

CAPÍTULO QUINTO

EL ESPACIO DE SEGURIDAD EN LA UNIÓN

EUROPEA

(UNA REFLEXIÓN DESDE LA POLÍTICA

EUROPEA DE INMIGRACIÓN)

EL ESPACIO DE SEGURIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA.

(UNA REFLEXIÓN DESDE LA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN)

Por Bárbara Fernández García

Introducción

Los jefes de Estado y de Gobierno de los 25 países que constituyen hoy la Unión Europea (⁵⁸) han firmado el pasado 29 de octubre de 2004 el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCE). Dicha Constitución, que reúne los principales Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea (⁵⁹), supone un paso hacia delante en la construcción de la Unión Europea ya que además de simplificar los instrumentos y procedimientos de acción de la Unión, crea nuevas figuras que aseguran la eficacia de la maquinaria comunitaria como son el presidente del Consejo europeo y el ministro de Asuntos Exteriores. Este último contribuirá con sus propuestas a la formulación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para posteriormente proceder a su ejecución como mandatario del Consejo de Ministros. También se establece en el TCE una clasificación en las competencias de la Unión en: competencias exhaustivas, competencias compartidas y competencias en medidas de apoyo. El carácter no exhaustivo de las competencias compartidas y la subsistencia de una cláusula de flexibilidad constituirán los garantes mínimos para permitir la evolución de la Unión Europea y su adaptación a las nuevas necesidades socioeconómicas.

La existencia de Europa, basada o no en sus límites geográficos, es una evidencia que se manifiesta en una larga historia y tradición cultural común, más allá de las

⁵⁸ Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Chipre, Dinamarca, España, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suecia.

⁵⁹ La diferencia entre Unión Europea (UE) y Comunidad Europea (CE) desaparece en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa; la UE asume la personalidad jurídica de la CE, y toma sus compromisos y obligaciones, es decir, que tanto los asuntos económicos como la política de Justicia e Interior pasan a ser competencias de las Instituciones Comunitarias.

diferencias locales. Una historia con hitos importantes, que evoluciona. Así, el embrión de la Unión Europea nace en 1951, con el Tratado del Carbón y del Acero (CECA), o entre seis países, en marzo de 1957 con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Desde entonces son muchos los tratados y ampliaciones producidos en la inicial Comunidad Europea. La Unión Europea sigue creciendo y ampliando sus fronteras interiores, a la vez que refuerza las exteriores tanto desde un punto de vista geopolítico, como religioso o ideológico: si al Este están sus vecinos exsoviéticos, en la otra orilla del Mediterráneo se encuentran los países árabes y musulmanes del Magreb. Sin olvidar Turquía, país musulmán candidato a la Unión Europea.

La PESC, conocida como el segundo pilar fundamental de la Unión Europea desde Maastricht (1992) y recogida en la Constitución Europea en el marco de la acción exterior de la Unión, está patente en los diferentes convenios de cooperación o/y asociación que ésta mantiene con todo el mundo, y en la que cabe situar también las políticas de cooperación. Son de especial importancia, tanto desde un punto de vista económico como de seguridad, los acuerdos con los países del Magreb, que para algunos autores podrían alzarse en una ideal confederación euromediterránea, y los del continente asiático, con los que ciertos europeístas desean o consideran propicia una futura asociación euroasiática, no entre países individualmente sino entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

La Política de inmigración y asilo nace como objetivo secundario para pasar a ser uno prioritario en el seno de la integración europea. Pero esta política no ha estado exenta de incertidumbres en su realización. El Acta Única Europea (febrero de 1986) introduce la noción de mercado interior en el Tratado Fundamental de la Comunidad Económica Europea, en el que mercancías, personas, servicios y capitales tienen asegurada la libre circulación. El concepto de "persona" debería ser aun definido para determinar si incluye, o no, a inmigrantes de terceros países. La búsqueda de un marco jurídico y de competencias de acción se mantiene, con dudas sobre la puesta en práctica, desde Schengen (junio de 1985) hasta Maastricht, donde los Estados miembros consideran la política relativa a los extranjeros como uno de los objetivos comunes. En Amsterdam (octubre 1997) se establece como fin la creación de un espacio de seguridad, libertad y justicia.

Así pues, si las políticas nacionales de inmigración tratan de controlar los flujos migratorios e integrar los inmigrantes legales, luchando contra la inmigración clandestina, dicha política en la Unión Europea consiste en adoptar ciertas normas comunes, mientras que en otros casos se trata de armonizar o coordinar las acciones tomadas a nivel internacional.

El reciente Tratado por el que se establece una Constitución para Europa establece como uno de los objetivos de la Unión Europea la garantía de un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores (artículo I-3). Ello supone la ausencia de controles en las fronteras interiores de la Unión, continuación del principio de libre circulación de personas, mercancías y capitales; y el refuerzo de los controles en las fronteras exteriores, tanto en fronteras reales con terceros países como en puertos y aeropuertos internacionales de cada Estado miembro.

La creación del mencionado espacio de libertad, seguridad y justicia también significa una política común de inmigración orientada a garantizar la gestión eficaz de los flujos migratorios y el trato equitativo de los nacionales de terceros países, la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, así como un estatuto uniforme de asilo. Pero también el refuerzo de la cooperación judicial en materia civil y policial (las policías europeas ya cooperaban en la estructura denominada Europol), y judicial en materia penal.

El fenómeno migratorio en la Europa de la segunda mitad del siglo XX procede principalmente de los países magrebíes y de Turquía, y nace de diferentes acuerdos de importación de mano de obra. Los nuevos trabajadores, en su mayoría hombres que en principio habían hecho de Europa una residencia temporal, empiezan a asentarse en el territorio coincidiendo con el cierre de fronteras fruto de la crisis económica de los años setenta. En muchos casos adquieren la nacionalidad del país de acogida, iniciándose a continuación las llamadas reagrupaciones familiares. Diferentes generaciones de inmigrantes se irán superponiendo dando lugar a importantes minorías nacionales ⁽⁶⁰⁾, que irán desarrollando su propia ideología en el

⁶⁰ Las minorías nacionales son *aquellas colectividades formadas por los ciudadanos de un Estado pero demográficamente minoritarias en su seno, que han generado y mantienen una identidad colectiva diferenciada de la del resto de la población de dicho Estado, a partir de la singularidad de su raza, etnia, lengua, religión, historia o cultura* (CALDUCH CERVERA, Rafael: *Movimientos migratorios*

seno de familias desvertebradas donde los patrones religiosos van a chocar con los patrones de las sociedades en las que viven.

Es significativo el caso del islam europeo, entendido como la comunidad de creyentes de confesión islámica y nacionales europeos cuyo origen se encuentra en los flujos migratorios procedentes de países musulmanes ⁽⁶¹⁾. La presencia y el desarrollo del islam europeo son inseparables de aquellos flujos migratorios que, en la segunda mitad del siglo XX, trajeron a millones de personas desde África y Asia hacia el continente europeo. Sin este movimiento humano, el islam en Europa habría sido un hecho marginal; sin embargo, resulta ser un fenómeno popular y en pleno proceso de implantación en el espacio occidental, y europeo en particular ⁽⁶²⁾. Además, el islam de hoy en día presenta un doble dinamismo: por un lado, un dinamismo en sentido estricto, o técnico, debido precisamente al desplazamiento de importantes masas de población islámica, o más en concreto a su implantación en Occidente; y por otro, un dinamismo interno, que surge en el seno de los debates sobre la dirección y desarrollo de las sociedades en las que ha conseguido ocupar una plaza fundamental ⁽⁶³⁾.

Estos y otros movimientos migratorios desde países en vías de desarrollo o subdesarrollados hacia Europa están motivados por factores de índole económica, demográfica, histórico-cultural y sociológica. Es la consecuencia de la dependencia económica y cultural, que Calduch define como:

“El resultado de un sistema internacional injusto y disfuncional, asentado sobre la bipolaridad imperante entre un reducido número de países capitalistas, económicamente desarrollados políticamente hegemónicos y

y protección de minorías en Europa. Pág 8. Texto consultado el 1 de noviembre de 2005 en: http://www.analisisinternacional.net/Migraciones_mediterraneas.pdf).

⁶¹ En este sentido hay que diferenciar entre el “Islam en Europa” que incluye a inmigrantes y a nacionales europeos, y el “Islam de Europa” o “Islam europeo” formado ya no por inmigrantes sino por ciudadanos europeos y que puede incluir la primera generación (si los inmigrantes han adquirido la nacionalidad de uno de los países del Viejo Continente) y también la segunda o/y tercera generación de inmigrantes.

⁶² DASSETTO, Felice : *La construction de l'Islam européen. Approche socio-anthropologique* ; en L'Harmattan, Paris, 1996.

⁶³ ALLEVI, Stefano : *Les convertis à l'Islam. Les nouveaux musulmans d'Europe* ; en L'Harmattan ; Paris, 1998. Pág. 39.

culturalmente integrados a partir de la educación, los valores y las ideologías de la civilización europea occidental, que dominan las principales relaciones e instituciones internacionales de poder para garantizar sus privilegios y, de otra parte, los miles de millones de personas que constituyen el resto de la sociedad internacional, condenados a permanecer en la pobreza y el subdesarrollo económico, la sumisión política y alienación cultural² (64).

Esta dependencia justifica la emigración –en la que sin duda incluimos la inmigración ilegal-, cuyas consecuencias económicas pueden ser positivas para el país de origen ya que la corriente de divisas creada por los ahorros de los emigrantes puede producir unos ingresos financieros susceptibles de disminuir las dificultades de la balanza de pagos del país y desarrollar su economía. La emigración también puede reducir las presiones sobre la demanda interna de empleo en los países de origen y reducir el paro. Pero en la otra cara de la moneda se encuentra el posible regreso en masa de los inmigrantes que haría aumentar la población en un breve plazo de tiempo con unas consecuencias para los países originarios enormes: aumento de desempleo, aparición de bolsas de pobreza, subidas de la inflación, etc. Los inmigrantes ilegales se convierten así en un alivio para los países de los que proceden pero un problema para los países receptores, sobre todo si pensamos que se trata de un flujo continuo que viene acompañado de mafias, tráfico de armas y estupefacientes, trato de seres humanos, y más tarde conflictos sociales y problemas de integración.

Por otro lado, hay que subrayar que existen diferentes tipos de inmigrantes en situación irregular: los que han conseguido penetrar en el país receptor de modo ilegal, aquellos que han entrado legalmente pero que se quedan en el territorio más tiempo del establecido en su tarjeta de residencia e incluso los refugiados o demandantes de asilo, que una vez finalizado el periodo de tiempo o la situación acordada están obligados a volver a su país de origen y no lo hacen.

La Unión Europea hace frente a estas situaciones (inmigración masiva, inmigración ilegal) a partir de sus programas de cooperación al desarrollo, cuyo objetivo es la

⁶⁴ CALDUCH CERVERA, Rafael: *Dinámica de la Sociedad Internacional*; en Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 1993. Pág. 181.

lucha contra la pobreza: si se mejoran las condiciones de vida en los países de desarrollo humano medio-bajo y bajo, el número de emigrantes también debería reducirse. De este modo, la Unión Europea pretende integrar las cuestiones relacionadas con la migración en los programas y la política exterior de la misma Unión, conectando indudablemente la cooperación al desarrollo con la inmigración.

Siguiendo con esta perspectiva, que enlaza la política o acción exterior de la Unión Europea con la política de inmigración, la Unión pretende que se inserte una cláusula de readmisión en todos los tratados que celebre la propia Unión Europea, la Comunidad Europea o los actores competentes. En el caso de no darse la inserción de la cláusula, la Unión pretende que se celebren tratados o acuerdos sobre esta materia; ya sean firmados por los Estados miembros, por la Unión (la Comunidad, en este caso) o ambos (Comunidad Europea y Estados miembros):

«En sus acuerdos de asociación o de cooperación futuros (en muchos ya existe) la Unión Europea incluirá sistemáticamente dicha cláusula. Para ello introduce el llamado diálogo político, que abarca cuestiones como la democracia, los derechos humanos, el buen gobierno [...] y la inmigración»⁽⁶⁵⁾.

Fronteras en la construcción de la Unión Europea

Si bien podemos expresar que la Unión Europea aspira a reagrupar todos los países o Estados europeos dentro de una gran familia unida entre cuyos ideales están la paz, la seguridad y la solidaridad económica y social; no seríamos capaces de establecer unas fronteras inamovibles para Europa. Con la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y de los regímenes comunistas en el año 1989, Europa deja de estar dividida real y simbólicamente entre la “Europa occidental” y la “Europa oriental” por el muro de Berlín⁽⁶⁶⁾. Las relaciones político-económicas cambian rápidamente, el interés comunitario se dirige hacia la

⁶⁵ CHUECA SANCHO, Ángel G.: *Inmigración y Tratados internacionales celebrados por la ue: los tratados de readmisión*; Zaragoza, Septiembre de 2003, texto en: http://www.unizar.es/union_europea/.

⁶⁶ LORCA, Alejandro; MARCOS, Alonso; LOZANO, Luis Antonio: *Inmigración en las fronteras de la Unión Europea*; Ediciones Encuentro; Madrid, 1997. Pág. 57.

integración de estos países, para lo que resulta imprescindible ayudarles en la transición.

Por otro lado está la cuestión de la europeidad de Turquía, miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), del Consejo de Europa y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y que además posee, desde diciembre de 1999, el estatuto oficial de país candidato a la adhesión a la Unión Europea. Esta cuestión de la europeidad o no de Turquía no tiene lugar en el seno de la actual Unión Europea, puesto que ya 1963 se celebró un Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Europea y dicho país en el cual se hacía referencia a la perspectiva de una futura adhesión.

La Unión Europea ha conseguido uno de sus primeros objetivos y razones de su nacimiento: la creación de un mercado único europeo; pero:

“La creación de un espacio económico común requiere no sólo la unión geográfica de varios territorios sino la integración de las economías integrantes de dicha unión con las de los Estados fronterizos.”

En este sentido, es fundamental la estabilidad de las periferias de la Unión Europea (⁶⁷), pero también la estabilidad en el interior y el equilibrio, a diferentes niveles, entre todos los estados miembros. Así los países candidatos deben superar diferentes etapas antes de su entrada en la Unión Europea y también después. Establecer las fronteras de la Unión Europea es fundamental para conocer los inmigrantes y las comunidades que éstos forman en los diferentes países de la Unión, y la política de inmigración que será aplicada en su caso.

Límites de Europa y Límites de la Unión Europea

El continente europeo limita al este con Asia, y podemos pensar que son en concreto los límites del estado ruso los que determinan dicha frontera. El resto del continente está bordeado de mar, pero sí en su zona occidental la gran frontera es el océano Atlántico, en el sur es simplemente el mar Mediterráneo quien quiere separar

⁶⁷ *Ibíd.*

el viejo continente de África. Se trata fundamentalmente de los vecinos del sur, con un nivel económico muy inferior al europeo, los que inquietan a la Unión Europea.

Las fronteras exteriores de la Unión Europea se deben enmarcar en conceptos geoestratégicos, en el contexto de la seguridad y el control de la inmigración. Quizás en este sentido resulte interesante apuntar que si bien la política comunitaria relativa a la inmigración comenzó siendo fundamentalmente socioeconómica, ahora es un factor determinante dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia, donde el término seguridad toma relieve y es susceptible de ser enlazado, en cierta medida y a su vez, con la PESC, como ya hemos expuesto en la introducción.

Fronteras geopolíticas

Es evidente que no podemos tener exclusivamente en cuenta el factor geográfico a la hora de delimitar la Unión Europea (ni tampoco Europa). Es la historia quien mejor ha definido las fronteras europeas, y la Unión Europea atiende a cuestiones estratégicas. De ahí, el gran salto en mayo del 2004 con la ampliación a diez nuevos Estados miembros (Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Lituania, Letonia, Estonia, así como Chipre y Malta), ocho de los cuales son países excomunistas de la Europa Central y Oriental; y las negociaciones con otros cuatro países candidatos (Bulgaria, Croacia, Rumania y Turquía). La cuestión de Turquía es más compleja: geográficamente, sólo una pequeña parte del país se puede considerar realmente europea; a nivel político y social, hasta el 2002 todavía existía la pena de muerte y aún hoy no se respetan ciertas minorías sociales que son perseguidas, como es el caso de los kurdos.

Fronteras culturales

Las consecuencias de las fronteras culturales y religiosas empiezan a cobrar cada vez más importancia. El sur (y este) del Mediterráneo está compuesto de Estados musulmanes, entre los que incluimos al candidato turco. Se trata de una zona percibida como foco de inestabilidad y posible amenaza a la paz y seguridad de la región. Los flujos migratorios, principalmente las masas de inmigrantes ilegales, se convierten en una de las principales preocupaciones de la Unión Europea.

Ya hemos comenzado a hablar del fenómeno de Islam europeo, en oposición a “islam en Europa”, este último caracterizado por ser un islam de inmigrantes y, el primero, de nacionales o extranjeros (⁶⁸). El origen está en el flujo de inmigrantes que respondían a la llamada de mano de obra de ciertos países europeos en la década de los años sesenta. Francia, Holanda y Reino Unido acudían a sus antiguas colonias musulmanas para subsanar su necesidad de mano de obra. Los países que no habían tenido colonias, como Alemania, Austria, Suiza y Suecia dirigían sus miradas hacia Turquía y Yugoslavia. Bélgica no acudió a sus antiguas colonias africanas (antiguo Zaire, Ruanda y Burundi), sino que estableció acuerdos bilaterales de mano de obra con los países del Magreb (con Marruecos, en 1964; con Túnez, en 1969; con Argelia, en 1970) y con Turquía (en 1964).

A nivel nacional se toman medidas para integrar a estas nuevas minorías, que en muchos casos ya son auténticos ciudadanos europeos. Los problemas vienen derivados de la diferente integración cultural, religiosa y social. Con frecuencia, y generalmente también con desacierto, se les relaciona directamente con terroristas o islamistas. Lo cierto es que la comunidad musulmana de Europa es muy compleja, incluido el nivel ideológico. No deja de ser significativo el hecho de que en los recientes atentados de Londres (7 de julio de 2005), fruto del terrorismo islámico, fuesen llevados a cabo por jóvenes británicos de origen paquistaní.

Las minorías culturales o/y religiosas actúan directamente sobre las sociedades que les han integrado, produciéndose el fenómeno de la transculturación que no es sino un

“proceso de interacción recíproca entre culturas que alteran las características originales de cada una de ellas en el medio en que se realizan” (⁶⁹).

⁶⁸ Los conceptos de inmigrante y extranjero no son siempre sinónimos. En el momento de llegada al país de acogida todo migrante es inmigrante y extranjero, en el momento en que éste adquiere la nacionalidad (o ciudadanía, según los casos) deja de ser un inmigrante. Por otro lado, los hijos de los inmigrantes son extranjeros aunque nazcan en el país de acogida de los padres, ya que conservan la nacionalidad de estos últimos (doble nacionalidad). En breve, todo inmigrante es extranjero, pero no todo extranjero es inmigrante (ARGELEY VILAR, Patricia (coord.): *El fenómeno de la inmigración en Europa. Perspectiva jurídicas y económicas*; Dykinson; Madrid, 2005. Pág. 18).

⁶⁹ BELTRÁN, L: *Comunicación social y desarrollo. (La comunicación social en los nuevos países africanos)* en Revista Española de la Opinión Pública, vol. 9 (Julio-Septiembre 1967) recogido en CALDUCH (*Dinámica... Op.Cit.*) Pág. 183.

Así pues, si seguimos con el ejemplo del islam europeo podremos decir que los musulmanes residentes y/o nacionales europeos mantienen los rasgos específicos del islam pero asimilan otros nuevos, existentes en la sociedad occidental que les acoge.

Así pues, la inmigración de la Unión Europea ha sido tratada desde diferentes perspectivas, y si en un principio respondía o se integraba dentro de las políticas socioeconómicas comunitarias, a partir del Tratado de Maastricht forma parte del tercer pilar, esto es, de Justicia y Asuntos de Interior. Tanto la regulación del acceso de los extranjeros al trabajo como la política de fronteras, asilo y refugio eran competencia de cada uno de los Estados miembros, de ahí que la política de inmigración sea de cooperación. Más tarde, el Tratado de Amsterdam, que entra en vigor el uno de mayo de 1999, incorpora al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea el Título IV relativo a los “visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”; se modifica la cooperación en los ámbitos de “justicia y asuntos de interior” para crear un “espacio de libertad, de seguridad y de justicia”, mantenido también en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Marco legal de la política europea de inmigración

Definición de la Política europea de Inmigración

La Convención Europea presentó el 18 de julio de 2003 al entonces presidente del Consejo Europeo, Silvio Berlusconi, el resultado final de los trabajos que había iniciado el 28 de febrero de 2002: el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Dicho proyecto fue presentado en la Conferencia Intergubernamental del 4 de octubre de 2003, iniciándose entonces los trabajos necesarios hasta llegar a un acuerdo el 18 de junio de 2004. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 por los jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados miembros, y está prevista su entrada en vigor el 1 de noviembre de 2006 siempre que haya sido ratificado por las Altas Partes Contratantes de acuerdo a sus respectivas normas constitucionales, o en su defecto, el primer día del segundo mes siguiente al del

depósito del instrumento de ratificación del último estado signatario que cumpla con dicha formalidad ⁽⁷⁰⁾.

El Tratado se divide en cuatro partes: la primera contiene los objetivos, valores y principios relativos al reparto de competencias entre la Unión Europea y los diferentes Estados miembros, así como las disposiciones institucionales básicas de la Unión; la segunda parte establece la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; la tercera parte trata las políticas comunitarias y el funcionamiento de la Unión; la cuarta parte recoge las disposiciones generales y finales. Existen también dos anexos: el primero relativo a la lista de productos objeto de la política agrícola común y el segundo a la lista de países y territorios de ultramar.

Las cuestiones referidas específicamente a la política de inmigración se encuentran en la tercera parte “De las políticas y el funcionamiento de la Unión”, capítulo IV del TCE, recogidas bajo el título “Espacio de libertad, seguridad y justicia”. Dicho capítulo se compone de cinco secciones y veinte artículos: la primera sección trata las disposiciones generales (artículos III-257 a III-264), la segunda recoge las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración (artículos III-265 a III-268), la sección tercera versa sobre la cooperación judicial en materia civil (artículo III-269), la cuarta se compone de los artículos referidos a la cooperación judicial en materia penal (artículos III-270 a III-274) y la quinta sección trata la cooperación judicial (artículos III-275 a III-277). No obstante, diferentes artículos distribuidos en diversos capítulos y secciones harán referencia a algunos aspectos determinados de dicha política de inmigración o bien deberán ser tenidos en cuenta para una correcta comprensión de nuestro objeto de estudio.

Será en el artículo III-265 del TCE en el que se delimite la política de inmigración de la Unión Europea y sus objetivos:

- a) Garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores.

⁷⁰ El proceso de ratificación de la Constitución para Europa por los diferentes estados miembros está resultando complicado, tras el rechazo al texto constitucional de Francia y Holanda, el veintinueve de mayo y el uno de junio respectivamente; y la suspensión del referéndum en el Reino Unido.

- b) Garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores.
- c) Instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.

Por su parte, la ley o ley marco europea, teniendo en cuenta los objetivos que acabamos de señalar, establecerá las medidas referidas a:

- a) La política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración.
- b) Los controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores.
- c) Las condiciones en las que los nacionales de terceros países podrán circular libremente por la Unión durante un corto período.
- d) Cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.
- e) La ausencia de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores.

En el TCE la competencia de la Unión Europea en cuestiones de PESC:

abarca todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común ⁽⁷¹⁾.

Esta política exterior y de seguridad común será decidida por el Consejo Europeo y el Consejo, y ejecutada por el ministro de Asuntos Exteriores y por los Estados miembros. El Parlamento Europeo deberá ser consultado e informado periódicamente sobre los aspectos y opciones fundamentales de dicha política exterior así como de su evolución ⁽⁷²⁾.

De este modo la política de inmigración, enmarcada en el “espacio de libertad, de seguridad y de justicia”, está presente tanto en las cuestiones de política interior

⁷¹ Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCE): Art. I-16. 1.

⁷² TCE: Art. I-40. 3-8.

(mercado interior⁽⁷³⁾), como en la acción exterior comunitaria ya que el fruto de las posibles relaciones y acuerdos internacionales firmados por la Unión Europea será la presencia de extranjeros en el territorio europeo. En el momento en que dichos extranjeros se instalen en el territorio, será competencia tanto de la política interior de la Unión como las de los respectivos países miembros (políticas nacionales). Pero la política de inmigración también puede ser una cuestión de seguridad (política de seguridad común), ya que los grandes flujos migratorios pueden constituir un factor de desestabilización social y ser fuente de conflictos a diferentes niveles (sería suficiente con mencionar el caso del terrorismo islámico que ha actuado ya en varias ocasiones dentro del territorio europeo). En este sentido, se releva necesaria una solución desde la política de seguridad interior de la Unión Europea: se precisa un modelo judicial comunitario de la misma categoría que el modelo económico o modelo social, regido por el reconocimiento mutuo de los sistemas jurídicos nacionales ⁽⁷⁴⁾. Tendremos la ocasión de tratar este último aspecto relacionado con la cooperación judicial y policial, subrayada en el TCE.

Pero además, los lazos de la política de inmigración con la acción exterior de la Unión Europea pueden resultar más intensos en el momento en que tratamos el control de fronteras o cuestiones de terrorismo internacional, sobre todo a partir de los atentados del terrorismo islámico el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, que supuso la toma de conciencia a nivel mundial de la existencia de un terrorismo internacional. Dentro de la Unión Europea, los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid y más tarde del 7 de julio de 2005 en Londres, pusieron de manifiesto la interrelación entre las cuestiones de seguridad interior y exterior (los actores eran inmigrantes legales y residentes en territorio europeo en el primer caso, y ciudadanos europeos en el segundo).

Definición de conceptos claves: régimen común e inmigrantes de países terceros

⁷³ El mercado interior supone un espacio sin fronteras interiores en el que se garantice la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales. El establecimiento de tal mercado así como su buen funcionamiento serán observados a partir de las medidas adoptadas por la UE (TCE: Art. III-130)

⁷⁴ LABAYLE, Henri: *L'Europe de la sécurité intérieure: du discours alibi à une politique commune?* en DEHOVE, Mario (dir.): *Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*; La Découverte, Paris, 2004. Pág. 83.

Los extranjeros originarios de países terceros son aquellos inmigrantes que no proceden de ningún país de la Unión Europea. En este sentido debemos efectuar, siguiendo a BERGER ⁽⁷⁵⁾, tres distinciones:

- a) Los extranjeros de países terceros que se benefician del derecho comunitario, es decir, que independientemente de su nacionalidad no son los destinatarios de la política de inmigración.
- b) Los extranjeros de países terceros “intermedios”, en otras palabras, aquellos que dentro del marco de la política de inmigración cuentan con derechos particulares de naturaleza económica o/y social.
- c) Los extranjeros de países terceros ordinarios.

Así, el TCE establece que la Unión mantendrá relaciones preferentes con los países vecinos con vistas a constituir un espacio de “prosperidad y buena vecindad”. Estas relaciones serán estrechas y pacíficas, basadas en la cooperación. Así, la Unión podrá firmar acuerdos específicos con dichos países que incluyan:

“Derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común” ⁽⁷⁶⁾.

También admite la posible concesión de:

“Libertad de circulación y residencia [...] a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro” ⁽⁷⁷⁾.

A nivel cultural, el TCE contempla el fomento de la cooperación de la Unión Europea y los Estados miembros con los terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de educación y deporte, principalmente con el Consejo de Europa ⁽⁷⁸⁾.

⁷⁵ BERGER, Nathalie : *La politique d'asile et d'immigration. Enjeux et perspectives*; Bruylant, Bruxelles, 2000. Pág. 65.

⁷⁶ TCE: Art. I-57.

⁷⁷ TCE: Art. II-105.

⁷⁸ TCE: Art. III-282.2.

INMIGRANTES DE PAÍSES TERCEROS QUE GOZAN DE DERECHOS COMUNITARIOS

Toda discriminación a causa de la nacionalidad está prohibida en el Tratado por el que se constituye una Constitución para Europa. Así, este último hace referencia en la segunda parte (Carta de Derechos Fundamentales de la Unión) al derecho de los nacionales de terceros países, autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros, a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas que disfrutaban los ciudadanos de la Unión ⁽⁷⁹⁾, es decir: supone, entre otras cosas, el derecho del trabajador a desarrollar su actividad económica en unas condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad, a la limitación de la duración máxima del trabajo y a períodos de descanso diarios y semanales, así como a un período de vacaciones anuales distribuidas, a protección en caso de despido, a negociar y celebrar convenios colectivos ⁽⁸⁰⁾.

Otra serie de derechos para los trabajadores de los Estados miembros serán recogidos en el capítulo III del TCE, aunque en el momento de su aplicación para los activos extranjeros la Constitución refiere a:

“Las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prevean un régimen especial para los extranjeros y que estén justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas» ⁽⁸¹⁾.

La directiva referente al derecho de reagrupación familiar ha sido la primera legislación propuesta por la Comisión, ya que los miembros de la familia del inmigrante constituyen los más importantes flujos migratorios legales admitidos por la Unión. Así, la propuesta de la Comisión del 1 de diciembre de 1999 (COMM [1999] 638) fue seguida de otras dos: el 10 de octubre de 2000 (COMM [2000] 624) y el 2 de mayo de 2002 (COMM [2002] 225), a propuesta del Consejo Europeo de Laeken. Pero estas iniciativas con vistas a una armonización comunitaria tuvieron que ser abandonadas debido a la oposición de ciertos Estados miembros, aceptándose entonces una gran flexibilidad tanto en la definición de los miembros de

⁷⁹ TCE: Art. II-75.3.

⁸⁰ TCE: Art. II-87-91.

⁸¹ TCE: Art. III-140.

la familia como en las condiciones para que la reagrupación familiar pueda ser llevada a cabo ⁽⁸²⁾, determinando, de este modo, los titulares potenciales del mencionado derecho subjetivo.

En septiembre de 2003 se aprobó una Directiva sobre el Derecho a la Reunificación Familiar, que constituyó el primer instrumento jurídico aprobado en materia de inmigración legal.

Los miembros de la familia ⁽⁸³⁾ de inmigrantes que han obtenido la nacionalidad de uno de los países de la Unión Europea (por lo tanto, ciudadanos europeos) ⁽⁸⁴⁾, así como los inmigrantes que proceden de un país tercero que forma parte del acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo están sometidos a un régimen comunitario particular: disfrutan del derecho de libre circulación y residencia en cualquiera de los países miembros de la Unión Europea, y también del derecho a trabajar tanto a título de salariado como independiente. No obstante, este caso se limita al hecho de que el trabajador originario de país tercero y ahora ciudadano europeo haya empleado su derecho a la libre circulación y realice efectivamente una actividad económica.

Además, los miembros de la familia del inmigrante activo comunitario tienen también ciertos derechos económicos y sociales: como el acceso al trabajo, para el cónyuge, o a la educación, los hijos. También pueden acceder a determinadas prestaciones de la seguridad social, en este sentido el TCE establece que:

“Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales de

⁸²DE BRUYCKER, Ph: *Politique européenne d'immigration* en DE BRUYCKER, Philippe (dir.): *The emergente of a european immigration policy/ L'émergence d'une politique européenne d'immigration*; Bruylant, Bruxelles, 2003. Pág. 35-36.

⁸³ Son considerados miembros de la familia de un extranjero: su cónyuge y los descendientes de menos de veintiún años o que dependan de la cabeza de familia. También los ascendientes o los de su cónyuge si están a su cargo. Además, los países comunitarios favorecerán la admisión de cualquier otro miembro de la familia que viva bajo el mismo techo de uno de los que acabamos de mencionar o bien esté a su cargo, en el país de origen. Todos ellos gozarán del derecho de Libre circulación en la Unión Europea (Aplicaciones del Tratado de la Comunidad Europea, art. 39 y 43). No obstante, el derecho de “reagrupación familiar” está sujeto a condiciones.

⁸⁴ A partir de ahora, excepto si especificamos lo contrario, cuando hablemos de “europeos” o “comunitarios”, lo haremos en el sentido de “pertenecientes a la Unión Europea”.

conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales” (85).

INMIGRANTES “INTERMEDIOS” TITULARES DE DERECHOS

PARTICULARES EN LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea ha firmado acuerdos tanto de asociación como de cooperación con países:

- a) Que son posibles candidatos a la Unión Europea, como es el caso de los países de Europa Central y Oriental (hoy muchos ya son miembros) y de Turquía: los nacionales de estos países terceros que trabajen regularmente en territorio comunitario gozan de derechos particulares.
- b) Otros acuerdos tienen como objetivo la cooperación económica y para el desarrollo, como los firmados con Argelia y Marruecos, o con los Estados ACP (África, Caribe, Pacífico).

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa establece que:

“La Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales cuando la Constitución así lo prevea o cuando la celebración de un acuerdo bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en la Constitución, bien esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas» (86).

ACUERDOS DE ASOCIACIÓN CON PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa dispone que:

⁸⁵ TCE: Art. II-95.

⁸⁶ TCE: Art. III-323.

“La Unión podrá celebrar un acuerdo de asociación con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales para establecer una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, asociaciones en común y procedimientos particulares»⁽⁸⁷⁾.

El objetivo de estos acuerdos de asociación⁽⁸⁸⁾ es crear las condiciones concretas para la integración progresiva de los países en la Unión Europea. Contienen ciertas disposiciones sobre la circulación de trabajadores, derechos de establecimiento y servicios, pero no sobre la libre circulación de personas ni la entrada en territorio de Estados de la Unión Europea.

Las disposiciones sobre la circulación de trabajadores incluyen la no discriminación a causa de la nacionalidad, la posibilidad de acceder al mercado de trabajo para los miembros de la familia (hijos y cónyuge) del inmigrante que trabaja legalmente en territorio comunitario, acuerdos sobre la seguridad social y el derecho a subsidios familiares.

La libertad de establecimiento, que se obtiene en la segunda etapa de la asociación, supone el tratamiento nacional de los inmigrantes debido al establecimiento en territorio comunitario así como por su actividad económica, siempre dentro de los límites que aseguren el orden público, la seguridad pública o la salud pública.

Si bien decíamos que estos Acuerdos de Asociación tienen como finalidad una integración progresiva de los países terceros, posibles candidatos a la Unión Europea, la ampliación de la Unión está acompañada de otras reflexiones críticas que pueden derivar de las cuestiones de seguridad interior propiciadas tanto por las tensiones con las periferias o fronteras exteriores, como por una posible avalancha de países candidatos a la Unión a partir de un proceso de aproximación continuo

⁸⁷ TCE: Art. III-324.

⁸⁸ Conviene no confundir estos acuerdos de asociación con la Asociación de los países y territorios de Ultramar, definidos en el TCE (Art. III-286) como *los países y territorios no europeos que mantienen relaciones especiales con Dinamarca, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido*. El objetivo fundamental de dicha asociación es promover el desarrollo económico y social de los países y territorios mencionados y establecer estrechas relaciones entre éstos y la Unión. Los nacionales de países asociados a la Unión se beneficiarán en territorio comunitario de la libertad de establecimiento.

(⁸⁹). Por ello es imprescindible establecer claramente las fronteras exteriores de la Unión Europea, que están en continuo cambio, y fortalecerlas.

La ampliación de la Unión Europea se ha presentado como el gran desafío de la Unión desde el origen de esta última, obligándola a reconstruir su base institucional así como la orientación de sus principios políticos, entre los que podríamos incluir la formulación del concepto de política exterior y defensa a partir de la posición geoestratégica del nuevo conjunto (⁹⁰). De esta ampliación nacen problemas de estabilidad (no exclusivamente a nivel interior) como los que derivarían de la nueva construcción de fronteras (geográficas o políticas, pero también religiosas y económicas) y que nos hacen preguntarnos dónde debemos situar los límites de Europa, ya que los acuerdos efectuados con países europeos (¡no lo olvidemos!) representan el modelo más próximo de la integración en la Unión: zona de libre-cambio, reanudación de las disciplinas del mercado único y referencias explícitas a la futura adhesión (⁹¹). Turquía es uno de estos ejemplos.

ACUERDOS DE ASOCIACIÓN CON TURQUÍA

El Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía se concluyó el 12 de septiembre de 1963, en la perspectiva de una adhesión futura de este último Estado (⁹²). Estaba prevista la libre circulación de trabajadores y la supresión de restricciones en cuanto a la libertad de prestación de servicios y de establecimiento, según las fórmulas establecidas por un Consejo de Asociación.

⁸⁹ DREVET, Jean-François: *L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où?*; L'Harmattan, Paris, 2004. Pág. 325.

⁹⁰ VANDAMME, Jacques: *Élargissement de l'Union ou unification du continent?* en DEHOUSSE, Franklin; VANDAMME, Jacques y le HARDY DE BEAULIEU, Louis (dir.): *Union européenne: quels défis pour l'an 2000? Emploi, union monétaire, élargissement*; Presses Interuniversitaires Européennes, Bruxelles, 1998. Pág. 244.

⁹¹ Ibid. Pág. 330.

⁹² Turquía solicitó la adhesión a la Comunidad Europea el 14 de abril de 1987, la Comisión respondió negativamente dos años más tarde (18 de diciembre de 1988) pero animaba al desarrollo de una cooperación bilateral. El Consejo europeo de Luxemburgo (12-13 de diciembre 1997) afirma la situación de Turquía como posible candidato pero declara que dicho país tercero no reúne las condiciones políticas y económicas que permitan iniciar negociaciones de adhesión y define una serie de medidas estratégicas que serían examinadas por el Consejo de Asociación (DELOIRE, Philippe: *Vers l'Europe des 30. Le processus d'élargissement de l'Union européenne*; Paulino éditeur, Paris, 1998. P. 44). Las elecciones de 2002 en Turquía han dado el poder a un gobierno que establece como objetivo central de su política la adhesión a la UE.

Razones políticas han impedido el desarrollo esperado por este Acuerdo y la libre circulación de trabajadores aun no ha tenido lugar.

Hemos de apuntar que en su recomendación de 6 e octubre de 2004 la Comisión europea consideró que Turquía cumplía insuficientemente los criterios políticos de Copenhague por lo que recomendaba entablar las negociaciones de adhesión condicionadas. Así, el Consejo Europeo de diciembre de 2004 programó el inicio de las negociaciones de adhesión con Turquía para octubre de 2005.

La entrada y admisión de trabajadores turcos en territorio comunitario se rige por la normativa nacional del Estado miembro afectado. No obstante, los trabajadores turcos que están integrados regular y legalmente en el mercado de trabajo tienen ciertos derechos: tras un año de trabajo regular el permiso se puede renovar por su propio patrón; después de tres años de trabajo regular pueden responder a una oferta de trabajo del mismo sector en el que estaba empleado; tras cuatro años tiene acceso a la actividad económica que elija. Estos derechos suponen al mismo tiempo derechos de residencia.

Si bien en un principio la jurisprudencia comunitaria no preveía la reagrupación familiar, los miembros de la familia, que entren en territorio de un país miembro según su legislación nacional, tenían ciertos derechos en materia de educación y acceso al trabajo. No obstante, en el Consejo Europeo de Tampere (en octubre de 1999) ya se apuntó la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales relativas a las condiciones de admisión y estancia de nacionales de terceros países. Más tarde, en la directiva del 22 de septiembre de 2003 (2003/86/CE) dispone que los nacionales de países terceros titulares de un permiso de residencia de al menos un año en uno de los Estados miembros y que tienen una posibilidad real de permanecer podrán pedir la reagrupación familiar.

ACUERDOS DE COOPERACIÓN

La Comunidad Económica Europea ha firmado el 26 y 27 de abril de 1976 dos acuerdos de cooperación con Argelia y Marruecos, respectivamente. El objetivo de los mismos es la promoción de una cooperación global entre los firmantes para contribuir al desarrollo económico y social de estos dos países del Magreb Occidental. Los trabajadores marroquíes o argelinos en territorio comunitario, así

como los miembros de la familia que vivan con ellos, gozarán de una igualdad de tratamiento ante la seguridad social.

Otros acuerdos de cooperación son los que nacen de la Convención de Lomé ⁽⁹³⁾ y que unen a la Comunidad Europea a los Estados ACP en el objetivo común de promover y acelerar el desarrollo económico, cultural y social de los Estados concernientes. Se pone de manifiesto el espíritu de solidaridad e interés mutuo. Habrá disposiciones relativas al régimen aplicable en materia de establecimiento y de servicios, así como otras referidas a los trabajadores inmigrantes.

La cooperación de la Unión Europea con determinados países terceros, toma en muchas ocasiones la forma de financiación por parte de la Unión Europea de proyectos entre cuyos objetivos están la mejora del control de fronteras y la lucha contra la inmigración ilegal. Otros proyectos en materia de asilo e inmigración esperan aportar una ayuda técnica y financiera a países terceros con el objetivo de asegurar una mejor gestión de los flujos migratorios en todas sus dimensiones posibles ⁽⁹⁴⁾.

El TCE visa la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria en su capítulo IV, tercera parte. Así, por el artículo III-316, que inicia la sección primera, se establece la política de cooperación para el desarrollo, que será completada más adelante (sección segunda, artículos III-319 y siguientes) con la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países:

“La política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión [...]. El objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza.”

Las formas de cooperación económica, financiera, técnica u de otro tipo entre la Unión (y Estados miembros) con países terceros, así como con organizaciones

⁹³ En 1975 tiene lugar la primera Convención de Lomé. La Convención de Lomé IV se firmará el 15 de diciembre de 1989, entrando en vigor en 1991. Será revisada en Mauricio, en 1995.

⁹⁴ DE BRUYKER: Op. Cit. Pág. 89.

internacionales competentes, podrán ser objeto de acuerdos internacionales ⁽⁹⁵⁾ o bilaterales (en los que se enmarcarían los que hemos mencionado al iniciar el presente apartado).

PROCESO LEGISLATIVO PARA LA ADOPCIÓN DE

ACUERDOS INTERNACIONALES EN EL TCE

El procedimiento para la negociación y celebración de los acuerdos internacionales entre la Unión y países terceros comienza con la autorización del Consejo de la apertura de negociaciones. Si el acuerdo previsto se refiere exclusiva o fundamentalmente a la PESC, la Comisión o el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión presentará sus propuestas al Consejo. Este último adoptará una decisión europea, previa aprobación del Parlamento Europeo en los casos de:

- a) Acuerdos de asociación.
- b) Adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
- c) Acuerdos que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación.
- d) Acuerdos que tengan repercusiones presupuestarias importantes para la Unión.
- e) Acuerdos que se refieran a ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario o, si se requiere la aprobación del Parlamento Europeo, el procedimiento legislativo especial ⁽⁹⁶⁾.

En los demás casos, se debe simplemente consultar al Parlamento Europeo quien emitirá su dictamen en un plazo que puede ser fijado por el Consejo. Si el primero no lo hace en el plazo previsto, el Consejo podrá pronunciarse. Su pronunciación se realizará, a lo largo de todo el proceso de negociación, por mayoría cualificada

⁹⁵ TCE: Art. III-319. 3.

⁹⁶ TCE: Art. III-325.

(excepto los casos en los que el acuerdo se refiera a un ámbito que ha de ser aprobado por unanimidad).

El Consejo, a propuesta de la Comisión o del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, adoptará una decisión europea por la que suspenda la aplicación de un acuerdo y se establezca la posición de la Unión en un organismo creado por un acuerdo ⁽⁹⁷⁾.

El Parlamento Europeo deberá estar informado de todas las fases del proceso de negociación.

Podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo con la Constitución un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión. Si el Tribunal de Justicia emite un dictamen negativo, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, excepto si éste o la Constitución son modificados.

Flujos migratorios.

Control de fronteras y política de visados

El control de las fronteras exteriores de la Unión Europea es un elemento esencial de la política de inmigración comunitaria que va acompañado de la política de visados. Los miembros de la Unión Europea se han comprometido con la Convención de Schengen ⁽⁹⁸⁾ a armonizar progresivamente la política de visados. Esta Convención también las cuestiones referidas a la situación de inmigrantes ilegales y sanciones para los transportistas. En definitiva, las bases de una auténtica política común de inmigración.

⁹⁷ En el caso de un acuerdo que vise la creación de un organismo de cuyos actos deriven efectos jurídicos (excepto los que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo al que se refieren).

⁹⁸ El acuerdo de Schengen relativo a la supresión gradual de controles en las fronteras interiores se firma el 14 de junio de 1985, entre Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Holanda. La Convención de aplicación de dicho acuerdo de Schengen se firmará el 19 de junio de 1990. Esta última en su preámbulo expresa el objetivo de las partes contratantes de eliminar los controles en las fronteras interiores para la "libre circulación de personas". La inmigración y el asilo no son objeto de disposiciones explícitas en los tratados europeos existentes en este momento (DE BRUYCKER: *Op. Cit.* Pág. 6).

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1992) incluye a la política exterior en el marco institucional comunitario: el control de fronteras se presenta como una cuestión de interés común, integrada en el tercer pilar; y la política de visados entra dentro de las competencias compartidas entre el primer pilar y la cooperación intergubernamental ⁽⁹⁹⁾. Pero el éxito de esta doble política de inmigración no será anunciado hasta Amsterdam (1997), Tratado que integra los mecanismos de Schengen: libre circulación de personas en el interior de una frontera exterior común, control de personas unificado siguiendo unos principios uniformes, integrados en el tratado constitutivo de la Comunidad europea, y política común de visados ⁽¹⁰⁰⁾. Se establecerán las condiciones de paso regular de fronteras exteriores y se creará un sistema de intercambio de información que garantice la eficacia de los controles de fronteras así como sanciones en los casos de inmigración ilegal, tanto para los inmigrantes clandestinos como para las personas que hacen pasar ilegalmente las fronteras.

Con TCE, la Unión Europea establece entre sus objetivos un “espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores” ⁽¹⁰¹⁾. La construcción del mencionado espacio de libertad, seguridad y justicia se llevará a cabo:

- a) Mediante la adopción de leyes y leyes marco europeas destinadas, en caso necesario, a aproximar las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros [...].
- b) Fomentando la confianza mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros, basada en particular en el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales.
- c) Mediante la cooperación operativa de las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados en la prevención y detección de infracciones penales ⁽¹⁰²⁾.

⁹⁹ BERGUER, N: *Op. Cit.* Pág. 84.

¹⁰⁰ *Ibid.* Pág. 93.

¹⁰¹ TCE: Art. I-3.

¹⁰² TCE. Art. I-42. 1.

Además, el TCE garantiza en el interior de la Unión Europea la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales y la libertad de establecimiento ⁽¹⁰³⁾ prohibiéndose toda discriminación por razón de nacionalidad ⁽¹⁰⁴⁾. La no discriminación será recogida y desarrollada en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión (segunda parte del TCE), insistiendo especialmente en la no discriminación por razón de nacionalidad (origen étnico) y lo que de ello puede derivar (color de piel, lengua, religión):

“Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento discapacidad, edad u orientación sexual” ⁽¹⁰⁵⁾.

Así pues, la Unión Europea desarrollará, según lo establecido en el artículo III-267 del TCE:

“[...] una política de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.”

El mismo artículo (III-267) del TCE recoge que las medidas para llevar a cabo dicha política serán establecidas por una ley o ley marco que recoja los asuntos mencionados a continuación:

a) Las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar.

¹⁰³ TCE. Art. I-4. 1.

¹⁰⁴ TCE. Art. I-4. 2.

¹⁰⁵ TCE: Art. II-81. Debemos citar también el Art. III-124 del TCE que establece la posibilidad de aprobar una ley o ley marco europea que establezca las medidas necesarias para la lucha contra la discriminación, dentro de la Unión, o para apoyar otras medidas, con el mismo objetivo, emprendidas, a nivel nacional, por los Estados miembros.

- b) La definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros.
- c) La inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal.
- d) La lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

Control de fronteras exteriores de la Unión Europea

Desde el año 1995, el control de fronteras exteriores de la Unión Europea está regulado por el Convenio Schengen (¹⁰⁶). Así pues, dicho acuerdo fue elaborado en junio de 1990 previendo la creación de un espacio interior sin fronteras (espacio Schengen) a partir de la protección de una única frontera exterior, cuyo control respondía a unos mismos procedimientos o criterios, para permitir la entrada de inmigrantes por un periodo no superior a los tres meses. Cada Estado miembro individualmente podía elegir las autoridades encargadas de la protección de dichas fronteras exteriores. Más adelante, la Unión Europea trató de dar cuerpo jurídico a la actividad del control y gestión de las fronteras y en febrero de 2002 el Consejo adoptó el Catálogo Schengen de la Unión Europea en el que se establecían recomendaciones y buenas prácticas referidas al control de las fronteras exteriores, el alejamiento y la readmisión.

El Tratado de Amsterdam incorporaría el mencionado Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990 en el marco de la Unión Europea. La cooperación policial aparece como medida complementaria que garantice la protección de la seguridad. Por otra parte, se obliga a los Estados miembros a remitirse a un

¹⁰⁶ En Julio de 1995 tuvo lugar el acto del Consejo relativo al establecimiento del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol), con sede en la Haya (Países Bajos). Dicha oficina debe mejorar la cooperación de las autoridades competentes en materia de prevención y lucha contra el terrorismo, tráfico ilícito de estupefacientes, tráfico de seres humanos, redes de inmigración clandestina, tráfico ilícito de materias radioactivas y nucleares, tráfico ilícito de vehículos, lucha contra la falsificación del euro, y blanqueo de dinero vinculado a las actividades delictivas internacionales. Desde entonces se ha aplicado varias medidas vinculadas a la Europol y mencionadas en el Tratado de Maastricht y en el Plan de Acción de Viena (Plan de acción del Consejo y de la Comisión, de 3 de diciembre de 1998, sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia) para mejorar la cooperación en el seno de la Europol.

determinado número de disposiciones concernientes a la cooperación policial en sus fronteras interiores comunes y las fronteras exteriores del espacio Schengen para compensar el posible déficit de seguridad resultante de la supresión de los controles en las ya inexistentes fronteras interiores. El plan de acción de Viena de 1998 y las conclusiones del Consejo Europeo en Tampere de 1999 continúan perfilando el “espacio de libertad, seguridad y justicia”.

En el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa también se establece que la Unión Europea:

“Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de terceros países ⁽¹⁰⁷⁾.”

Así, el concepto de fronteras exteriores queda definido en la Convención de Aplicación del Acuerdo de Schengen e incluye las “fronteras terrestres y marítimas así como aeropuertos y puertos marítimos de las partes contratantes que no son fronteras interiores” ⁽¹⁰⁸⁾.

Hay unos principios de aplicación general en todos los países miembros a partir de la Convención Schengen, que se reflejan en el *Manual común* elaborado por el Comité ejecutivo. Toda persona, independientemente de su nacionalidad está afectada. Así, el control permite como mínimo la identificación de las personas a partir de la elaboración o presentación de ciertos documentos de viaje. No cabe ninguna duda al respecto de la diferenciación entre “extranjeros” y “nacionales de un país miembro de la Unión Europea”. Los extranjeros ⁽¹⁰⁹⁾ están sometidos a un estricto control.

El control del tráfico en las fronteras está reforzado por la cooperación policial y judicial en los países miembros, así como por el intercambio de información. En este

¹⁰⁷ TCE: Art. III-2.2

¹⁰⁸ BERGUER, N: *Op. Cit.* Pág. 93.

¹⁰⁹ Debe entenderse extranjero como “inmigrante procedente de un país que no es miembro de la UE”, o “nacional de un país tercero”.

sentido, la Convención Schengen ha creado el Sistema de Información Schengen por el cual queda asegurado dicho intercambio de información sobre materias pertinentes e importantes, como es el caso de la no-admisión ⁽¹¹⁰⁾ de ciertas personas debido a una amenaza al orden público o a la seguridad nacional. Por su parte, el TCE apunta a la cooperación judicial en asuntos civiles de repercusión transfronteriza cuya base está en el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales, que incluye entre otros aspectos la notificación y el traslado fronterizos de documentos judiciales y extrajudiciales y la cooperación en la obtención de pruebas ⁽¹¹¹⁾. También establece la cooperación judicial en materia penal ⁽¹¹²⁾ y la cooperación policial.

En la cooperación policial establecida en el TCE y que recoge puntos de la Convención Schengen, participarán todas las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, los servicios de aduanas y otros servicios coercitivos especializados en la prevención, detección e investigación de infracciones penales. Se contemplará así mismo las funciones de la Europol ⁽¹¹³⁾, cuya estructura, funcionamiento, ámbito de actuación y competencias quedarán determinados por la ley europea.

Así pues, el control y la protección de las fronteras exteriores de la Unión Europea será llevado a cabo por diferentes autoridades nacionales (lo que no deja de indicarnos que la política de inmigración es inminentemente una política interior) entre los que figuran los guardias transfronterizos, la policía y los funcionarios de aduanas.

Política común de visados

¹¹⁰ La no-admisión implica el rechazo inmediato de la entrada en territorio comunitario, sin posibilidad de recurso.

¹¹¹ TCE: Art. III-269.

¹¹² La cooperación judicial en materia penal tiene su fundamento en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales e incluye la aproximación de ciertas disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros (TCE: Art. III-270).

¹¹³ *La función de la Europol es apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales y de los demás servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros así como su colaboración mutua en la prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión, así como en la lucha en contra de ellos* (TCE: Art. III-276).

Los inmigrantes que proceden de países terceros no siempre están obligados a tener un visado para entrar en el territorio comunitario. En este sentido, existe una lista de países cuyos nacionales deben obtener una visa que les permita entrar en uno de los países miembros de la Unión Europea (¹¹⁴), un inventario de Estados terceros que no necesitan visado para atravesar las fronteras exteriores de la Unión, y otro inventario en el que los inmigrantes están obligados a tener un visado sólo en ciertos Estados de la Unión Europea.

Es necesario establecer una diferencia entre los visados para estancias de corta duración y los visados de larga duración; ya que mientras los primeros implican sólo el paso de las fronteras exteriores y son objeto de una política común a nivel europeo; los segundos, esto es: los visados para estancias de larga duración, suponen el establecimiento en el territorio de la Unión Europea, y responden a la política de inmigración llevada a cabo por medidas de armonización de las respectivas legislaciones nacionales. Así, en el caso de los visados para estancias de corta duración, la Convención Schengen ha previsto la instauración de un visado uniforme, válido en todo el territorio de las partes contratantes, y el reconocimiento mutuo, de manera provisional, de los visados nacionales hasta que se instaure el visado uniforme que permite al poseedor la libre circulación por el territorio de las partes contratantes. No se prevé régimen común en el caso de los visados para una estancia de larga duración.

El TCE en este sentido visa la posibilidad de una ley o ley marco europea que establezca “medidas referentes a los pasaportes, documentos de identidad, permisos de residencia o cualquier otro documento asimilado” (¹¹⁵). En el mencionado caso, es necesaria la previa consulta al Parlamento, tras lo cual el Consejo deberá pronunciarse por unanimidad.

No obstante los principios por los que se establece una auténtica política de inmigración comunitaria que regule y controle los flujos migratorios son débiles. Labayle ya insistía en el hecho de que los conceptos de solidaridad y responsabilidad de los Estados miembros reflejan más que nada retórica, que las

¹¹⁴ Tratado de la comunidad Económica modificado: art. 62, párr. 2. b)i).

¹¹⁵ TCE: Art. III-125.

prácticas y culturas administrativas y policiales nacionales son diversas y varias en sus capacidades y que la presión de la inmigración unida a la ampliación de la Unión Europea que ha abierto el camino a ciertas organizaciones con ánimo de lucro van de la mano del crimen organizado (¹¹⁶). No es necesario caer en tal pesimismo, ya que las políticas de la Unión siempre han ido a pasos lentos lo que no supone un desastre de las políticas sino simplemente la necesidad de una cooperación y una unión más estrecha. Evidentemente, no todos los países miembros de la Unión Europea se ven afectados del mismo modo por los flujos migratorios (los que geográficamente están más próximos del Mediterráneo árabe son más susceptibles en el control de sus fronteras, como sería el caso de España o Italia). Evidentemente, es necesaria una cooperación entre los países miembros a diferentes niveles, lo que fortalecería la seguridad interior derivado de un control efectivo de fronteras.

La admisión de inmigrantes procedentes de países terceros

en la Unión Europea desde las instituciones europeas

Ciertamente, la libre circulación en el seno de la Unión ha sido lograda, pero no lo es en el sentido de “libremente elegida”. Si para el ciudadano europeo presenta obstáculos en cuanto al principio de igualdad, ya sea inmigrante o sedentario; para el extranjero que desea migrar en o hacia Europa, sus posibilidades de circulación se cruzan con las ordenes jurídicas nacionales y comunitarias (¹¹⁷). En principio, los extranjeros no se benefician de la libre circulación en la Unión. Pero este principio cuenta con excepciones que nos permitirán generalizar la libre circulación al conjunto de los inmigrantes de países terceros que residan regularmente (legalmente) desde un determinado periodo de tiempo. Es decir, los extranjeros están excluidos del principio de libre circulación en el sentido clásico de estancia de

¹¹⁶ LABAYLE, Henri: L'Europe et l'immigration: l'impossible forteresse en DEHOVE (Op. Cit.) P.173.

¹¹⁷ DE SCHUTTER, Olivier y NIHOUL, Paul (coord.): *Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*; De Boeck & Larquier, Bruxelles, 2004. P. 157.

larga duración, pero pueden desplazarse libremente si se trata de estancias de corta duración (inferiores a tres meses, o lo que viene a ser lo mismo: turísticas) (¹¹⁸).

Cuando hablamos de la admisión de inmigrantes originarios de países no pertenecientes a la Unión Europea hacemos referencia a las estancias que superan los tres meses, y que implican consecuentemente el establecimiento en el territorio europeo. El derecho o permiso de residencia puede en determinados casos garantizar la libre circulación en territorio europeo, tanto del beneficiario como de los miembros de la familia del ciudadano europeo independientemente de su nacionalidad.

Marco de cooperación intergubernamental

El dispositivo jurídico que regula estas estancias largas ha sido desarrollado por el Consejo de Ministros (¹¹⁹) en tres etapas sucesivas (¹²⁰):

1. Aproximación, en 1993, de las legislaciones nacionales relativas a la “reagrupación familiar”.
2. Creación, en 1994, de un dispositivo común que rijan la admisión de inmigrantes en el marco de actividades económicas (trabajo salarial o independiente, siendo las condiciones más restrictivas en el primer caso) o de formación académico-profesional.
3. Instauración, en 1996, de un estatuto común a todos los inmigrantes de países terceros.

El Consejo, según el TCE, podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, determinados reglamentos o decisiones europeos que determinen los procedimientos a seguir por los Estados miembros para efectuar, junto con la Comisión, una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación, por las autoridades de los Estados miembros, de las políticas de la Unión contempladas en el capítulo IV “Espacio de libertad, seguridad

¹¹⁸ *Ibid.* Pág. 164.

¹¹⁹ El Consejo de Ministros ejerce junto con el Parlamento Europeo la función legislativa y presupuestaria. Lleva a cabo las funciones de definición de políticas y de coordinación.

¹²⁰ BERGER, N.: *Op. Cit.* Pág. 107-108.

y justicia” (parte tercera: “de las políticas y el funcionamiento de la Unión”), con el objetivo fundamental de favorecer la aplicación del principio de reconocimiento mutuo. Las referidas evaluaciones y sus resultados deberán ser transmitidas al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales (¹²¹).

Además, dentro del propio Consejo se establecerá un comité permanente encargado de garantizar en territorio comunitario el fomento e intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior, propiciando la coordinación de las actividades de las autoridades competentes de cada Estado miembro. En los trabajos que ejecute y que deberán ser informados al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales podrán participar representantes de los órganos y organismos que dentro de la Unión se puedan ver afectados (¹²²).

Propuestas de la Comisión Europea

Por su parte, la Comisión Europea (¹²³) con el objetivo de crear una política global de inmigración ha presentado al Consejo de Ministros, en julio de 1997, una proposición que recoge las materias relativas a:

1. La admisión de inmigrantes procedentes de países terceros.
2. El derecho de los residentes extranjeros a viajar en el interior de la Comunidad Europea (¹²⁴).

La admisión inicial de inmigrantes de países terceros –ya sea por trabajo, actividad económica independiente, formación académico-profesional, actividades sin ánimo de lucro o en el marco de las políticas de “reagrupación familiar”– se rige por la misma normativa. Además, los inmigrantes legalmente establecidos en territorio

¹²¹ TCE: Art. III-260.

¹²² TCE: Art. III-261.

¹²³ La Comisión europea promueve el interés general de la Unión tomando las medidas necesarias para dicho fin. Velará por la aplicación de la Constitución (TCE) y de las medidas adoptadas por las instituciones comunitarias. Supervisará la aplicación del Derecho de la UE bajo el control del Tribunal de Justicia de la UE. Ejecutará el presupuesto y gestionará los programas. También ejercerá funciones de coordinación, ejecución y gestión. Será la representante de la UE en el exterior excepto en cuestiones de Política Exterior de Seguridad Común (PESC). Los actos legislativos de la Unión solo podrán adoptarse a propuesta de la Unión. (TCE. Art. I-26)

¹²⁴ BERGER, N.: Op. Cit. P. 118.

comunitario y con perspectivas a prolongar su estancia, gozarán de ciertos derechos específicos que le permitirán, a su vez, la integración en la sociedad europea y una mayor estabilidad personal.

Por su parte, en el TCE se reconoce la función de la Comisión de desarrollar propuestas en materia de política de inmigración, así como su participación (al lado del Consejo de ministros u otros órganos comunitarios que se pudieran ver afectados) en los informes que evalúen la puesta en práctica de las medidas relativas a la política de inmigración tomadas desde la Unión Europea.

Medidas de control de la inmigración ilegal

La lucha contra la inmigración ilegal ha sido siempre el centro de las políticas de inmigración, y en este sentido el control de los flujos migratorios es uno de los ejes fundamentales de la política de la Unión (¹²⁵). La posición de la Unión Europea quedó definida a partir del programa de trabajo adoptado en 1991 en el Consejo europeo de Maastricht y de la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre las políticas de inmigración y de asilo el 23 de febrero de 1994 (COMM [94] 23, punto: 105) en el que se establecía que la lucha contra la inmigración ilegal exige una acción preventiva, anterior a la penetración en territorio europeo de los inmigrantes (¹²⁶).

El problema de la inmigración ilegal nos lleva a las cuestiones relativas al control de fronteras exteriores de los países miembros de la Unión Europea y a la cooperación en la lucha contra la inmigración clandestina. Esta cooperación existe en el marco de los Acuerdos de Schengen. Se trata de identificar las personas que residen ilegalmente en territorio comunitario así como las redes mafiosas que incitan dicha inmigración, de luchar contra el trabajo ilegal y la falsificación de documentos con medidas represivas.

La Comisión elaboró un ambicioso programa legislativo centrado en la inmigración legal excluyendo la iniciativa que había llevado a la decisión-marco de del 19 de julio

¹²⁵ LABAYLE, Henri; BOUTILLET-PAQUET, Daphné; y WEYEMBERGH, Anne: *La lutte contre l'inmigration illégale* en DE BRUYCKER (dir.): Op. Cit. P. 371, 374.

¹²⁶ Ibid. P. 374.

de 2002 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos. Algunas iniciativas puntuales o circunstanciales fueron adoptadas más rápidamente que las propuestas de la Comisión. En realidad, éstas se limitaban a la lucha contra la inmigración ilegal: la Directiva 2001/51 del 28 de junio de 2001 quería completar las disposiciones del artículo 26 de la Convención de Schengen sobre las sanciones a los transportistas ilegales; la Directiva 2001/40 trataba el reconocimiento mutuo de las decisiones de alejamiento de los nacionales de países terceros; y la Directiva 2002/90 del 28 de noviembre de 2002 define la ayuda para la entrada, tránsito y estancias irregulares (ilegales) ⁽¹²⁷⁾.

Así pues, si el 28 de noviembre de 2002 el Consejo adopta el Programa de Ayuda al Retorno por el que pide una mayor cooperación operativa entre los Estados miembros, una cooperación más intensa con los terceros países y el establecimiento de normas comunes encaminadas a facilitar el retorno; el 4 y 5 de noviembre de 2004 el Consejo Europeo de Bruselas adoptaría el Programa de La Haya por el que se pedía el establecimiento de normas comunes para las personas que vayan a ser repatriadas para que sean tratadas de manera humana y con el respeto pleno de sus derechos y dignidad. También se solicitó a la Comisión la presentación de una propuesta a principios de 2005, cuya respuesta fue la “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio”, el pasado 2 de septiembre de 2005.

En dicha propuesta se explica que se consideró si debería abordarse la cuestión de expulsión y alejamiento por razones de seguridad nacional y pública, en particular en relación con la expulsión de presuntos terroristas. Finalmente se descartó una posible disposición expresa. El objetivo de la propuesta presentada por la Comisión al Consejo tiene como objetivo el establecimiento de normas comunes sobre el retorno, expulsión, uso de medidas coercitivas, internamiento temporal y reingreso de inmigrantes ilegales. Se aplica el principio de subsidiariedad, dado que no se trata de una competencia exclusiva de la comunidad, y el de proporcionalidad, ya que la Directiva establece los principios generales pero deja a los Estados miembros

¹²⁷ DE BRUYCKER: Op. Cit. P. 33.

la elección de la forma y métodos para dar eficacia a estos principios en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

El TCE establece, como hemos visto en los apartados precedentes (especialmente en el referido al control de flujos migratorios en las fronteras exteriores de la Unión), una política común de inmigración que garantiza la gestión eficaz de los flujos migratorios y en la que se refuerza la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos. Pero también contempla la posibilidad de firmar acuerdos entre la Unión Europea y terceros países para la readmisión de nacionales de terceros países, en sus países de origen o procedencia, que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en uno de los Estados de la Unión (¹²⁸), es decir, en los casos de inmigración ilegal.

Apuntes sobre la política europea de asilo en el TCE

En la política de asilo, como parte integrante de la política de inmigración que venimos desarrollando, la Unión Europea también avanza y busca garantizar la repartición de la responsabilidad de prestar atención a los solicitantes de asilo, en partes iguales entre los estados miembros. Actualmente se está planteando el modo de reducir los tiempos de espera en el tratamiento de solicitudes de asilo, garantizando a la vez un trato equitativo entre los candidatos. También se han establecido normas para determinar qué país comunitario es responsable de examinar una petición de asilo, hecho que corresponde en general al país de entrada del solicitante.

La cuestión que se plantea con el sistema común de asilo es la inmigración económica: un sistema común de asilo debe ir acompañado de una firme y clara política de inmigración legal para no tentar a los inmigrantes económicos que buscan penetrar legalmente en el territorio de la Unión Europea a partir de la vía del asilo político.

El TCE delimita en su artículo III-266 la política europea de asilo que se desarrollará en territorio comunitario:

¹²⁸ TCE: Art. III-267. 3.

“La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del derecho de no devolución.”

La Unión Europea garantiza el derecho de asilo dentro del respecto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con la Constitución⁽¹²⁹⁾; y prohíbe las expulsiones colectivas dentro de la Unión estableciendo que:

“Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a la tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes»⁽¹³⁰⁾.

Una posterior ley o ley-marco europea determinará las medidas referentes a un sistema común de asilo político que incluirá:

- a) Un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión.
- b) Un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional.
- c) Un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva.
- d) Procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o protección subsidiaria.
- e) Criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria.
- f) Normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria⁽¹³¹⁾.

Conclusiones

¹²⁹ TCE: Art. II-78.

¹³⁰ TCE: Art. II-79.

¹³¹ TCE: Art. III-266.2.

La política de inmigración ha sido planteada desde un principio en la Unión Europea como una cuestión de seguridad. En el Tratado de Maastricht de 1992 se presentó como un objetivo común para los Estados miembros y se enmarcó en el “tercer pilar”: Justicia y Asuntos de Interior. A partir de Amsterdam (1999) estará integrada en el denominado “espacio de libertad, de seguridad y de justicia”. Así pues, la política de inmigración es una materia policial y de seguridad interior, pero también está estrechamente relacionada con la acción exterior comunitaria, con la PESC, si pensamos en la protección de fronteras o en la cooperación al desarrollo.

La política de inmigración comunitaria recoge diferentes puntos como los índices de empleo, la cohesión social y la diversidad cultural, por un lado, y el control de fronteras, el cumplimiento de la ley y la seguridad nacional, por otro. Además se han establecido varios mecanismos para armonizar la legislación nacional relativa a la admisión y residencia de inmigrantes procedentes de países terceros: dos de ellos fueron adoptados en el 2003, como la directiva sobre el derecho a la reunificación familiar (2003/86/CE) y la directiva referente al estatuto de los ciudadanos de terceros países residentes de larga duración (2003/109/CE).

Ya hemos visto que el TCE, recoge los puntos claves para una política de inmigración común a todos los Estados miembros de la Unión. Pero si bien, el camino hacia dicha política común de inmigración ha comenzado tímidamente hace décadas (Acta Única, 1986) en el momento en que se establecía un espacio sin fronteras interiores que aseguraba la libre circulación de personas (mercancías, servicios y capitales) no podemos decir que con el TCE haya llegado a su fin, sino que, simplemente, apunta a objetivos comunes cuyos mecanismos de acción deben ser aún desarrollados (por legislaciones: ley europea o ley marco europea; que muestren el deseo de todos los países miembros).

Entre las amenazas exteriores que más afectan a la Unión Europea se encuentran los flujos de inmigración ilegal, fuente de conflictos interiores no sólo de índole social. La política de inmigración, que comenzó formando parte de las medidas sociales para los trabajadores de países terceros, abarca hoy la política y seguridad interior, y también, con timidez, la acción exterior comunitaria; de tal modo que su puesta en marcha exige la coordinación de diferentes dispositivos sociales, judiciales, policiales e incluso económicos.

Una política eficaz y común de inmigración garantiza la seguridad interior de la Unión Europea. Dicha política debe asegurar el control de las fronteras exteriores. Pero dichas fronteras están continuamente sujetas a cambios –algunos autores hablan incluso de fronteras móviles– derivados tanto de la ampliación de la Unión como de la propia definición de Europa. Estas fronteras son geográficas, políticas, económicas, culturales y religiosas; y no afectan por igual a todos los países miembros.

Los problemas derivados de una inmigración masiva e ilegal son cuantiosos y pueden ser analizados desde una perspectiva humanitaria (condiciones en las que los inmigrantes acceden al territorio y situación en la que vivirán, en muchos casos derivan en mafias y tratas de seres humanos, sobre todo mujeres), socioeconómica (trabajos ilegales, de los que derivará una vez más la explotación; penuria) e incluso política (ausencia de derechos). La solución que propone la Unión Europea está en las políticas de cooperación para el desarrollo y en diversos acuerdos humanitarios y económicos. No es cuestión aquí cerrar las fronteras e impedir la llegada de una masa de inmigrantes, sino de controlar la inmigración, ya que constituye al mismo tiempo una fuente de riqueza para la propia Unión (a nivel cultural, lingüístico, ideológico, económico: mano de obra, etc.) y luchar por el respeto de los valores establecidos en el TCE, principalmente el de la no-discriminación. En este sentido, la Unión Europea intenta enlazar su acción exterior con una política de inmigración común.

Nosotros hemos establecido el marco teórico que nos permite situar diferentes procesos migratorios dirigidos hacia la Unión Europea, así como la situación general que gozan los inmigrantes de países terceros. El campo de estudio es muy amplio, la política común de inmigración no acaba de nacer, pero aún está en la juventud. La cooperación de todos los Estados miembros y el establecimiento de valores y objetivos comunes permitirán que la política de inmigración común sea un hecho tangible y eficaz, que garantice la seguridad interior dentro del espacio sin fronteras que es la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

ARGELEY VILAR, Patricia: El fenómeno de la inmigración en Europa. Perspectivas jurídicas y económicas; Dykinson, Madrid, 2005.

ALLIEVI, Stefano: Les convertis à l'Islam. Les nouveaux musulmans d'Europe; en L'Harmattan, Paris, 1998.

BERGER, Nathalie: La politique d'asile et d'immigration. Enjeux et perspectives; Bruylant, Bruxelles, 2000.

CALDUCH CERVERA, Rafael: Dinámica de la Sociedad Internacional; Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993.

DASSETTO, Felice: La construction de l'Islam européen. Approche socio-anthropologique; L'Harmattan, Paris, 1996.

DE BRUYCKER, Philippe (dir.): The emergente of a european immigration policy/ L'émergence d'une politique européenne d'immigration; Bruylant, Bruxelles, 2003.

DE SCHUTTER, Olivier y NIHOUL, Paul (coord.): Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne; De Boeck & Larquier, Bruxelles, 2004.

DEHOUSSE, Franklin; VANDAMME, Jacques y le HARDY DE BEAULIEU, Louis (dir.): Union européenne: quels défis pour l'an 2000? Emploi, union monétaire, élargissement; Presses Interuniversitaires Européennes, Bruxelles, 1998.

DEHOVE, Mario (dir.): Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union; La Découverte, Paris, 2004.

DELOIRE, Philippe: Vers l'Europe des 30. Le processus d'élargissement de l'Union européenne; Paulino éditeur, Paris, 1998.

DREVET, Jean-François: L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où?; L'Harmattan, Paris, 2004.

LORCA, Alejandro; MARCOS, Alonso; LOZANO, Luis Antonio: Inmigración en las fronteras de la Unión Europea; Ediciones Encuentro; Madrid, 1997.

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Ministerio del Interior y Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2004.

Análisis Estratégico Internacional: <http://www.analisisinternacional.net/>

Consejo de la UE: <http://ue.eu.int>

Parlamento europeo: <http://www.europarl.eu.int/>

Unión Europea: <http://europa.eu.int/>

Universidad de Zaragoza: http://www.unizar.es/union_europea/