

# LA INMIGRACIÓN Y LA UNIÓN EUROPEA\*

José Martín y Pérez de Nanclares

El concepto de Estado-nación, configurado en sus perfiles básicos durante el siglo XIX, se caracteriza por tres elementos fundamentales estrechamente ligados entre sí: la soberanía, el territorio y la nacionalidad. Así, todo Estado-nación gozaba (y en lo básico sigue gozando) de la prerrogativa *soberana* de poder autorizar libremente la entrada y permanecer en su *territorio* a las personas que no ostenten la *nacionalidad* de ese Estado. Por tanto, ha sido un principio comúnmente aceptado que cada Estado es competente para determinar bajo qué condiciones un extranjero puede ser autorizado a entrar en su territorio. De ahí que, respecto a la inmigración tradicionalmente se haya hablado de una verdadera competencia *regaliana*<sup>1</sup>.

De esta manera, aun hoy, la nacionalidad sigue siendo un concepto que se caracteriza por la exclusión (extranjero es todo aquel que no ostente la nacionalidad del Estado en cuestión) y sigue siendo también un requisito esencial a la hora de definir el estatuto jurídico del extranjero dentro del territorio de un Estado diferente al de su nacionalidad<sup>2</sup>. De ello, junto a la consecuencia obvia pero frecuentemente olvidada de que todos los individuos son extranjeros cuando no se encuentran dentro del territorio de su Estado, se deduce una tradicional tendencia a adoptar por los Estados una regulación jurídica diferente para los extranjeros res-

---

\*Este trabajo se inserta dentro un proyecto de investigación más amplio financiado por el Gobierno regional de La Rioja (ANGI 2001/18).

1. ULLMANN, V.: *Völkerrecht*, Mohr Verlag, Tübingen, 1908, p. 2. A este respecto, puede recordarse que todavía en 1955 en el marco del Tribunal Internacional de Justicia se sostenía que “when an alien comes to the frontier, seeking admission, either as a settler or on a visit, the State has an unfettered right to refuse admission”; Se trata de la conocida posición del juez READ sostenida en su opinión disidente en el caso *Nottenbohm* al afirmar que “, *ICJ Reports* 1955, p. 46.

2. Véase, por ejemplo, ISAY, E.: “De la nationalité”, *Recueil des Cours de l’Academie de Droit International* 1924, pp. 429-468. Frecuentemente se traen también a colación las palabras del

pecto a la existente para sus nacionales. Esto plantea con toda crudeza la cuestión de los derechos fundamentales mínimos de los que no puede sustraerse a ningún extranjero, es decir, en cierta medida equivale a propugnar su consideración como una materia que reclamaría una regulación (al menos de mínimos) en el ámbito del Derecho Internacional.

En este contexto de competencia típicamente estatal, la inmigración se ha convertido en las últimas décadas en un tema central de la agenda política y electoral de los países occidentales. Ciertamente, la inmigración no es, en modo alguno, un fenómeno nuevo ni exclusivo de nuestro tiempo. Durante siglos Occidente ha conocido movimientos migratorios, en ocasiones masivos, motivados según los casos por circunstancias económicas, políticas, bélicas, territoriales o simplemente religiosas. Sin embargo, en los últimos años los Estados europeos han pasado de ser países abiertos y poco restrictivos en la acogida de emigrantes por motivos políticos (especialmente con ocasión de las persecuciones fascistas y la segunda guerra mundial) o económicos (hasta la crisis de 1973) a convertirse en auténticas “murallas” que frenan o dificultan notablemente la inmigración.

Tampoco es una novedad la falta de una regulación de la materia por el Derecho Internacional. La verdadera novedad radica, a nuestro juicio, en la preocupante coincidencia en el momento actual de una política de entrada extremadamente restrictiva en todos los Estados de la Unión Europea —también en Estados tradicionalmente abiertos como Estados Unidos, Canadá o Australia— junto a una regulación de los derechos de los extranjeros también muy restrictiva en algunos Estados miembros<sup>3</sup>. Situación que desde la perspectiva iusinternacional se torna tanto más preocupante si se tiene presente que, además de dejarse con carácter general la regulación de la inmigración en manos de los Estados, ni siquiera se ha logrado un satisfactorio régimen jurídico de protección a quienes demanden entrada en un determinado país porque huyen de situaciones de guerras o catástrofes naturales. Aunque ciertamente esta cuestión haya merecido una mayor atención iusinternacional que la inmigración —digamos ordinaria por motivos económicos— y en la práctica la institución del “refugio” haya sido el principal ariete de la aludida potestad regaliana de los Estados, nada se ha avanzado respecto a lo recogido en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados<sup>4</sup>,

---

profesor SCALLE al considerar que “déterminer la nationalité des individus d’est, non seulement déterminer quels sont les nationaux, mais aussi quels sont les non-nationaux ou les étrangers. C’est donc indirectement fixer le statut international des non-nationaux et, par conséquent, la compétence a l’égard des sujets de droit de la communauté interantionale des autorités gouvernementales étrangères”; SCALLE, G.: *Précis de Droit des Gens: principes et systématique*, París, 1984, 66.

3. Para profundizar en el alcance de los derechos de los extranjeros en los diferentes Estados puede consultarse la reciente obra de IBURCIO, C.: *The Human Rights of Aliens under International and Comparative Law*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haya, 2001.

4. Se encuentra, por ejemplo, en TORRES UGENA, N.: *Textos normativos de Derecho Internacional Público*, Civitas, 7ª ed., Madrid, 2000, pp. 582-595.

en vigor desde 1954, y su protocolo de 1967<sup>5</sup>. No puede pasarse por alto que este instrumento internacional de mínimos es deudor de un contexto internacional de guerra fría que nada tiene que ver con el actual y cuyo régimen jurídico en lo sustancial se asienta en un concepto de refugiado claramente insuficiente. Abarca únicamente a quienes acrediten individualmente fundados temores de persecución en su país por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas<sup>6</sup>. Y la protección garantizada se limita únicamente al reconocimiento del modesto principio de *non refoulement* a quienes encajen en este restrictivo concepto de refugiado<sup>7</sup>. En sentido estricto, no existe, pues, un derecho subjetivo al asilo.

De esta forma, en la práctica, más allá de este derecho al *non refoulement* para los refugiados o más allá del derecho de reunificación familiar de los inmigrantes legalmente establecidos en un Estado, apenas queda actualmente hueco jurídico para la emigración (legal). Ello, fruto del constante crecimiento de la cifras de inmigrantes (“ilegales”) o de inmigración “disfrazada” de asilo, provoca irremediabilmente incómodos e indeseables debates sobre migración “deseada” e “indeseable”<sup>8</sup>. O dicho en términos más administrativistas, proliferan las solicitudes de asilo “manifiestamente infundadas”. De esta forma, aunque obviamente inmigración y asilo son cuestiones bien diferentes, tanto en su raíz conceptual como en sus exigencias de réplica y protección jurídica, su destino —al menos en el marco europeo— quedan “fatalmente” ligados. En efecto, pese a la tradicional

---

5. Protocolo sobre el estatuto de los Refugiados, Nueva York; recogido, por ejemplo, en TORRES UGENA, N.: *op. cit. (Textos normativos...)*, pp. 569-599. Cfr. ROBINSON, N.: *Convention Relating to the Status of Refugees. Its History Contents and Interpretation*, Alto Comisionado de NU para los Refugiados, Ginebra, 1997, pp. 5-8.

6. Sobre el alcance de la protección internacional a los refugiados puede verse, por todos, la excelente obra de GOODWIN-GILL, S.G.: *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, 2ª ed., Oxford, 1996.

7. La Resolución 2312 (XXII) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 14 de diciembre de 1967 en su Declaración sobre el Asilo Territorial recoge, igualmente, este principio del *non refoulement* pero, de igual modo, en 1977 fracasó rotundamente el intento de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el asilo territorial de convertir esta Declaración en un tratado internacional. Cfr. LEDUC: “L’asile territorial et la Conférence des Nations Unies de Genève de janvier 1977”, *Annuaire Français de Droit International* 1977, p. 221.

8. Véase EZRA, E.: “The Undesired Exclusion (and Inclusion) in Migration Policy-Making in Europe”, *Revue des Affaires Européennes* 2000, p. 7-37, especialmente p. 7. La lectura de este trabajo resulta de sumo interés. La autora trata de identificar el concepto de “emigrante indeseable” examinando las legislaciones y políticas de inmigración de Francia, Alemania y el Reino Unido, concluyendo en la tendencia de estos Estados a transferir al nivel comunitario la necesidad de una cooperación para “combatir” la emigración “indeseable”. Aval de esta interpretación sería el documento común que el 4 de octubre de 1999 presentaron esos mismos Estados en la reunión de Ministros de Justicia e Interior de la Unión en Luxemburgo y que se convirtió en documento de base del decisivo Consejo Europeo de Tampere de 16 y 17 de octubre del mismo año. Igualmente lo será, como se mostrará en este trabajo, los Consejos Europeos de Laeken y de Sevilla.

consideración jurídico-política de la inmigración como una competencia típicamente estatal y pese a la práctica inexistencia de normas de Derecho Internacional Público que impongan obligaciones a los Estados en esta materia, la Unión Europea ha asumido en los últimos años muy relevantes competencias de actuación. Así, en la actualidad los Estados miembros se ven obligados a someter sus legislaciones nacionales sobre asilo e inmigración al cumplimiento de las normas que la Unión Europea establezca en el marco de sus competencias.

Este marco se encuentra básicamente en el título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (arts. 61 a 69 TCE), introducido por el Tratado de Amsterdam (en vigor desde el 1 de mayo de 1999) y levemente modificado por el Tratado de Niza. Su desarrollo normativo liga, como ya se ha apuntado, las cuestiones de asilo e inmigración<sup>9</sup>. Con todo, en este trabajo nos limitaremos, dentro de lo posible, únicamente al tratamiento de la inmigración<sup>10</sup>.

En realidad, pese a la innegable trascendencia del tema, hasta fechas bien recientes el Derecho Comunitario, fiel a la concepción regaliana de esta materia, había ignorado casi por completo este fenómeno, dejando las cuestiones en manos de los Estados miembros. Los tratados constitutivos hablaban efectivamente desde 1957 de la libertad de circulación de las *personas*, pero bajo esta categoría se incluían únicamente la “emigración” de los trabajadores o prestadores de servicios que ostentasen la nacionalidad de alguno de los Estados miembros de la entonces Comunidad Económica Europea. Los extranjeros no comunitarios venían a constituir, pues, un grupo totalmente ignorado, lo que con cierto tono crítico se ha denominado la *seizième nation*<sup>11</sup> de la Unión, “la nación difusa”<sup>12</sup> o, con cierto ingenio, los *denizens y marginzens*<sup>13</sup>. Ello resultaba comprensible tan sólo si se tiene presente la natural resistencia de (todos) los Estados miembros a perder el

9. Como estableció el Consejo Europeo de Tampere en octubre de 1999, “las cuestiones, distintas pero estrechamente relacionadas, del asilo y la migración hace necesario desarrollar una política común de la Unión Europea; Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999; SN 200/99.

10. Para un estudio en profundidad de esta regulación puede verse MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La inmigración y el asilo en la Unión Europea-Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad, justicia*, Colex, Madrid, 2002. Igualmente, HAILBRONNER, K.: *Immigration and Asylum Law of the European Union*, ed. Kluwer, La Haya, 2000; NIESSEN, J., en su introducción a obra de GUILD, E., *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union*, Kluwer, La Haya, 1998, pp. 3-63, especialmente pp. 39-50 y p. 61; FARIA, C./CORRADO, L.: “Vers une politique européenne commune en matière d’asile et de migration”, *EIPASCOPE* 2001, núm. 2, pp. 2-15. La primera se basa en razones económicas, familiares o personales mientras la segunda lo hace en la esfera de los derechos fundamentales; véase, entre otros, BERGER, N.: *La politique européenne d’asile et d’immigration-Enjeux et perspectives*, Bruylant, Bruselas, 2000, p. 15.

11. WITHOL DE WENDEN, C.: *La citoyenneté européenne*, Presses de Sciences Politiques, París, 1997, p. 99.

12. Este término es utilizado para hacer referencia a la población inmigrada que habita en el

poder de reglamentación en una materia (condiciones de entrada y estancia, requisitos para conceder un permiso de trabajo, derechos sociales, etc.) que, como ya hemos apuntado, consideraban prerrogativa regaliana e indisolublemente ligada a su concepto de soberanía territorial e identidad nacional y, por lo tanto, de su exclusiva competencia.

Pero la tozuda fuerza de los hechos, el surgimiento de crecientes controversias jurídicas en el plano comunitario que tienen como protagonistas a los extranjeros y, sobre todo, la propia construcción de un mercado único sin fronteras interiores convirtieron en ineludible su tratamiento. En efecto, estos tres elementos pusieron de manifiesto las insuficiencias de una solución nacional para abordar con seriedad el tratamiento de las cuestiones sobre inmigración y asilo.

En primer lugar, la existencia de más de 13 millones de extranjeros extracomunitarios en el territorio de la Unión Europea<sup>14</sup> (frente a apenas 6 millones de los 370 millones de ciudadanos comunitarios que han hecho uso de su derecho a residir en otro Estado miembro)<sup>15</sup>, hacía insostenible mantener el vacío normativo anterior y la ausencia de un estatuto jurídico adecuado. A mayor abundamiento, el imparable aumento de la inmigración incontrolada por motivos económicos reclamaba como mínimo una cierta cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la inmigración clandestina.

En segundo lugar, la creciente aparición de conflictos jurídicos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que tenían como protagonistas a extranjeros no comunitarios<sup>16</sup>, especialmente nacionales procedentes de Estados

espacio europeo y que se define desde la negatividad de carecer de nacionalidad —dice el autor— europea dentro de lo que desarrolla como “Europa y los no ciudadanos”; OLIVÁN LÓPEZ, F.: “La nación difusa: la inmigración y la búsqueda de los Derechos políticos”, *Studia Carande* 1999, p. 229-247, especialmente pp. 229-232.

13. MARTINIELLO, M.: “European Citizenship, European Identity and Migrants: Towards the post-National State?”, en MILES, R./THRÄNHARDT, D. (eds.), *op. cit. (Migration and European...)*, pp. 37-52, especialmente pp. 47-48, especialmente p. 40.

14. Datos de 1997 extraídos de *Annuaire EUROSTAT 2001-La guide statistique de l'Europe*, Luxemburgo, 2001, p. 86 y ss.

15. Quiere ello decir que del número total de extranjeros residentes en Estados miembros de la Unión Europea (19 millones), no son ciudadanos comunitarios alrededor del 70%. Por otro lado, los extranjeros representan tan sólo el 5% de la población total de la Unión, si bien la distribución de los mismos por Estados resulta desigual, siendo Austria (8%) y Alemania (7%) los Estados miembros con una mayor índice de admisión.

16. Sobre esta jurisprudencia, véase WEILER, J.H.H. “Thou Shalt Not Oppress a Stranger: On the Judicial Protection of The Human Rights of Non EC Nationals - A Critique”, *European Journal of International Law* 1992, pp. 65-91; STANGOS, P.N.: “La jurisprudence récente de la Cour de Justice des Communautés européennes concernant les travailleurs migrants, ressortissants de pays tiers”, *Revue des Affaires Européennes* 2000, pp. 107-117; AKANDJI-KOMBÈ,

con los que la Comunidad Europea había concluido algún tipo de acuerdo de asociación o cooperación, cohonestaba mal con el pretendido vacío competencial comunitario.

Y, en tercer lugar, difícilmente podía resultar compatible la desaparición de los controles en las fronteras interiores derivada de la creación de un mercado único (art. 14 TCE) con la total ausencia de una regulación comunitaria sobre los ciudadanos de Estados terceros. Habiendo desaparecido las fronteras interiores y estando garantizada la libertad de circulación de las personas mal se puede distinguir en el cruce fronterizo intracomunitario entre ciudadanos comunitarios y extra-comunitarios, pese a que su estatuto jurídico sea radicalmente diferente. Es más, desde el mismo momento en que todas las personas, comunitarias o no, son capaces de moverse libremente de un Estado a otro la pretendida existencia de diferentes regímenes jurídicos nacionales sobre visados y controles transfronterizos se convierte en ficción e invita, en caso de inactividad legislativa comunitaria, a evidentes fraudes de ley.

Esta necesidad de engendrar una política común europea sobre asilo e inmigración se encuadró inicialmente (desde el Acta Única Europea hasta el Tratado de Maastricht) en el terreno de la intergubernamentalidad. Concretamente, el Tratado de Maastricht insertó dentro de la Unión Europea (pero fuera de la Comunidad Europea) el denominado tercer pilar sobre Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJI). Sin embargo, fue la Conferencia Intergubernamental de 1996 la que al desembocar en el Tratado de Amsterdam dio finalmente el paso de encuadrar ambas materias en el ámbito estrictamente comunitario (en el TCE), fruto de comunitarizar buena parte del antiguo tercer pilar de la CAJI, así como tras la conducción del acervo Schengen al ámbito jurídico e institucional de la Unión. Consecuencia de este importante paso fue la introducción en el Tratado constitutivo de la CE de un nuevo título IV sobre “visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas” (arts. 61 a 69 TCE) encaminado a crear lo que de manera un tanto pomposa se denominó un *espacio de libertad, seguridad y justicia*<sup>17</sup>.

Con todo, el precio a pagar por este significativo crecimiento de las competencias comunitarias fue el no poder renunciar a la unanimidad en el Consejo y

---

J.F.: “La jurisprudence communautaire récente en matière de droits fondamentaux”, *Cahiers de Droit Européen* 1998, pp. 351-387, especialmente pp. 376-381. Para un análisis de la jurisprudencia anterior, AKANDJI-KOMBÈ, J.F.: “Les droits des étrangers et leur sauvegarde dans l’ordre juridique communautaire”, *Cahiers de Droit Européen* 1995, pp. 351-381.

17. Esta denominación, en efecto, ha sido calificada por la doctrina como “grandilocuente, pretenciosa y ambigua” y de cierta “ampulosidad”; véase VALLE GÁLVEZ, A. del: “La libre circulación de personas en el espacio de libertad, seguridad y justicia”, en LÓPEZ ESCUDERO, M./MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coords.), *Derecho Comunitario Material*, ed. McGraw Hill, Madrid, 2000, pp. 41-50 especialmente p. 42.

el codificar en esta materia un *pick and choose* para el Reino Unido, Dimarca e Irlanda —el título IV TCE no se aplica a estos tres Estados—, así como la correlativa necesidad de normas especiales y protocolos que no hacen precisamente transparente, comprensible y accesible la nueva regulación; e incluso mantiene determinadas cuestiones del citado espacio de libertad, seguridad y justicia en el tercer pilar —ahora limitado a la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (CPJMP)— fuera del manto institucional y jurídico estrictamente comunitario.

Por otro lado y aunque no sean temas de estricto carácter jurídico —al menos no del título IV—, no puede ignorarse tampoco la (desgraciada) concatenación entre inmigración y racismo o xenofobia<sup>18</sup> del que en modo alguno podía permanecer ajena la Unión Europea y, por ende, tampoco la nueva regulación jurídica. De ahí que el Tratado de Amsterdam también incluyera una referencia a la lucha contra la discriminación de origen racial, étnico o religioso (art. 13 TCE)<sup>19</sup>.

En conclusión, con estos antecedentes el TCE prevé en la actualidad, a diferencia de lo que ocurría con anterioridad al Tratado de Amsterdam (antiguo artículo K.1.3 TUE), una *competencia comunitaria compartida* con los Estados de carácter muy amplio. Además, por contraposición a lo que ocurre con la competencia en materia de asilo (art. 63.1 y 2 TCE), no se trata tan sólo de establecer “normas mínimas”, sino de fijar en su integridad las condiciones de entrada y residencia (art. 63.3 a) TCE), las medidas contra la inmigración y residencia ilegales (art. 63.3b) TCE) y la definición de los derechos y las condiciones para los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro puedan viajar (art. 62.3 TCE) o residir en otros Estados miembros (art. 63.4 TCE). Por tanto, la acción de la Comunidad no se encamina tan sólo a favorecer la cooperación entre los Estados miembros o a apoyar y completar la acción de éstos, como ocurre en el caso de las competencias atribuidas a la Comunidad con carácter complementario, sino que se le atribuye competencia suficiente para desarrollar una política propia en materia de inmigración cuyas disposiciones (como ocurre en

---

18. Son abundantes en la doctrina los trabajos que tratan la concatenación entre inmigración y racismo. Puede destacarse, entre otros, las interesantes obras colectivas de REA, A. (ed.): *Immigration et Racisme en Europe*, ed. Complexe, París, 1998; WRENCH, J./SOLOMONS, J. (eds.): *Racism and Migration in Western Europe*, ed. Berg, Oxford, 1992; igualmente BOVENKERK, F./MILES, R./VERBUNT, G.: “Comparative Studies of Migration and Exclusion on the Grounds of ‘Race’ and Ethnic Background: A Critical Appraisal”, *International Migration Review* 1991, pp. 375-391. Existen también relevantes aportaciones que estudian las conexiones entre las actuales regulaciones nacionales sobre asilo y la discriminación, especialmente tras los recientes procesos de una cierta “criminalisation and securisation of asylum law”; véase, por todos, el interesante trabajo de BELL, M.: “Mainstreaming Equality Norms into European Union Asylum Law”, *European Law Review* 2001, pp. 20-34, especialmente pp. 23-25.

<sup>19</sup>Véase a este respecto ESPÓSITO, C.: “The European Union Response Towards Racismo”, *Revue des Affaires Européennes* 2000, pp. 118-127; ROSENBERG, D.: “La lutte contre le racisme et la xénophobie dans l’Union européenne”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 1999, pp. 201-238.

todas las competencias compartidas) desplazarán con todas las consecuencias que ello conlleva a las disposiciones nacionales que se opongan a ellas (*preemption*)<sup>20</sup>.

Esta competencia compartida comprende los controles sobre los nacionales de Estados terceros que se encuentren legalmente en la Comunidad. No abarca, sin embargo, otros aspectos como la determinación de las condiciones de empleo para los mismos que se realizará de conforme a la previsión competencial ad hoc existente en materia de política social (art. 137.3 *in fine* TCE). Ésta es de menor intensidad de acción que la previsión competencial en materia de política de inmigración ya que esta última es una competencia comunitaria de carácter simplemente complementario a la de los Estados miembros. La competencia sobre inmigración tampoco cubre obviamente cuestiones más delicadas como las posibilidades de acceso a la nacionalidad o las medidas de integración social de los extranjeros legalmente residentes en un Estado miembro.

Así las cosas, una vez considerado el peculiar contexto internacional actual y la inclusión en el Derecho Comunitario originario de una competencia amplia para regular en el plano europeo buena parte del régimen jurídico de la inmigración, nos encontramos en situación de abordar, por último, un breve comentario sobre las acciones que hasta el momento ha emprendido la Unión Europea al amparo de las nuevas atribuciones competenciales introducidas por el Tratado de Amsterdam.

Para una adecuada valoración de esta actividad comunitaria en materia de inmigración conviene, de entrada, tener presente que los Tratados constitutivos prevén un marco temporal de actuación. Así, para la adopción de las principales decisiones sobre inmigración previstas en los Tratados constitutivos se ha fijado un plazo de cinco años (art. 67 TCE), esto es, a lograr antes del 1 de mayo de 2004. De ahí que para su consecución el Consejo Europeo extraordinario de Tampere (octubre de 1999), el cual es clave en esta materia, fijó como objetivo prioritario de la Comunidad la consecución de una *política común de inmigración*; tal premisa fue reafirmada por el Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001) con la intención de lograrlo “cuanto antes”.

Sin embargo, como suele ocurrir frecuentemente en la Unión Europea, la realidad práctica no siempre casa con las previsiones jurídicas y las instituciones comunitarias han encontrado en determinados ámbitos particulares dificultades para cumplir el calendario previsto. De hecho, la Comisión viene señalando desde octubre de 2001 la subsistencia de muy serias dificultades para lograr una política común de inmigración en los plazos previstos y de un serio riesgo de bloqueo en

---

20. Sobre el alcance general de este tipo de competencias y las consecuencias jurídicas de la *preemption* para los Estados, véase nuestro trabajo *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, Mc Graw Hill, Madrid, 1996, p. 158.

algunas materias<sup>21</sup>. Retraso que subsiste en la actualidad pese al renovado impulso que pretendió imprimir sobre la materia el Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002), particularmente en lo referido a la lucha contra la inmigración ilegal y la necesidad de avanzar en la instauración de una gestión común de las fronteras exteriores. Esto resulta particularmente preocupante si se tiene presente que 2003 es, en efecto, el último año antes de que venzan los plazos fijados por el Tratado de Amsterdam y por el Consejo Europeo de Tampere.

No obstante, no puede pasarse por alto que en el capítulo de logros en materia de inmigración figura ya todo un elenco de decisiones adoptadas que resultaban absolutamente inimaginables hace apenas unos años. Sin ninguna duda, son las cuestiones relacionadas con la política del *control de fronteras* el ámbito donde hasta el momento se ha concentrado el núcleo más sobresaliente de la acción comunitaria. Dentro de esta política podría distinguirse entre acciones para lograr una regulación comunitaria de visado común, para regular el control de fronteras exteriores de la Unión y la lucha contra los documentos falsificados.

Así, en primer lugar, dentro de las acciones para lograr una política de visado común destacan con luz propia los Reglamentos de 2001 para una pronta armonización de las normas básicas sobre visados, tanto para el establecimiento de las cruciales listas de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores<sup>22</sup>. A su lado se han adoptado igualmente normas sobre libertad de viaje<sup>23</sup> y se han realizado trabajos para modificar la actual regulación sobre un modelo uniforme de visado que se encuentran muy avanzados<sup>24</sup>.

En segundo lugar, el control de las fronteras exteriores de la Unión ha sido una de las líneas de actuación que los Consejos Europeos de Laeken y Sevilla han

---

21. Expresado en el peculiar lenguaje de la Comisión, esta institución considera que “dichas dificultades revelan en particular problemas de ajuste de los enfoques nacionales sobre cuestiones ciertamente delicadas que el marco institucional de la Unión y los mecanismos actuales de toma de decisiones no permiten superar”. Así, se sigue afirmando en el último Marcador semestral (II semestre de 2002) de la Comisión para supervisar el progreso en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, COM (2002) 738 final de 16.12.2002, p. 4; el anterior Marcador (I semestre de 2002) reflejaba ya idénticas dificultades, COM (2002) 261 final de 30.5.2002.

22. Se trata del conocido Reglamento 539/2001, *DOCE* L 81 de 21.3.2001, pp. 1-7 y *DOCE* L 327 de 12.12.2001. En noviembre de 2002 se ha presentado una propuesta para reformar el mencionado Reglamento, COM (2002) 679 final de 28.11.2002.

23. Reglamento 1091/2001 del Consejo, de 29 de mayo de 2001, relativo a la libre circulación con visado para estancias de larga duración, *DOCE* L 150 de 6.6.2001, pp. 4-5.

24. En octubre de 2001 la Comisión presentó una propuesta para modificar el actual Reglamento 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado; COM (2001) 577 final, de 9.10.2001.

considerado de “atención preferente”. Con ello se pretende lograr una más estrecha colaboración entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros estando ya prevista la creación de una red de agentes de enlace de inmigración, la elaboración de un modelo común de análisis de los riesgos y la realización de operaciones conjuntas en las fronteras exteriores<sup>25</sup>.

Por último, una tercera parte integrante de la aludida política común de control de fronteras es la lucha contra el uso de documentos falsificados. Dentro de ella se ha aprobado un Reglamento para regular un modelo uniforme de impreso para la colocación del visado expedido por los Estados miembros a titulares de un documento de viaje no reconocido por el Estado miembro que expide el impreso<sup>26</sup>, así como diversas acciones para hacer los documentos más seguros introduciendo normas mínimas para documentos de viaje y permisos de residencia<sup>27</sup> o para mejorar el intercambio de información<sup>28</sup>.

Junto a estas acciones que integran el núcleo de la política comunitaria de inmigración, podrían destacarse también a título de ejemplo diversos instrumentos jurídicos (directivas o decisiones) complementarios para luchar contra toda forma de discriminación de los ciudadanos de terceros países y, en particular, el racismo y la xenofobia. Concretamente una Directiva sobre la aplicación del principio de igualdad de trato a las personas con independencia de su raza u origen étnico<sup>29</sup>, otra Directiva para el establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y el trabajo<sup>30</sup> o una Decisión del Consejo para crear un programa destinado a apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en la lucha contra toda forma de discriminación<sup>31</sup>.

Existen además innumerables propuestas presentadas por la Comisión y que actualmente se encuentran en trámite legislativo para su adopción en los próximos meses<sup>32</sup>. Sin ánimo exhaustivo podría destacarse notables acciones encami-

---

25. Véase, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión de mayo de 2002 sobre sobre fronteras exteriores, COM (2002) 233 final, de 7.5.2002.

26. Reglamento 333/2002, DOCE L 53 de 23.2.2002.

27. DOCE L 157 de 15.6.2002, p. 1.

28. DOCE L 81 de 1.4.2000.

29. DOCE L 180 de 19.7.2000, p. 22.

30. DOCE L 303 de 2.12.2000.

31. DOCE L 303 de 2.12.2000.

32. Para una visión general sobre las acciones previstas puede consultarse las Comunicaciones de la Comisión relativa a una política comunitaria de inmigración; COM (2000) 757 final de 22.11.2000; COM (2001) 387 final de 11.7.2001.

nadas a cuestiones como lograr un estatuto jurídico común para los nacionales de países terceros<sup>33</sup>; el establecimiento de una política comunitaria coherente sobre readmisión y retorno<sup>34</sup>; la promoción de la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación económica de emigrantes<sup>35</sup>; o la creación de un Observatorio Europeo de las Migraciones<sup>36</sup>.

Para finalizar este sucinto bosquejo de la política comunitaria sobre inmigración conviene poner de manifiesto como valoración de conjunto dos aspectos fundamentales. En primer lugar, la enorme dispersidad existente en las acciones comunitarias emprendidas lo que, a nuestro juicio, hace impensable poder sostener que exista una verdadera política de inmigración de la Unión Europea. Y en segundo lugar puede constatarse también sin mayor dificultad que la acción de la Comunidad se encuentra excesivamente escorada hacia la represión de la inmigración ilegal, mientras que el objetivo de articular mecanismos de ayuda a los países de origen y tránsito sigue olvidada en el capítulo de los asuntos pendientes<sup>37</sup>. Por no hacer mención a todo lo relativo a favorecer una adecuada integración de los inmigrantes.

---

33. Existe una propuesta de Directiva, presentada por la Comisión en marzo de 2001, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (COM (2001) 127 final de 13.3.2001) cuya aprobación está prevista para junio de 2003. También está en trámite de aprobación una propuesta de Reglamento, presentada por la Comisión en febrero de 2002, para extender a los nacionales de terceros países las disposiciones sobre seguridad social previstas en el Reglamento 1408/71 para los ciudadanos comunitarios (COM (2002) 59 final, de 6.2.2002).

34. Existe una Directiva del Consejo de mayo de 2001 relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países, *DOCE* L 149 de 2.6.2001. Sin embargo, el reto principal sigue siendo lograr una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales que, pese a las consideraciones del Consejo Europeo de Sevilla, no ha superado la etapa de reflexiones previas, plasmadas en un Libro verde de la Comisión de abril de 2002 y una Comunicación de octubre de 2002; COM (2002) 175 final de 10.4.2002 y COM (2002) 564 final de 14.10.2002.

35. Destaca una Decisión marco del Consejo relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, *DOCE* L 203 de 1.8.2002, p. 1. Se encuentra igualmente en trámite la aprobación de una Directiva y una Decisión marco encaminadas a reforzar el marco penal sobre la responsabilidad de los pasadores de fronteras, *DOCE* C 253 de 4.9.2000. Se está tramitando igualmente una propuesta de Directiva relativa a un permiso para las víctimas de la trata de seres humanos, COM (2002) 71 de 11.2.2001.

36. Véase COM (2002) 738 final, *cit.*, p. 24.

37. Basta resaltar que los logros conseguidos se resumen en que “la Comisión pretende presentar en 2003 una propuesta de Decisión por la que se establece un programa de cooperación con los terceros países en el ámbito de la migración”