

A C T A S

II CONGRESO INTERNACIONAL

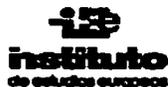
EL FUTURO DE EUROPA A DEBATE

COORDINADOR
ANTONIO CALONGE VELÁZQUEZ

VALLADOLID, 4, 5 y 6 DE NOVIEMBRE DE 2003

Palacio de Congresos Conde Ansúrez

Organiza:



Colaboran:



Universidad de Valladolid



**Junta de
Castilla y León**

Consejería de Educación



ESPAÑA 2002



LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS VERSUS SEGURIDAD: ¿INSTAURACIÓN DE LA CIUDADANÍA PARA LOS INMIGRANTES NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES RESIDENTES Y ERRADICACIÓN DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR?

Aurelia ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

Universidad de León

1. Introducción

La comunicación va a centrarse únicamente en un tema de especial importancia en estos momentos para la Unión Europea: la política de inmigración. Esta queda ubicada en el Capítulo IV sobre "Espacio de libertad, seguridad y Justicia" mediante su incorporación en la Sección segunda de este Capítulo del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Convención para Europa junto con los controles de frontera y el asilo ⁽¹⁾.

Los objetivos de futuro en materia de migratoria se encuentran delimitados esencialmente en los arts. III-166 y III-168, aunque se deben complementar con las disposiciones generales previstas en la Sección I (art. III-158 a III-165).

Ello nos lleva a la necesidad de analizar el camino recorrido por la Unión Europea en la elaboración de la política en materia migratoria, y por supuesto examinar las normas comunes y uniformes que se han adoptado en el seno de esta Organización ⁽²⁾ para señalar el trabajo que aún queda por realizar para desarrollar lo previsto en los preceptos mencionados del Proyecto de Convención.

Desde luego, su puesta en marcha, ha tomado en consideración las palabras utilizadas por la Comisión en su Comunicación sobre "sobre una política comunitaria en materia de inmigración" ⁽³⁾, la ordenación del fenómeno migratorio se presenta en este siglo XXI como una necesidad que impone la puesta en marcha de una política coherente y coordinada en la Unión Europea.

Dada la naturaleza compleja de la política de inmigración (influencia en los ámbitos económicos, sociales, jurídicos y culturales), el programa legislativo solo puede ser establecido en el marco de un enfoque europeo común y coordinado. Lo que exigirá una fuerte dirección política y un compromiso claro de los Estados miembros respecto al reconocimiento de los beneficios de la inmigración.

Una vez que se ha tomado conciencia de que la política de "inmigración-cero" de estos últimos años, combinada con leyes nacionales restrictivas, no es una solución a los problemas y retos existentes y futuros ⁽⁴⁾; las Instituciones Comunitarias sacan a la luz los factores económicos como la necesidad de disponer de más emigrantes que puedan trabajar legalmente, lo que aboga por la admisión y la integración; reconviniendo la política migratoria al ámbito comunitario para conseguir normas comunes en esta materia. En concreto, este es el sentir de los Quince, como se de-

¹ DOUE, C 169, 18-VII-2003.

² Vid. A. Álvarez Rodríguez, "Estatuto jurídico de los extranjeros en la Unión Europea y en el Ordenamiento interno español", C. E. de Abreu Boucault y T. Malatian (Coord.): *Políticas Migratorias: fronteras dos derretos humanos no século XXI*, Rio de Janeiro/São Paulo, Renovar, 2003, pp. 155-172.

³ Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre una política comunitaria de migración (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 22.11.2000, COM (2001) 757 final).

⁴ Recientemente ha sido publicado por el Círculo de Economía un informe en el que se pone de manifiesto que las políticas de inmigración exclusivamente preocupadas por el control de entrada de extranjeros nunca podrán ser totalmente eficaces (Círculo de Economía, *La inmigración: factor de desarrollo económico y el reto a la cohesión social*, Barcelona, 2003, p. 6; además se afirma claramente que "los países y ciudades más dinámicas e innovadoras, tanto económica como culturalmente, son territorios de inmigración", *ibid.*, p. 5).

muestra no sólo en los artículos del Proyecto de Constitución Europea sino también en las Conclusiones del Consejo Europeo, celebrado los días 19 y 20 de junio en Salónica, que ponía fin a la Presidencia Griega. Desde luego, el nuevo reto del ordenamiento comunitario se expresaba al finalizar este Consejo, en las Conclusiones núms. 9 a 35, en estos términos:

"29. Una política de integración de la UE debería contribuir lo más eficazmente posible a afrontar los nuevos retos demográficos y económicos a los que actualmente se enfrenta la UE, teniendo en cuenta las peculiaridades de los varios grupos objetivo de nacionales de terceros países como mujeres, niños y ancianos, refugiados y personas acogidas a la protección internacional, sobre todo por lo que se refiere a la duración, permanencia y estabilidad de su residencia.

30. Para responder a estos retos, el Consejo Europeo subraya la necesidad de explorar medios legales para que nacionales de terceros países emigren a la Unión, teniendo en cuenta la capacidad de acogida de los Estados miembros, en el marco de una cooperación reforzada con los países de origen que resultará beneficiosa para ambas partes".

Desde luego, los preceptos del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Convención para Europa apuestan por la elaboración clara de una política común que habrá que adoptar para un futuro muy próximo, pero que cuenta con unos antecedentes, aunque escasos y que su consecución ha exigido un proceso bastante largo. Sobre las distintas fases, seguidas para la adopción de medidas comunes y sobre la futura gestación de un derecho comunitario que regule los flujos migratorios, nos vamos a detener en las próximas páginas. En concreto, en primer lugar, daremos una visión de los lentos avances que se han dado en el ámbito de la Unión Europea desde prácticamente su constitución hasta las Conclusiones del Consejo Europeo de Salónica. En segundo término, una vez examinado el proceso de evolución de la regulación comunitaria, podremos comparar lo realizado con lo que aún debe regularse y si existen o no ya propuestas para un futuro inmediato.

2. Papel de la Unión Europea en materia de inmigración

2.1. Distintas fases hasta llegar a la Comunitarización

Desde la perspectiva de la legislación comunitaria, en la ordenación de las migraciones -movimientos de población con fines económicos- se puede confirmar la existencia de dos regímenes diferenciados: de un lado, el régimen previsto para los nacionales de los países miembros de la Unión Europea, que gozan de un *status* basado en el principio de no discriminación por razón de nacionalidad -que se encuentra en proceso de modificación-⁽⁵⁾; y, por otro lado, el régimen jurídico de los nacionales de terceros países que, durante muchos años, se encontraba al margen del Derecho Comunitario salvo que se hubiese concluido algún Tratado⁽⁶⁾.

En la nueva Convención está claro que se va a proceder a un verdadero salto, que en principio ya se había dado en la redacción del Tratado de Amsterdam, que desde una perspectiva de carácter global, tal política debía ya ser afrontada por el desarrollo del Título IV del TCE relativo a los visados, asilo, migración y otras políticas re-

⁵ Vid. A. Álvarez Rodríguez, "Análisis crítico del RD 178/2003, de 14 de febrero, sobre régimen jurídico de los nacionales de la Unión Europea y sobre su necesaria reforma", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería. Derecho de las personas en movimiento transnacional*, núm. 3, julio 2003, pp. 29-59.

⁶ Vid. M. Maresceau, "Nationals of third countries in agreements concluded by the European Community", *Actes du Colloque organisé par l'Institut d'études juridiques européennes 'Fernand Dehousse', Actualités du droit. Revue de la Faculté de droit de Liège*, 1994-2, pp. 249-262.

lacionadas con la libre circulación de personas (arts. 61 a 69) (7). Con este nuevo título, prácticamente todos los ámbitos relacionados con la libre circulación de personas en el territorio de la UE pasaron al área del TCE, que habían sido regulados, por diversas vías; a saber: en escasa medida por el derecho comunitario -visados-, en mayor medida por actos adoptados en el marco del Título VI del TUE -cooperación entre todos los Estados miembros de la Unión-(8) y parcialmente por el acervo Schengen -cooperación restringida-(9). De hecho, las dificultades de la puesta en marcha del antiguo art. 8A -actual art. 18- potenció la utilización de la vía intergubernamental para la supresión gradual de las fronteras interiores (10).

De todas formas, en esta etapa se edificó un nuevo puente para reintegrar a la vía comunitaria los temas relativos a la libre circulación de personas, procediendo a la comunitarización de la política relativa a los nacionales de terceros países; tal proceder, se observa en las soluciones adoptadas en varias disposiciones con la finalidad de eliminar la vía intergubernamental. Entre estas podemos destacar el Reglamento CE núm. 1683/95 del Consejo, de 29 de mayo, por el que se establece un modelo uniforme de visado (11) y el Reglamento CE núm. 2317/1995 del Consejo, de 25 de septiembre, por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores (12); sin embargo, sigue sin aprobarse la Decisión por la que se aprueba el Convenio relativo al control de las personas en el cruce de fronteras exteriores de los Estados miembros (13). El primer Reglamento pone en marcha una política común en lo relativo a la circulación de personas y, en particular, al régimen de visados de duración inferior a noventa días; el segundo de ellos ha sido considerado como nulo por el TJCE (14), por lo que tuvo que aprobarse el Reglamento CE núm. 574/1999 del Consejo, de 12 de marzo, por el que se determi-

⁷ Para conseguir este objetivo, en Amsterdam se introdujo como gran novedad nuevo título IV -con nueve artículos y acompañado por varios Protocolos y declaraciones- que se denomina Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas.

⁸ En un primer momento se incorporó el Título VI del Tratado de la Unión Europea, relativo a las "Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior" como medidas de carácter común. El TUE introdujo el art. K.1 estableciendo que: "Para la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas, y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, los Estados miembros consideran de interés común los ámbitos siguientes:2) Las normas por las que se rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros y la práctica de controles sobre esas personas. 3) La política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros Estados acerca de: a) las condiciones de acceso al territorio de los Estados miembros y de circulación por el mismo de los nacionales de terceros países; b) las condiciones de estancia de los nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros, incluido el acceso al empleo y la reagrupación familiar; c) la lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregulares de nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros".

⁹ Para describir el funcionamiento de la cooperación intergubernamental se han utilizado los términos de "falta de transparencia, insuficiencia, confusión o complejidad" (Cf. F.J. Carrera Hernández, "El Tratado de Amsterdam y el libre cruce de fronteras en la Unión Europea: perspectivas de realización del espacio de libertad, de seguridad y de justicia", *Las ciudades de soberanía española: respuesta para una sociedad multicultural* (Melilla, 6-9 de abril de 1999), Alcalá de Henares, Servicio de Publicaciones de la Universidad, 1999, p. 160).

¹⁰ Vid. Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, de 19 de junio de 1990; sobre la entrada en vigor de este Convenio: Vid. A. Álvarez Rodríguez, "La entrada en vigor de la libre circulación de personas en siete de los quince países de la Unión Europea", *R.E.D.I.*, vol. XLVII, 1995-1, pp. 325-332; *Boletín de los Abogados de Aragón*, núm. 138, 1996, pp. 54-58.

¹¹ DOCE, núm. L 164, 14-VII-1995, pp. 1-4. Este texto ha sido reformado por el Reglamento CE núm. 334/2002 del Consejo, de 18 de febrero, por el que se modifica el Reglamento CE-1683/95, por el que se establece un modelo uniforme de visado (DOCE L núm. 53, de 23-II-2002, pp. 7-8). En todo caso, se pretende un próximo cambio a raíz de la Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1683/95, por el que se establece un modelo uniforme de visado, Comisión de la Comunidades Europeas, Bruselas, 24.09.2003, COM (2003) 558 final (2003/0217 (CNS)).

¹² DOCE, núm. L 234, 3-10-1995.

¹³ DOCE, núm. C 15, 15-I-1994, pp. 6-15.

¹⁴ STJCE de 10 de junio de 1997, Asunto C-392/95, Parlamento Europeo c. Consejo de la Unión Europea.

nan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores (15).

2.2. La regulación y principios sentados en el Tratado de Amsterdam

Todos los esfuerzos de comunitarización de la política migratoria se intentan lograr tanto mediante el art. 2 del TUE -antiguo art. B- y al incorporar en el TCE un Título IV (arts. 61-69) sobre "Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas" como mediante la aceptación-incorporación del acervo Schengen (16).

En la actualidad, el art. 2 del TUE, tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y de Niza, establece entre los objetivos de la Unión: "mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, la inmigración". Del tenor literal se deduce que ahora se asume como fin comunitario la libre circulación de personas, lo que supone una evolución que pone de manifiesto un apoyo decidido y definitivo de la Unión para lograr tal libertad.

Por su parte, el nuevo Título IV del TCE viene a incorporar todas las cuestiones relacionadas con la libre circulación de personas (17) y comunitariza la política de inmigración, concretamente mediante la introducción de los actuales arts. 61 a 69 (18), tal y como podemos observar del tenor literal de dichos preceptos. En concreto, el art. 62 impone que el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 67, adoptará, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, medidas en las que se regularán aspectos relativos al cruce de fronteras interiores, exteriores y libre circulación en periodos inferiores a tres meses. Por su parte, el art. 63 incluye la misma obligación para establecer:

"3) medidas sobre política de inmigración en los siguientes ámbitos:

a) condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga dura-

¹⁵ DOCE, núm. L 72, 18-III-1999, pp. 2-5. Este Reglamento CE núm. 574/1999 del Consejo que a su vez ha sido sustituido por el Reglamento CE núm. 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo (DOCE L núm. 81, de 21-III-2001). Dicha disposición fue reformada por el Reglamento CE núm. 2414/2001 del Consejo, de 7 de diciembre (DOCE L núm. 327, de 12-XII-2001, pp. 1-2) y por el Reglamento CE núm. 453/2003 del Consejo, de 16 de marzo (DOUE L núm. 69, de 13-III-2003, pp. 10-12). Y en la actualidad, dicho listado se encuentra reflejado en la Comunicación de la Comisión en aplicación del Reglamento (CE) núm. 539 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por la que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DOUE C núm. 68, de 21-III-2003, pp. 2-11).

¹⁶ Entre los Protocolos Anejos al TUE y al TCE, el Tratado de Amsterdam incorpora un Protocolo -Protocolo núm. 2- por el que se integra el acervo Schengen (BOE, 17-XII-1998, pp. 42308-42310). Según el art. 2 del mencionado Protocolo, dicho acervo es aplicable inmediatamente a trece de los quince países miembros - todos salvo Reino Unido e Irlanda- desde el día de entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, es decir, a partir del 1 de mayo de 1999 (BOE, 7-V-1999, p. 17202). De todas formas, se prevé que estos dos últimos Estados podrán solicitar en cualquier momento participar en alguna o en todas las disposiciones del acervo Schengen (art. 4.2 del Protocolo). De todas formas, en el art. 3 se establece un régimen diferenciado con respecto a Dinamarca que se regula específicamente en el Protocolo núm. 5, sobre la posición de Dinamarca (BOE, 17-XII-1998, pp. 42312-42313).

¹⁷ Cf. H. Labayle, "Un espace de liberté, de sécurité et de justice", *Rev. trim. dr. eur.*, 1997, pp. 813-881; A. Valle Gálvez, "La refundación de la libre circulación de personas, tercer pilar y Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia", *R.D.C.E.*, 1998, pp. 41-78; F.J. Carrera Hernández, "El Tratado de Amsterdam...", *op. cit.*, pp. 166-168; I. Blázquez Rodríguez, "La libre circulación de personas y el Tratado de Amsterdam", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 177, octubre 1999, pp. 53-68.

¹⁸ El nuevo Título IV -arts. 61 a 69- viene a recoger los siguientes aspectos: los ámbitos materiales sobre los que la Comunidad ha de actuar (arts. 61-63 y 65-66) con eventual respeto a la actuación de los Estados miembros (art. 64). Además se incorpora el procedimiento de actuación del Consejo (art. 67) y las competencias otorgadas al TJCE (art. 68) y, finalmente, se delimita el ámbito territorial (art. 69) incorporando estatutos particulares para Reino Unido de la Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca.

ción y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar;

b) la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales;

4) medidas que definan los derechos y las condiciones con arreglo a los cuales los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro pueden residir en otros Estados miembros.

En todo caso, las medidas adoptadas por el Consejo en virtud de los puntos 3 y 4 no impedirán a cualquier Estado miembro mantener o introducir en los ámbitos de que se trate disposiciones nacionales que sean compatibles con el presente Tratado y con los acuerdos internacionales (art. 63.5 TCE).

Además, a partir del 1 de mayo de 1999, se incorporó al marco de la Unión Europea el llamado acervo Schengen (19), conformado por el Acuerdo de 14 de junio de 1985, el Convenio de 19 de junio de 1990 (20) y los Protocolos y Acuerdos de Adhesión de España y Portugal, Austria, Dinamarca, Finlandia y Suecia, así como las decisiones y declaraciones adoptadas por el Comité ejecutivo creado por el Convenio de aplicación de 1990 (21). Para la incorporación del mencionado acervo se firmó un Protocolo añadido al Tratado de Amsterdam, en el que se dispone la aplicabilidad de todas esas disposiciones a los trece Estados firmantes de los mismos. Se excluyen, por tanto, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda y asume una posición especial Dinamarca (22).

2.3. De Amsterdam a la Cumbre de Tampere

El Consejo Europeo celebró una sesión especial en Tampere durante los días 15 y 16 de octubre de 1999, sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. En dicha reunión se puso de manifiesto la necesidad de que la Unión, utilizando las vías previstas en el Tratado de Amsterdam, convierta en una realidad dicho espacio.

Entre las bases para lograr poner en marcha los hitos de Tampere, se menciona expresamente la necesidad de elaborar una política común de migración de la Unión Europea. En concreto, se parte del firme compromiso de garantizar la libertad, en la que se incluye el derecho a circular libremente por toda la Unión, sin ser patrimonio de los nacionales de los países miembros (23). Además, se afirma que la política

¹⁹ Vid. A. Olesti Rayo, *Los principios del Tratado de la Unión Europea. Del Tratado de Maastricht al Tratado de Amsterdam*, Barcelona, E. Ariel, 1998, pp. 47-51; F. Mariño Menéndez, "Una Unión al servicio del ciudadano: (II). Un espacio de libertad, de seguridad y de justicia", M. Oreja Aguirre (dir), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y Comentarios*, vol. I, Madrid, Mc Graw Hill, 1998, pp. 289-292; F.J. Carrera Hernández, "El Tratado de Amsterdam...", *op. cit.*, pp. 168-169.

²⁰ En virtud de la Resolución de 21 de marzo de 1995, de la Secretaría General Técnica, sobre la puesta en aplicación del Convenio de Aplicación de Schengen, fue puesto en vigor en su totalidad el 26 de marzo de 1995 para los Estados signatarios Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo y Países Bajos y los Estados adheridos España y Portugal. Para los demás Estados que se adhuyeron al Convenio de aplicación -Italia y Grecia- se preveía una decisión para su puesta en marcha en cuanto cumplan las condiciones previas (BOE, 24-III-1995; Vid. A. Álvarez Rodríguez, "La entrada en vigor de la libre circulación de personas en siete de los quince países de la Unión Europea", *REDI*, vol. XLVII, 1995-1, pp. 325-332; *Boletín de los Abogados de Aragón*, núm. 138, 1996, pp. 54-58; P. Jiménez de Parga y Maseda, "Reflexiones sobre la puesta en aplicación "en su totalidad", el 26 de marzo de 1995, del Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen de 19-6-1990", *RIE*, 1995, pp. 909-936).

²¹ Se puede consultar la adhesión de nuevos países al Acuerdo de Aplicación así como las diversas ratificaciones españolas (<http://www.mir.es/extranje/schengen/acuschen.htm>).

²² Cf. M. Jimeno Bulnes, "La Cooperación judicial y policial en el ámbito de la Unión Europea", *Poder Judicial*, núm. 50, p. 110.

²³ En este sentido se manifiesta el punto 3 de las mencionadas Conclusiones (Vid. A. Álvarez Rodríguez, "La nueva Ley española de extranjería: ¿ruptura e incumplimiento de Tampere? ¿Innovación o seguimiento del modelo italiano?", *Migraciones*, núm. 7, 2000, pp. 89-135).

común en materia de migración se basa en los siguientes elementos (24): colaboración con los países de origen (25), un trato justo de los nacionales de terceros países y la gestión de los flujos migratorios.

Ciertamente, debemos destacar la estrategia básica de dotar de un estatuto de trato justo a los nacionales de terceros países. Evidentemente, se trata de erradicar la discriminación y la xenofobia (26); además, se intenta consolidar un estatuto lo más cercano posible a la equiparación de derechos con los nacionales de los Estados miembros para los residentes legales (27).

Para comunitarizar el trato justo, previamente, se debe comenzar por aproximar las legislaciones nacionales en ciertas cuestiones como las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países. Para ello se van a tener en cuenta múltiples factores, como la evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación en los países de origen; además, se deberá tomar en consideración no sólo la capacidad de acogida de cada Estado miembro, sino también sus vínculos históricos y culturales con los países de origen (núm. 20).

En todo caso, la erradicación de la inmigración ilegal constituye la premisa básica de la actual política de la Unión, pues se hace especial referencia a la gestión de los flujos migratorios (núms. 22 a 27). En este sentido, debemos destacar que:

"El Consejo Europeo está decidido a hacer frente a la inmigración ilegal en su origen, en especial luchando contra quienes se dedican a la trata de seres humanos y la explotación económica de los migrantes. Insta a que se adopte legislación que prevea sanciones rigurosas para este grave delito" (núm. 23).

Todas estas actuaciones vienen acompañadas de otras medidas, especialmente y con carácter previo, el desarrollo eficaz de campañas de información sobre las posibilidades reales de inmigración legal y en materia de falsificación de visados. También se prevé el fomento del retorno voluntario y la ayuda a los países de origen y de tránsito.

²⁴ Estos pilares son concretados en los puntos 10 a 27 de las Conclusiones de Tampere (*Ibid.* pp. 7-11).

²⁵ En cuanto a este aspecto, relativo a la colaboración con países de origen, en la Conclusión núm. 11 se resalta que "La Unión Europea necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito. Para ello es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos de las minorías, de las mujeres y de los niños. Con tal finalidad, se invita a la Unión y a los Estados miembros a que contribuyan, en el marco de sus respectivas competencias en virtud de los Tratados, a imprimir una mayor coherencia a las políticas interiores y exteriores de la Unión. Otro elemento clave para lograr el éxito de esta política será la colaboración con terceros países interesados, con objeto de fomentar el codesarrollo" (*Ibid.* p. 7).

²⁶ Vid. Conclusiones núm. 19.

²⁷ En este sentido, en las Conclusiones núms. 18 y 21 se afirma que: "La Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia" (núm. 18). "El estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros. A una persona que haya residido legalmente en un Estado miembro durante un período de tiempo por determinar y que cuente con un permiso de residencia de larga duración, se le debería conceder en ese Estado miembro un conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión, que contenga, por ejemplo, el derecho a residir, recibir educación y trabajar por cuenta ajena o propia, sin olvidar el principio de no discriminación respecto de los ciudadanos del Estado de residencia" (Conclusión núm. 21).

to para cumplir las obligaciones de readmisión que les incumben respecto de la Unión y los Estados miembros ⁽²⁸⁾.

Son varios los frentes de actuación, pudiendo mencionar, en concreto, tres líneas de actuación: de un lado, la Propuesta de acto del Consejo por el que se establece el Convenio relativo a las normas de admisión de nacionales de terceros países en los países miembros ⁽²⁹⁾; en segundo lugar, la Propuesta de Directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar, presentada por la Comisión el 1 de diciembre de 1999 ⁽³⁰⁾; y, finalmente, la Propuesta de Reglamento sobre terceros países cuyos nacionales tienen la obligación de ser titulares de visado para cruzar una frontera exterior y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esta obligación ⁽³¹⁾. Ahora bien, en todo caso, se debe destacar la aprobación de los siguientes textos:

- Directiva 2000/43, relativa a la aplicación del principio de la igualdad de trato entre las personas sin distinción de raza u origen étnico ⁽³²⁾.

- Decisión del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario de lucha contra la discriminación 2001-2006 ⁽³³⁾.

- Reglamento CE núm. 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado al cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación ⁽³⁴⁾.

- Decisión núm. 1/2001, del Consejo de Asociación UE-Marruecos, de 4 de abril de 2001, relativa a la creación de un grupo de trabajo sobre asuntos sociales y migraciones ⁽³⁵⁾.

- Reglamento CE núm. 789/2001 del Consejo, de 24 de abril, por la que el Consejo se reserva competencias de ejecución en relación con determinadas disposiciones detalladas y procedimientos prácticos de examen de solicitud de visado ⁽³⁶⁾.

- Reglamento CE núm. 790/2001 del Consejo, de 24 de abril, por la que el Consejo se reserva competencias de ejecución en relación con determinadas normas de desarrollo y procedimiento prácticos para la realización de controles y vigilancia en fronteras ⁽³⁷⁾.

²⁸ Para ello, el Consejo Europeo, en su reunión de Tampere, concluye que invita al Consejo a que celebre acuerdos de readmisión o inserte cláusulas modelo en otros acuerdos entre la Comunidad Europea y los terceros países o grupos de países pertinentes (Cf. J.D. Janer Torrens, "Política común de inmigración y acuerdos de readmisión", *Revista Comunidad Europea Aranzadi*, núm. 5, 2001, pp. 29-35).

²⁹ *Comisión de las Comunidades Europeas*, COM (1997) 387 final (http://www.europa.eu.int/curlex/es/com/dat/1997/es_597PC0387.html).

³⁰ DOCE, Serie C, núm. 116E, 26-IV-2000, pp. 66-71. Dicho texto previamente fue propuesto por la Comisión (Vid. *Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 1.12.1999, COM (1999) 638 final, 1999/0258). Esta Propuesta tras varios Propuestas modificativas dio lugar a la Directiva 86/2003/CE, de 22 de septiembre, sobre reagrupación familiar (Vid. Nota 87 ***).

³¹ Propuesta de Reglamento del Consejo, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales tienen la obligación de ser titulares de visado para cruzar una frontera exterior y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esta obligación (Vid. *Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 26.1.2000, COM (2000) 27 final, 2000/0030 (CNS)).

³² DOCE, L 180, 19-VII-2000. Vid. A. Olesti Rayo, op cit., 1998, pp. 47-51;

³³ DOCE, L 303, 2-XII-2000.

³⁴ DOCE L núm. 81, de 21-III-2001. Esta disposición ha sido reformada por el Reglamento CE núm. 2414/2001 del Consejo, de 7 de diciembre y por el Reglamento CE núm. 453/2003 del Consejo, de 16 de marzo.

³⁵ DOCE L núm. 112, de 21-IV-2001, p. 14.

³⁶ DOCE L núm. 116, de 26-IV-2001, pp. 2-4.

³⁷ DOCE L núm. 116, de 26-IV-2001, pp. 4-ss.

- Decisión del Consejo de 24 de abril, relativa a la actualización de la parte VI y los anexos 3, 6, y 13 de la Instrucción Consular Común, así como de los anexos 5a, 6a y 8 del Manual Común ⁽³⁸⁾.
- Directiva 2001/40/CE del Consejo de 28 de mayo, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países ⁽³⁹⁾.
- Reglamento CE núm. 1091/2001 del Consejo, de 28 de mayo, relativo a la libre circulación con visado para estancias de larga duración ⁽⁴⁰⁾.
- Decisión del Consejo de 28 de mayo, relativa a la adaptación de las partes V y VI y del anexo 13 de la Instrucción Consular Común y del anexo 6 a) del Manual Común para los casos de visados para estancias de larga duración con valor concomitante de visado para estancia de corta duración ⁽⁴¹⁾.
- Decisión del Consejo de 28 de mayo, relativa a la adaptación de las partes V y VI y del anexo 13 de la Instrucción Consular Común y del anexo 6 a) del Manual Común para los casos de visados para estancias de larga duración con valor concomitante de visado para estancia de corta duración ⁽⁴²⁾.
- Directiva 2001/51/CE, del Consejo de 28 de junio, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 ⁽⁴³⁾.
- Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida ⁽⁴⁴⁾.

Como se indica en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre una política comunitaria de migración ⁽⁴⁵⁾, es esencial crear una sociedad de buena acogida y reconocer que la integración es un proceso bidireccional que implica la adaptación tanto por parte del inmigrante como de la sociedad de acogida. ⁽⁴⁶⁾ Ello, sobre la base también de otras dos comunicaciones: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración ⁽⁴⁷⁾; y la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre una política común de inmigración ilegal ⁽⁴⁸⁾. En esta última se trata de prevenir y reprimir la inmigración ilegal tanto desde la perspectiva de los inmigrantes como de los empleadores. Por la parte de los inmigrantes irregulares se trata tanto de prevenir la inmigración ilegal mediante una mayor coordinación en la información sobre visados y mejor control de fronteras. En cuanto a la forma de reprimir o eliminar la inmigración ya existente se trata de po-

³⁸ DOCEL núm. 116, de 26-IV-2001, pp. 32-34.

³⁹ DOCEL núm. 149, de 2-VI-2001, pp. 34-36.

⁴⁰ DOCEL núm. 150, de 6-VI-2001, pp. 4-5.

⁴¹ DOCEL núm. 149, de 2-VI-2001, pp. 34-36.

⁴² DOCEL núm. 150, de 6-VI-2001, pp. 47-48.

⁴³ DOCEL núm. 187, de 10-VII-2001, pp. 45-46.

⁴⁴ DOCEL núm. 212, de 7-VIII-2001, pp. 12-23.

⁴⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 22.11.2000, COM (2000) 757 final.

⁴⁶ Vid. S. Peña, "Introducción", J. De Lucas, S. Peña y A. Solanes, *Trabajadores migrantes*, Valencia, Germania, 2001, p. 12.

⁴⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 11.7.2001, COM (2001) 387 final.

⁴⁸ Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 15.11.2001, COM (2001) 672 final.

ner en marcha la repatriación mediante la celebración de acuerdos de readmisión y coordinación entre todos los Estados miembros.

2.4. De las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Laeken y su desarrollo ¿avance en la integración?

2.4.1. Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken

En el Consejo Europeo de Laeken, celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2001, se dieron nuevos impulsos para reforzar la dinámica de la integración en la UE (49). A ella se alude al señalar la necesidad de avanzar en el refuerzo del espacio de libertad, seguridad y justicia desde dos perspectivas: de un lado, mediante la puesta en marcha una verdadera política común de asilo e inmigración; y de otro lado, mediante el establecimiento de un control más eficaz de las fronteras exteriores (50). En todo caso, se reafirman los compromisos y los objetivos definidos en Tampere mencionando el retraso existente en algunos ámbitos en los que es preciso avanzar (51).

2.4.2. Textos aprobados

- Reglamento CE núm. 333/2002 del Consejo, de 18 de febrero, sobre 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 (52).

- Reglamento CE núm. 334/2002 del Consejo, de 18 de febrero, por el que se modifica el Reglamento CE 1683/95, por el que se establece un modelo uniforme de visado (53).

⁴⁹ Cf. I. Blázquez Rodríguez, *Los nacionales de terceros países en la Unión Europea*, 2ª ed., Córdoba, Serv. Publ. Universidad de Córdoba y Conserjería de Gobernación de la Junta de Andalucía, 2003.

⁵⁰ Conclusiones núms. 36 a 42. En concreto, la Conclusión núm. 41 fija unos objetivos con fechas al señalar que: "El Consejo Europeo ha invitado a la Comisión a que presente, a más tardar el 30 de abril de 2002, propuestas modificadas relativas a los procedimientos de asilo, la reagrupación familiar y el Reglamento "Dublín II". Además, se invita al Consejo a acelerar sus trabajos sobre los otros proyectos relativos a las normas de acogida, la definición del término "refugiado" y las formas de protección subsidiaria".

⁵¹ En este sentido, se afirma en sus Conclusiones 39 y 40 que: "39. El Consejo Europeo se ha comprometido a adoptar, sobre la base de las conclusiones de Tampere y cuanto antes, una política común en materia de asilo e inmigración que respete el equilibrio necesario entre la protección de los refugiados, con arreglo a los principios del Convenio de Ginebra de 1951, la aspiración legítima a una vida mejor y la capacidad de acogida de la Unión y de sus Estados miembros". 40. Una verdadera política común de asilo e inmigración supone la instauración de los siguientes instrumentos: La integración de la política de los flujos migratorios en la política exterior de la Unión Europea. En particular, deberán celebrarse acuerdos europeos de readmisión con los países interesados, basados en una nueva lista de prioridades y en un plan de acción claro. El Consejo Europeo pide que se desarrolle un plan de acción basado en la comunicación de la Comisión sobre la inmigración ilegal y la trata de seres humanos; El desarrollo de un sistema europeo de intercambio de información sobre el asilo, la inmigración y los países de origen, la aplicación de Eurodac y un Reglamento orientado a aplicar de modo más eficaz el Convenio de Dublín, con procedimientos rápidos y eficaces; El establecimiento de normas comunes en materia de procedimientos de asilo, acogida y reagrupación familiar, incluidos los procedimientos acelerados en casos justificados. Dichas normas deberán tener en cuenta la necesidad de ofrecer ayuda a los solicitantes de asilo; El establecimiento de programas específicos en materia de lucha contra la discriminación y el racismo". En cuanto al control más eficaz de las fronteras exteriores en la conclusión núm. 42 se impone: "La mejora de la gestión del control de las fronteras exteriores de la Unión contribuirá a luchar contra ... las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos". El Consejo Europeo ha solicitado al Consejo y a la Comisión que definan los mecanismos de cooperación entre los servicios encargados del control de las fronteras exteriores y que estudien las condiciones en que podría crearse un mecanismo o servicios comunes de control de fronteras exteriores. Ha pedido al Consejo y a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias para la instauración de un sistema común de identificación de visados y que examinen la posibilidad de establecer oficinas consulares comunes".

⁵² DOCE L núm. 53, de 23-II-2002, pp. 4-6.

⁵³ DOCE L núm. 53, de 23-II-2002, pp. 7-8.

- Reglamento CE núm. 407/2002 del Consejo, de 28 de febrero, relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de huellas dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín ⁽⁵⁴⁾.
- Decisión del Consejo, 2002/352/CE, de 25 de abril, relativa a la revisión del Manual Común ⁽⁵⁵⁾.
- Decisión del Consejo, 2002/353/CE, de 25 de abril, relativa a la desclasificación de la parte II del Manual Común adoptado por el Comité ejecutivo establecido por el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 ⁽⁵⁶⁾.
- Decisión del Consejo, 2002/354/CE, de 25 de abril, relativa a la adaptación de la parte III y a la creación de un Anexo 16 de la Instrucción Consular Común ⁽⁵⁷⁾.
- Reglamento CE núm. 1030/2002, del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países ⁽⁵⁸⁾.
- Decisión del Consejo, de 13 de junio de 2002, por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (Programa ARGO) ⁽⁵⁹⁾.

2.5. El Consejo Europeo de Sevilla: ¿un cambio en la política de inmigración?

La Presidencia española (primer semestre de 2002) puso fin a su mandato con el Consejo Europeo celebrado en Sevilla los días 21 y 22 de junio de 2002. Inicialmente, como se pudo observar en la reunión de Barcelona de marzo no estaba previsto en el calendario la elaboración de una política de inmigración. Algunos sucesos ocurridos en España -llegadas masivas de pateras a las Islas Canarias, fundamentalmente a Fuerteventura y a Lanzarote-, y también a la zona sur de la Península -Tarifa- etc., conllevaron la iniciativa gubernamental de potenciar el diseño de una política de inmigración basada en la eliminación de la inmigración ilegal. Las propuestas españolas para dicha erradicación se refieren a dos temas concretos, por un lado, se trata de imponer sanciones a los países de origen que permitan salir a sus nacionales con fines migratorios sin el previo permiso para entrar en la UE; y, por otro lado, se solicita la imposición de mayores castigos para las mafias de traficantes de seres humanos. Ahora bien, dichas propuestas no fueron aceptadas en su integridad por oposición de algunos países como Francia o Alemania aunque se contaba con los apoyos de Reino Unido e Italia. Finalmente, las Conclusiones han sido más flexibles pero la interpretación es clara: las cuestiones migratorias son un tema clave de la Unión Europea pero la política migratoria deja de girar en torno a la integración para centrarse en la eliminación de la inmigración ilegal ⁽⁶⁰⁾. En este sentido, las medidas que se adopten a corto y medio plazo para la gestión conjunta de los flujos migratorios han de respetar el

⁵⁴ DOCE L núm. 62, de 6-III-2002, p. 1 ss.

⁵⁵ DOCE L núm. 123, de 9-V-2002, pp. 47-48.

⁵⁶ DOCE L núm. 123, de 9-V-2002, p. 49.

⁵⁷ DOCE L núm. 123, de 9-V-2002, pp. 50-52.

⁵⁸ DOCE L núm. 157, de 15-VI-2002, pp. 1-7.

⁵⁹ DOCE L núm. 161, de 19-VI-2002, pp. 11-15.

⁶⁰ Conclusiones núms. 26 a 39. En la Primera de ellas se apunta que: "El Consejo Europeo tiene la firme intención de activar la ejecución, en todos sus aspectos, del programa aprobado en Tampere encaminado a crear en la Unión Europea un espacio de libertad, seguridad y justicia. En la Conclusión núm. 27 literalmente se dice que: "Es esencial para la Unión Europea y sus Estados miembros que la gestión de los flujos migratorios se realice dentro del respeto del Derecho, en colaboración con los países de origen y tránsito de los inmigrantes".

equilibrio necesario entre, por una parte, una política de integración de los inmigrantes legalmente establecidos y ..., por otra, la lucha decidida contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos (Conclusión núm. 28) ⁽⁶¹⁾.

En todo caso, se han aprobado los siguientes textos y también han sido propuestos algunos otros para su futura adopción ⁽⁶²⁾:

- Decisión del Consejo de 12 de julio de 2002 relativa a la revisión del Manual común y de la Instrucción consular común (2002/587/CE).
- Decisión Marco del Consejo de 19 de julio de 2002 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos.

2.6. Reunión de Copenhague ¿consolidación de la política restrictiva de inmigración en la UE?

Se parte de las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla, en las que se proponía a los ministros de Justicia e Interior y a la Comisión la adopción, a finales de este año, de un programa de repatriación basado en el Libro Verde de la Comisión sobre retorno de inmigrantes.

La Presidencia danesa de la Unión Europea propuso, el 13 de septiembre de 2002 en Copenhague, a los ministros de Justicia e Interior de los Quince, la creación de un fondo comunitario especial para pagar los costes del retorno de los inmigrantes

⁶¹ La actuación de la Unión en este campo ha de basarse en los siguientes principios rectores: "Conclusión 29. La aspiración legítima a una vida mejor debe conjugarse con la capacidad de acogida de la Unión y de sus Estados miembros, y la inmigración debe canalizarse por las vías legales previstas a tal efecto. La integración de los inmigrantes legales en la Unión entraña tanto derechos como deberes en lo que se refiere al respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Unión; a este respecto reviste esencial importancia la lucha contra el racismo y la xenofobia". Conclusión 30. "Mediante el Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal, la Unión Europea se ha dotado de una valiosa herramienta para lograr una adecuada gestión de los flujos migratorios y luchar contra la inmigración clandestina. El Consejo Europeo hace un llamamiento al Consejo y a la Comisión para que, en el marco de sus competencias, den la máxima prioridad a las siguientes medidas recogidas en el Plan: Haber revisado antes de final de año la lista de terceros Estados cuyos nacionales están sometidos a la exigencia de visado o están exentos de ésta; Instaurar lo antes posible, a la luz de un estudio de viabilidad que se presentará en marzo de 2003, un sistema común de identificación de visados, tomando como base las orientaciones del Consejo. Antes de final de 2002 se presentará un informe preliminar; Acelerar la conclusión de los acuerdos de readmisión en curso de negociación y aprobar nuevos mandatos de negociación de acuerdos de readmisión con los países ya determinados por el Consejo; Por lo que se refiere a las políticas de expulsión y repatriación, aprobar para finales de año a más tardar los elementos de un programa de repatriaciones basándose en el Libro Verde de la Comisión; entre estos elementos debe figurar la optimización de los retornos acelerados a Afganistán; Aprobar formalmente en el próximo Consejo de Justicia y Asuntos de Interior la Decisión Marco relativa a la lucha contra la trata de seres humanos, la Decisión Marco destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, y la Directiva destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares.

⁶² Ciertamente, con posterioridad a la celebración de este Consejo se realizaron las siguientes propuestas: Propuesta de Plan Global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea (DOCE C núm. 142, de 14-VI-2002, pp. 23-36). Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los requisitos de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, de formación profesional o voluntariado (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas 7.10.2002, COM (2002) 548 final). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, relativa a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 14.10.2002, COM (2002) 564 final); Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 539/2001, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas 28.11.2002, COM (2002) 679 final); Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, relativa a la integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 3.12.2002, COM (2002) 703 final); Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de "libertad, seguridad y justicia" en la Unión Europea (II Semestre de 2002) (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 16.12.2002, COM (2002) 738 final).

illegales interceptados y de aquellos legales que deseen voluntariamente regresar a sus países de origen. El nuevo instrumento financiero cubriría los gastos del transporte, acompañamiento de inmigrantes y expedición de documentos de viaje para hacer efectivo el retorno. Para racionalizar y hacer más efectiva la política de expulsiones, los Quince trabajarán también sobre una acción común europea hacia las autoridades de los países de origen de los inmigrantes para que colaboren en la elaboración de listas con las autoridades de contacto competentes en cada uno de los Estados miembros. Asimismo, está previsto establecer una cooperación práctica entre los Estados miembros para la puesta en marcha de los retornos, a modo de ejemplo, fletando vuelos conjuntos.

La Presidencia analizó también la posibilidad de realizar a nivel europeo una evaluación de los riesgos que podrían sufrir los retornados e, incluso, establecer reglas para estas repatriaciones. Por ejemplo, se podrían financiar desde la UE programas de capacitación para el personal especializado en estas tareas o pagar las medidas de seguridad para las personas responsables del retorno.

Por otro lado, en el seno de la JAI, en su reunión en Bruselas del 27 y 28 de febrero de 2003, bajo la Presidencia de Michalis Chisochofidis, se han acordado una serie de cuestiones, entre las que podemos destacar: la regulación, al fin, de la reagrupación familiar, el refuerzo de los procedimientos de control de pasaporte en los puntos de entrada del Espacio Schengen, lucha contra la delincuencia organizada en los Balcanes Occidentales ⁽⁶³⁾.

2.7. La Presidencia Griega ¿consolidación de la unificación de la política migratoria?

2.7.1. Aspectos preliminares y textos aprobados durante la Presidencia griega

En la agenda de la Presidencia Griega, entre las prioridades destaca la política de la Unión en materia de inmigración así como la gestión de las fronteras exteriores. En concreto, se proponía que deben adoptarse medidas relacionadas con el tema antes del Consejo Europeo de Salónica. Así se decía que: "Por encima de las cuestiones relacionadas con la inmigración ilegal o la gestión común de las fronteras, nuestro enfoque tiene que ser más global y abarcar los aspectos relativos a la integración económica y social de los inmigrantes. La presidencia adoptará iniciativas concretas para definir unas metas comunes y un conjunto único de prácticas uniformes destinados a garantizar una gestión equilibrada y a largo plazo del fenómeno de la inmigración" ⁽⁶⁴⁾.

Entre las propuestas iniciales: la Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 539/2001, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación ⁽⁶⁵⁾ ha dado lugar al Reglamento CE núm. 453/2003 del Consejo, de 16 de marzo, por el que se modifica la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado al cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación ⁽⁶⁶⁾. Mediante este nuevo texto se da una nueva redacción y se incluyen en el Anexo I a Ecuador y se excluye del Anexo II; se incluye Timor Leste, que pasa de ser territorio especial a Estado independiente. Y del Anexo II se excluye a Suiza. La inclusión de Ecuador con respecto a Es-

⁶³ SM 1233/03. Sesión núm. 2489 del Consejo, pp. 1-12.

⁶⁴ Consejo de la Unión Europea, "Prioridades de la Presidencia griega 2003", Bruselas, 20 de diciembre 2002 (10.01) 15832/02, p. 4, 9, 25 y 26.

⁶⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas 28.11.2002, COM (2002) 679 final 2002/0280 (CNS).

⁶⁶ DOL núm. 69, de 13-III-2003, pp. 10-12.

paña ha implicado la necesidad de denunciar el Acuerdo sobre supresión de visados entre ambos países (67).

En las Conclusiones de la Presidencia, en el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado el 20 y 21 de marzo de 2003, que se volvieron a reiterar en la sesión de Salónica los días 19 y 20 de junio de 2003, sólo se menciona en las Conclusiones núms. 43 y 45 (68). Entre los textos aprobados previamente a esta reunión podemos apuntar los siguientes:

- Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (69).
- Reglamento CE núm. 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer Estado (70).
- Reglamento CE núm. 415/2003 del Consejo, de 27 de febrero, sobre expedición de visados en frontera, incluidos los de marinos en tránsito (71).

67 Cf. A. Álvarez Rodríguez, "A los ecuatorianos ya se les exige visado para acceder al territorio español". [¡Error! Marcador no definido.http://extranjeria.info/publico/revista/015](http://extranjeria.info/publico/revista/015).

68 En la primera de ellas, se insta a los Estados miembros a mantener el impulso de la reforma de los mercados nacionales tratando de "aumentar la oferta de mano de obra especialmente entre los ...inmigrantes...". Y la segunda de ellas, la Conclusión núm. 45, apunta que: "El Consejo Europeo acoge con satisfacción el propósito de la Comisión de presentar una Comunicación sobre la interacción entre la inmigración; la integración de los migrantes legales en las sociedades de la UE y el empleo. Se requiere un enfoque original de la inmigración en el contexto del déficit de cualificación y del cambio y las proyecciones demográficas en la UE. En ese enfoque podría desempeñar un papel clave la integración fluida de los inmigrantes nuevos y de los ya existentes". En todo caso hicieron las siguientes propuestas: Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establecen los criterios y modalidades prácticas para la compensación de los desequilibrios financieros resultantes de la aplicación de la Directiva del Consejo 2001/40/CE, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de los nacionales de terceros países (*Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 03.02.2003, COM (2003) 49 final); Comunicación del Consejo (2003/C38/01). Manual Sirene (*DOUE C* núm. 38, de 17-II-2003, pp. 1-24); Comunicación de la Comisión en aplicación del Reglamento (CE) núm. 539 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por la que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) núm. 2424/2001, de 7 de diciembre de 2001 (*DOUE C* núm. 68, de 21-III-2003, pp. 2-11); Dictamen del Comité de las Regiones sobre el Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales (*DOUE C* núm. 73, de 26-III-2003, pp. 13-15); Dictamen del Comité de las Regiones sobre Propuesta modificada de Directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar (*DOUE C* núm. 73, de 26-III-2003, pp. 16-19); Iniciativa del Reino de España con vistas a la adopción de una Directiva del Consejo sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas (*DOUE C* núm. 82, de 5-IV-2003, pp. 23-24). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo con objeto de presentar un Plan de Acción para la recogida y el análisis de estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración (*Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 15.4.2003, COM (2003) 179 final); Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre Actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de "libertad, seguridad y justicia" en la Unión Europea (Primer semestre 2003) (*Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 22.5.2003, COM (2003) 291 final); Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo (*Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 3.6.2003, COM (2003) 336 final); Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (*Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 11.6.2003, COM (2003) 355 final); Propuesta de Decisión del Consejo sobre la celebración por la Comunidad Europea del Protocolo de 2002 al Convenio de Atenas relativo al transporte de pasajeros y sus equipajes por mar, 1974 (*Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 24.06.2003, COM (2003) 375 final).

69 *DOUE L* núm. 31, de 6-II-2003, pp. 18-25.

70 *DOUE L* núm. 50, de 25-II-2003, pp. 1-10.

71 *DOUE L* núm. 64, de 7-III-2003, pp. 1-8.

- Reglamento CE núm. 453/2003 del Consejo, de 16 de marzo, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado al cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (72).
- Reglamento CE núm. 693/2003 del Consejo, de 14 de abril de 2003, por el que se establece un específico documento de tránsito facilitado (FTD), un documento de tránsito ferroviario facilitado (FRTD) y se modifican la Instrucción consular común y el Manual común (73).
- Reglamento CE núm. 694/2003 del Consejo, de 14 de abril de 2003, sobre los modelos uniformes de documentos de tránsito facilitado (FTD) y de documentos de tránsito ferroviario facilitado (FRTD) establecidos en el Reglamento (CE) núm. 693/2003 (74).
- Reglamento (CEE) 859/2003, de 14 de mayo, por el que se amplían las disposiciones del Reglamento (CEE) núm. 1408/71 y del Reglamento CEE núm. 574/1972, a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad no estén cubiertos por las mismas (75).
- Decisión del Consejo de 13 de junio de 2003, relativa a la adaptación del anexo 12 de la Instrucción consular común y del anexo 14 a del Manual común sobre los gastos de tramitación de visados (2003/454/CE) (76).

2.7.2. Conclusiones del Consejo Europeo celebrado los días 19 y 20 de junio en Salónica: líneas de futura actuación (77)

Uno de los temas claves del Consejo Europeo que puso fin la Presidencia Griega es precisamente el tema de la inmigración y asilo. En concreto en las conclusiones núms. 9 a 23 se apunta diversos aspectos transcendentales desde los temas relativos a visados. Ello debido, como se señala expresamente, en la Conclusión núm. 9, que:

"Habida cuenta de la prioridad política señera que se asigna a la migración, existe una marcada necesidad de una política de la UE más estructurada, que abarque todo el espectro de las relaciones con terceros países, incluida la pronta celebración de acuerdos de readmisión con determinados terceros países clave de origen, así como el fomento de la cooperación ulterior con ellos, lo que deberá considerarse como un proceso de dos vías para luchar contra la inmigración ilegal y explorar canales legales de migración con arreglo a mandatos específicos. En este contexto, debería estudiarse más detalladamente y propiciarse la integración armoniosa de los inmigrantes legales en las sociedades de la UE. Además, deberían revisarse cuidadosamente los medios financieros existentes de que disponemos para los próximos años 2004-2006 y, teniendo en cuenta el marco global y la necesidad de disciplina presupuestaria, las perspectivas financieras para después de 2006 deberían reflejar esta prioridad política de la Comunidad".

El Consejo Europeo ha alcanzado conclusiones en los siguientes temas; visados (78), desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, gestión

⁷² DOUE L núm. 69, de 13-III-2003, pp. 10-12.

⁷³ DOUE L núm. 99, de 17-IV-2003, pp. 8-14.

⁷⁴ DOUE L núm. 99, 17-IV-04-2003, pp.15-21.

⁷⁵ DOUE L núm. 124, 20-V-2003, pp.1-3.

⁷⁶ DOUE, L 152, 20-VI-2003, pp. 82-83.

⁷⁷ Conclusiones núms. 9 a 35.

⁷⁸ La Conclusión núm. 11 apunta que: "En relación con las conclusiones del Consejo de 5 de junio de 2003 sobre el desarrollo del Sistema de Información de Visados (VIS), el Consejo Europeo considera necesario

fronteras exteriores ⁽⁷⁹⁾, repatriación de los inmigrantes ilegales ⁽⁸⁰⁾ cooperación con terceros países, así como la obtención de recursos financieros comunitarios y mecanismo de reparto de la carga ⁽⁸¹⁾.

2.7.3. Textos aprobados con posterioridad

- Reglamento CE núm. 1295/2003 del Consejo, de 15 de julio, relativo a las medidas destinadas a simplificar los procedimientos de solicitud y expedición de visado para los miembros de la familia olímpica participantes en los Juegos Olímpicos y Paraolímpicos de 2004 en Atenas ⁽⁸²⁾.

- Decisión del Consejo de 28 de julio de 2003, relativa a la modificación del inventario A del anexo 2 de la Instrucción consular común y del inventario del anexo 5 del Manual común en lo que respecta a la exigencia de visado para los titulares de pasaportes diplomáticos pakistaníes (2003/585/CE) ⁽⁸³⁾.

- Decisión del Consejo de 28 de julio de 2003, relativa a la modificación de la parte I del anexo 3 de la Instrucción consular común y de la parte I del anexo 5a del Manual común, referentes a los nacionales de terceros países sujetos a la obligación de visado aeroportuario ⁽⁸⁴⁾.

- Reglamento CE núm. 1560/2003 de la Comisión, de 2 de septiembre, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento 343/2003 del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una soli-

que, tras el estudio de viabilidad de la Comisión sobre el VIS, se definan lo antes posible unas directrices que se ajusten a las opciones preferidas, en relación con la planificación del desarrollo del sistema, la base jurídica adecuada que permita su establecimiento y el compromiso de los medios financieros necesarios, respetando al mismo tiempo las perspectivas financieras. En este marco es necesario un planteamiento coherente de la UE en materia de identificadores biométricos o datos biométricos, que daría lugar a soluciones armonizadas en materia de documentos para los nacionales de terceros países, pasaportes de los ciudadanos de la UE y sistemas de información (VIS y SIS II). El Consejo Europeo invita a la Comisión a preparar las propuestas oportunas, empezando por los visados y respetando plenamente el calendario previsto para la instauración del Sistema de Información Schengen II". Vid. Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1683/95, por el que se establece un modelo uniforme de visado y Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1030/2002 por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 24.09.2003, COM (2003) 558 final).

⁷⁹. Se aborda en las conclusiones núms. 12 a 18. En todo caso, se han hecho las siguientes propuestas: Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al establecimiento de un régimen de tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros (*Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 11.8.2003, COM (2003) 502 final (CNS 2003/0193); Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al establecimiento de un régimen de tráfico fronterizo menor en las fronteras temporales entre Estados miembros (*Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 11.8.2003, COM (2003) 502 final (CNS 2003/0194).

⁸⁰ Vid. Conclusiones 17 y 19. En todo caso, se han hecho las siguientes propuestas: Iniciativa de la República Italiana con vistas a la adopción de una Decisión del Consejo relativa a la organización de vuelos conjuntos de dos o más Estados para la expulsión de nacionales de terceros países presentes ilegalmente en sus territorios (DOUE C núm. 223, de 19-IX-2003, pp. 3-5); Iniciativa de la República Italiana con vistas a la adopción de una Directiva del Consejo relativa a la asistencia durante el tránsito por el territorio de uno o varios Estados miembros con motivo de la ejecución de las resoluciones de expulsión adoptadas por los Estados miembros contra nacionales de terceros países (DOUE C núm. 223, de 19-IX-2003, pp. 5-9).

⁸¹. Conclusión núm. 22. En esta materia se han hecho las siguientes propuestas: Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre "Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establecen los criterios y modalidades prácticas para la compensación de los desequilibrios financieros resultantes de la aplicación de la Directiva del Consejo 2001/40/CE, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de los nacionales de terceros países" (DOUE C núm. 220, 16-IX-2003, pp. 77-82).

⁸² DOUE L núm. 183, de 22-VII-2003, pp. 1-5.

⁸³ DOUE, L 198, 6-VIII-2003, pp. 13-14.

⁸⁴ DOUE, L 198, 6-VIII-2003, pp. 15-16

cidad de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer Estado ⁽⁸⁵⁾.

• Directiva 2003/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio, relativa a la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera, por la que se modifican el Reglamento (CEE) núm. 3820/85 del Consejo y la Directiva 91/439/CEE del Consejo y se deroga la Directiva 76/914/CEE del Consejo ⁽⁸⁶⁾.

• Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar ⁽⁸⁷⁾.

• Decisión de la Comisión de 2 de octubre de 2003, sobre la petición de Irlanda de aceptar la Directiva 2001/55/CE del Consejo relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (2003/690/CE) ⁽⁸⁸⁾.

• Decisión 2003/725/JAI del Consejo de 2 de octubre, por la que se modifican los apartados 1 y 7 del artículo 40 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes ⁽⁸⁹⁾.

2.7.4. Conclusiones del Consejo Europeo celebrado los días 16 y 17 de octubre 2003 en Bruselas

Durante la Presidencia Italiana también además de avanzar en el estudio del texto propuesto como convención Europea se celebró el Consejo Europeo en Bruselas concretamente durante los días 16 y 17 de octubre ⁽⁹⁰⁾. En este también se abordó el tema relativo a la inmigración (Vid. Conclusiones núms. 25 a 33). En concreto, se refirieron tanto al tema de la gestión más eficaz de las fronteras de la Unión como del control de los flujos migratorios ⁽⁹¹⁾. En relación al primer aspecto, la gestión de fronteras para mejorar la seguridad de sus ciudadanos se acoge con satisfacción "la intención de la Comisión de proseguir rápidamente el estudio de la asignación de los 140 millones de euros previstos para el período 2004-2006" para la ejecución del programa de acción sobre repatriación y el desarrollo del Sistema de Información de Visados

⁸⁵ DOUE L núm. 222, de 5-IX-2003, pp. 3-23.

⁸⁶ DOUE L núm. 228, de 10-IX-2003, pp. 4-17.

⁸⁷ DOUE L núm. 251, de 3-X-2003, pp. 12-18; Vid. A. Álvarez Rodríguez, "Algunas reflexiones urgentes relativas a la reagrupación familiar en el Derecho Comunitario (A propósito de la publicación de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre derecho el derecho a la reagrupación familiar", <http://extranjeria.info/publico/revista/016>).

⁸⁸ DOUE L núm. 251, de 3-X-2003, p. 23.

⁸⁹ DOUE L núm. 260, de 11-X-2003, pp. 37-38.

⁹⁰ La posición española fue expuesta por la Ministra de Asuntos Exteriores en una comparecencia en las Cortes Generales (DSCG, *Comisiones Mixtas. Para la Unión Europea*, VII Legislatura, núm. 151, Sesión 58, 7 de octubre de 2003, pp. 3702 ss).

⁹¹ En la Conclusión núm. 27 se pone de manifiesto que: "El Consejo Europeo subraya la importancia de la aplicación completa del plan para la gestión de las fronteras exteriores y de la creación del centro para fronteras aéreas y de dos centros para fronteras marítimas, aún pendiente. Todos los centros de gestión de fronteras deberían trabajar en estrecha colaboración, coordinados por el órgano común de expertos sobre fronteras exteriores". 28. El Consejo Europeo celebra la intención de la Comisión de presentar una propuesta de creación de un Organismo de Gestión de Fronteras con el fin de mejorar la cooperación operativa a efectos de la gestión de las fronteras exteriores, con tiempo suficiente para que el Consejo llegue a un acuerdo político a fin de año sobre los aspectos principales. Esta propuesta deberá tener presente la experiencia del órgano común de expertos sobre fronteras exteriores. 29. El Consejo Europeo toma nota del estudio realizado por encargo de la Comisión sobre las fronteras marítimas e invita al Consejo JAI a elaborar un programa de trabajo a este respecto con miras a su adopción antes de fin de año".

(VIS). En cuanto al control de flujos migratorios se incorporan los puntos 30 a 33 de las Conclusiones. El Consejo Europeo confirma el carácter de máxima prioridad política atribuido a la cuestión de la inmigración y reitera su empeño en un enfoque equilibrado entre la necesidad urgente de frenar la inmigración ilegal y de luchar contra la trata de seres humanos, por una parte, y por otra, la acogida y la integración de los inmigrantes legales con arreglo a los principios y prioridades fijados por los Consejos Europeos de Salónica, Sevilla, Laeken y Tampere. Por su parte la Conclusión núm. 31 señala que:

"El Consejo Europeo se compromete a hacer uso de todos los instrumentos adecuados de relaciones exteriores de la UE dentro del enfoque global definido en Salónica, con inclusión de colaboraciones reforzadas con los países terceros implicados, en pos de la estrategia de la UE para luchar contra la inmigración ilegal. En este sentido, el Consejo Europeo:

· invita a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros a poner todo su empeño en facilitar la celebración fructífera de acuerdos de readmisión por parte de la Comunidad;

· invita al Consejo y a la Comisión a que preparen, a comienzos del año próximo, un informe que determine en particular las prioridades de una política común de readmisión y las medidas que habrán de adoptarse para garantizar el éxito de dicha política;

· reitera que una política común de repatriaciones es un aspecto esencial de una política de inmigración eficaz y completa, e invita al Consejo y a la Comisión a que concedan la máxima prioridad a la aplicación del Plan de acción adoptado en noviembre de 2002. En este marco celebra la intención de la Comisión de presentar una propuesta que, teniendo presentes las perspectivas financieras, prevea un apoyo financiero para la repatriación de los inmigrantes ilegales y solicitantes de asilo rechazados hacia los países de origen y de tránsito, dentro del pleno respeto de los principios humanitarios y de la dignidad de la persona;

· acoge con satisfacción los trabajos en curso dentro de la Unión y en organismos internacionales (OACI, G8) sobre la introducción de identificadores biométricos en los visados, permisos de residencia y pasaportes; insta al Consejo JAI a que alcance antes del fin de 2003 un acuerdo político sobre las dos propuestas de Reglamento sobre identificadores biométricos presentadas por la Comisión y adopte las decisiones necesarias sobre el desarrollo del Sistema de Información de Visados (SIV) y del Sistema de Información de Schengen (SIS) II, respetando plenamente el calendario previsto para la introducción del SIS II".

Para hacer frente a estas medidas se han iniciado ciertas propuestas ⁽⁹²⁾ y se

⁹² Vid. Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1683/95, por el que se establece un modelo uniforme de visado (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 24.09.2003, COM (2003) 558 final (2003/0217 (CNS)); Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1030/2002 por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 24.09.2003, COM (2003) 558 final (2003/0218 (CNS)); Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece la obligación, para las autoridades competentes de los Estados miembros, de proceder al sellado sistemático de los documentos de viaje de los nacionales de terceros países en el momento de cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican a tal efecto el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Manual común (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 6.11.2003, COM (2003) 664 final (2003/0258 (CNS)); Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 11.11.2003, COM (2003) 687 final 2003/0273 (CNS); Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece una Red segura de información y coordinación en Internet para los Servicios

han adoptado los siguientes textos

- Reglamento (CEE) 1851/2003, de 17 de octubre, que modifica el Reglamento (CEE) núm. 574/72 del Consejo por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) núm. 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad ⁽⁹³⁾.
- Directiva 2003/110/CE del Consejo, de 25 de noviembre, sobre la asistencia en casos de tránsito a los efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea ⁽⁹⁴⁾.
- Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración ⁽⁹⁵⁾.
- Decisión del Consejo de 17 de diciembre relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular China sobre readmisión de residentes ilegales ⁽⁹⁶⁾.
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular China sobre readmisión de residentes ilegales ⁽⁹⁷⁾.
- Decisión del Consejo de 17 de diciembre de 2003, relativa a la firma del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, de 29 de mayo de 2000, y del Protocolo al mismo, de 2001 ⁽⁹⁸⁾.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, de 29 de mayo de 2000, y del Protocolo al mismo, de 2001 ⁽⁹⁹⁾.

de gestión de la emigración de los Estados miembros (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 25.11.2003, COM (2003) 727 final (2003/0284 (CNS)); Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma del Memorandum de Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Administración Nacional de Turismo de la República Popular de China sobre visados y cuestiones conexas en relación con los grupos de turistas de la República Popular de China (ADS) (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 15.12.2003, COM (2003) 790 final 2003/0299 (CNS); Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Memorandum de Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Administración Nacional de Turismo de la República Popular de China sobre visados y cuestiones conexas en relación con los grupos de turistas de la República Popular de China (ADS) (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 15.12.2003, COM (2003) 790 final 2003/0299 (CNS); Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) núm. 1408/71 del Consejo relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, y el Reglamento (CEE) núm. 574/72 del Consejo por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) núm. 1408/71, en lo que se refiere a la armonización de los derechos y la simplificación de los procedimientos (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 19.12.2003, COM (2003) 831 final.

⁹³ DOUE L núm. 271, 22-X-2003, pp. 3-11.

⁹⁴ DOUE L núm. 321, 6-XII-2003, pp. 26-31

⁹⁵ DOUE L núm. 16, 23-I-2004, pp. 44-54.

⁹⁶ DOUE L núm. 17, 24-I-2004, pp. 23-24.

⁹⁷ DOUE L núm. 17, 24-I-2004, pp. 25-39). Este Acuerdo entró en vigor el 1 de marzo de 2004 (DOUE L núm. 64, 2-III-2004, p. 38.

⁹⁸ DOUE, L 26, 29-I-2004, pp. 1-2.

⁹⁹ DOUE, L 26, 29-I-2004, pp. 3-9.

Finalizada la Presidencia Italiana sin la aprobación del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Convención para Europa en las Conclusiones del Consejo Europeo de Roma no se aludió para nada a la inmigración pero no supone que no se hayan realizado algunas propuestas ⁽¹⁰⁰⁾ y se han adoptado algunas normas entre las que destacamos:

- Reglamento CE núm. 377/2004, de 19 de febrero, del Consejo, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración⁽¹⁰¹⁾.
- Reglamento CE núm. 378/2004, de 19 de febrero, del Consejo, relativo a los procedimientos para modificar el Manual Sirene⁽¹⁰²⁾.
- Reglamento CE núm. 491/2004, de 10 de marzo, del Parlamento y del Consejo, por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (Aeneas)⁽¹⁰³⁾.
- Acuerdo de Estabilización y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la ex República Yugoslava de Macedonia, por otra, firmado en Luxemburgo el 9 de abril de 2001 ⁽¹⁰⁴⁾.
- Decisión del Consejo de 21 de abril de 2004 relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular China sobre readmisión de residentes ilegales ⁽¹⁰⁵⁾.
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular China sobre readmisión de residentes ilegales ⁽¹⁰⁶⁾.

¹⁰⁰. Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Albania sobre la readmisión de residentes ilegales y Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Albania sobre la readmisión de residentes ilegales (*Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 12.2.2004, COM (2004) 92 final) (2004/0033 (CNS)); Propuesta de Decisión del Consejo por el que se establece el Sistema de información de visados (VIS) (*Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 12.2.2004, COM (2004) 99 final) (2004/0029 (CNS)); Propuesta de Decisión del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el periodo 2005-2010 (*Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 12.2.2004, COM (2004) 102 final) (2004/0032 (CNS)); Propuesta de Reglamento del Consejo sobre las normas para los dispositivos de seguridad y elementos biométricos en los pasaportes de ciudadanos de la UE (*Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 18.2.2004, COM (2004) 116 final) (2004/0039 (CNS)); Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos de los expedientes de los pasajeros por las compañías aéreas al Departamento de seguridad nacional, Oficina de aduanas y protección de fronteras, de los Estados Unidos (*Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 17.3.2004, COM (2004) 190 final) (2004/0064 (CNS)); Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos de los expedientes de los pasajeros por las compañías aéreas al Departamento de seguridad nacional, Oficina de aduanas y protección de fronteras, de los Estados Unidos (*Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 17.3.2004, COM (2004) 190 final) (2004/0064 (CNS)); Propuesta de Decisión del Consejo sobre los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la Asociación Europea con Albania (*Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 30.3.2004, COM (2004) 203 final); Propuesta de Decisión del Consejo sobre los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la Asociación Europea con la Antigua República Yugoslava de Macedonia (*Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 30.3.2004, COM (2004) 204 final).

¹⁰¹ DOUE L núm. 64, 2-III-2004, pp. 1-4.

¹⁰² DOUE L núm. 64, 2-III-2004, pp. 5-6.

¹⁰³ DOUE L núm. 80, 18-III-2004, pp. 1-5.

¹⁰⁴ DOUE L núm. 84, 20-III-2004, pp. 12-81. Este Acuerdo entró en vigor el 1 de abril de 2004, con arreglo al artículo 127 del Acuerdo (DOUE L núm. 85, 23-III-2004, p. 26).

¹⁰⁵ DOUE L núm. 143, 30-IV-2004, pp. 97-98.

¹⁰⁶ DOUE L núm. 143, 3-IV-2004, pp. 99-115.

En el párrafo 2º de este mismo precepto, se prevé que dicha regulación se realizará mediante el establecimiento de leyes o leyes marco europeas en las siguientes medidas:

- 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 el territorio de la Unión durante un periodo breve;
- 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 la propia Convención, a continuación en el punto 3º dispone que: "El presente artículo no afectará a la competencia de los Estados miembros en lo que respecta a la delimitación geográfica de sus fronteras, de conformidad con el Derecho internacional". Por otra parte, el art. III-168 propone los fines de la política migratoria de la Unión Europea al establecer que:

"1. La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, la gestión eficaz de los flujos migratorios, el trato equitativo de los nacionales de terceros países en situación regular de residencia en los Estados miembros, así como la prevención y lucha reforzada contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos".

Por esa razón, en el mismo precepto dispone que: "A tal fin, se establecerán mediante leyes o leyes marco europeas las medidas en los ámbitos siguientes:

- a) las condiciones de entrada y de residencia y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar;
- b) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países en situación regular de residencia 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 ilegales;
- d) la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños".

Por otra parte, el art. III-168 propone llevar a cabo lo siguiente:

"3. La Unión podrá celebrar, de conformidad con el artículo III-227, acuerdos con terceros países para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países en situación de residencia ilegal".

4. Se podrán establecer mediante leyes o leyes marco europeas medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros a fin de propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residen le-

galmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

En todo caso, la política sobre inmigración "no afectará al derecho de los Estados miembros de establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo asalariado o no asalariado" (art. III.168.5).

Obviamente, para poner en marcha estas medidas en la política de inmigración, en el art. III-169, se prevé que en su ejecución se "regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero".

Para la realización de todos los temas contamos con varias propuestas muy avanzadas: en primer lugar, destaca la aprobación definitiva de la Propuesta de la Comisión sobre el estatuto para nacionales de terceros países residentes de larga duración en países de la Unión (113). Dicho estatuto, que debería ser claro, completo y tener sus pilares en los principios de transparencia, racionalidad y flexibilidad (114).

El estatuto jurídico acordado se basaría en el principio que consiste en proporcionar un conjunto de derechos y responsabilidades sobre una base de igualdad, pero diferenciado según el tiempo de estancia (previendo al mismo tiempo la evolución hacia un estatuto permanente). De este estatuto podrán gozar todos los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro de modo permanente.

Los residentes de larga duración amparados por el estatuto disfrutarán de igualdad de trato en diversos sectores: en el acceso a un empleo asalariado o autónomo y a la educación y formación profesional y en materia de protección y asistencia social. Gozarán también de mayor protección contra la expulsión.

La adquisición del estatuto de residente de larga duración resulta un instrumento indispensable para la integración de las personas que pretenden instalarse de manera duradera en la Unión Europea.

En segundo término contamos con b) Propuesta de Directiva relativa a la expedición de un permiso de residencia de corta duración para las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de trata de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes (115).

El objetivo de esta propuesta de Directiva consiste en reforzar los instrumentos de lucha contra la inmigración ilegal, creando un permiso de residencia destinado a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, y cuyo régimen les anima a cooperar con las autoridades competentes contra los presuntos pasadores de fronteras o traficantes explotadores de extranjeros.

En tercer lugar, debemos destacar el libro Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales (116), se basa en los elementos defini-

¹¹³ Vid. Propuesta de Directiva del Consejo, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 13.3.2001, COM (2001) 127 final/2001/0074). Vid. K. Fach Gómez, "Propuesta de Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración en la Unión Europea", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería. Derecho de las personas en movimiento transnacional*, núm. 2, marzo 2003, pp. 53-64.

¹¹⁴ En el apartado 2 del art. 45 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se establece que "De conformidad con lo dispuesto en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se podrá conceder libertad de circulación y de residencia a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro".

¹¹⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 11.2.2002, COM (2002) 71 final, p. 6, pp. 20-26.

¹¹⁶ Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 10.04.2002, COM (2002) 175 final. Vid. F. Soláns Poyuelo, "Respuesta de la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Española al Libro

dos en el Plan de acción del Consejo y analiza distintos aspectos vinculados al retorno de los nacionales de terceros países. En la primera parte, destaca que una política comunitaria en materia de retorno debe inscribirse en el marco de las políticas comunitarias existentes sobre inmigración y asilo; además de completar estas políticas, cuyos objetivos se reafirman expresamente.

En ellas se presentan los distintos aspectos del retorno voluntario y forzoso en relación con la migración legal, con el asilo y con los terceros países. Las otras partes del Libro se centran en la cooperación futura entre los Estados miembros en materia de retorno de los residentes ilegales (Parte II) y la definición de una política de readmisión en colaboración con los terceros países (Parte III) (117).

El propósito de este Libro Verde es examinar los complejos problemas que rodean el retorno para las personas que residen ilegalmente en la UE y presentar sugerencias para una política coordinada y eficaz basada en principios y normas comunes y respetuosas de los derechos humanos y de la dignidad de la persona. La premisa es que es necesaria una política de retorno para salvaguardar la integridad de los sistemas legales y humanitarios de admisión.

Finalmente se debe reseñar la existencia de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (118). Desde la implementación del Convenio de Schengen el 26 marzo 1995 los controles y la vigilancia en las fronteras exteriores de los Estados miembros están regulados por principios comunes y uniformes. El contenido de estos principios comunes y uniformes se encuentra en el capítulo 2 del Título II del Convenio de Schengen. Las disposiciones de aplicación más precisas de estos principios fueron establecidas y enumeradas por el Manual común de fronteras exteriores.

En cuanto al control de las personas, las obligaciones de los Estados miembros son relativamente amplias. Es obligatoria la comprobación sistemática de su identidad, incluso en el caso de ciudadanos de la Unión Europea y de beneficiarios del Derecho comunitario. La vigilancia por su parte se ejerce en los espacios situados entre los pasos autorizados con el fin de disuadir del cruce ilegal de la frontera exterior.

4. Conclusiones

Desde luego, la UE debe tener muy en cuenta algunos datos. Que al haber alrededor de 175 millones de migrantes internacionales en el mundo, la migración se ha convertido en un componente esencial, inevitable y potencialmente benéfico de la vida económica y social de cada país y región del mundo. Los migrantes aportan una contribución positiva a la sociedad mundial actual, por lo que la clave de la política de inmigración no está en impedir la movilidad sino más bien en encauzarla adecuadamente. Desde luego, esta es la opinión del Director General de la Organización Inter-

verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería. Derecho de las personas en movimiento transnacional*, vol. I, noviembre 2002, pp. 305-317.

¹¹⁷ Desde 1996, se han incluido cláusulas de readmisión, entre otros, en los acuerdos con Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Croacia, Egipto, Georgia, Líbano, Macedonia, Uzbekistán y el Acuerdo de Cotonú entre la UE y los países ACP. Son actualmente objeto de negociaciones con varios otros países, en concreto Egipto, Argelia, Macedonia, Líbano y Hong Kong. Por otro lado, debe tenerse en cuenta la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma del Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular de China sobre la readmisión de residentes ilegales (*Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 31.3.2003, COM (2003) 151 final); y también Propuesta de Decisión del Consejo, relativa a la firma del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República Democrática de Sri Lanka sobre la readmisión de residentes legales (*Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 21-III-2003 SEC (2003) 255 final).

¹¹⁸ *Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 7.5.2002, COM (2002) 233 final..

nacional para las Migraciones, Brunson McKinley, que el día del trabajador migrante del pasado año -18 de diciembre 2002- añadió, además, que:

"la migración es un fenómeno dinámico, que concierne a grandes cantidades interlocutores. Los países en todas partes del mundo tienen el interés común de instaurar perspectivas globales de gestión de la migración que velen por la seguridad y dignidad de los migrantes, al tiempo que satisfacen las necesidades nacionales en materia de empleo, crecimiento, desarrollo y seguridad" (119).

De todas formas, aunque lo que acabamos de afirmar es cierto, observamos que en el momento actual priman las políticas restrictivas que demuestran la falta de sensibilidad hacia un estatuto construido básicamente sobre las notas de precariedad e inseguridad; llegando incluso a confundir la inmigración con la delincuencia.

Ahora bien, se debe destacar que en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema "Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea" recomienda que la Convención otorgue la ciudadanía de la Unión no sólo a los nacionales de los Estados miembros, sino también a todas las personas que residan de manera estable o de larga duración en la Unión Europea (120).

¹¹⁹ OIM, Núm. 857, 18 diciembre 2002, pp. 1-2.

¹²⁰ DOUE C núm. 208, 3-DX-2003, pp. 76-81, esp. 81. En todo caso, una tesis diferente se mantiene en el texto del art. 8 del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. El mencionado precepto establece literalmente que: "Toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en la Constitución. Tienen el derecho: - de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; - de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado; - de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado; - de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y organismos consultivos de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y de recibir una contestación en esa misma lengua. 3. Estos derechos se ejercerán conforme a las condiciones y límites definidos por la Constitución y por las disposiciones adoptadas para su aplicación (DOUE C núm. 169, 18-VII-2003, pp. 8-9).