

PONENCIA

“Inmigración en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: avances sobre la política de inmigración en la Unión Europea”

Marina VARGAS GÓMEZ-URRUTIA*

XII SEMINARIO DUQUE DE AHUMADA

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
(UNED)**

**DIRECCIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL
ARANJUEZ,
MAYO 2001**

*Profesora Titular de Derecho internacional privado

Facultad de Derecho

Universidad Nacional de Educación a Distancia

E- 28040 MADRID

mvargas@der.uned.es

Documento depositado en el repositorio institucional [e-Spacio UNED](#)



PONENCIA
XII SEMINARIO DUQUE DE AHUMADA
UNED- DIRECCIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL
ARANJUEZ, MAYO 2001

PONENCIA

**INMIGRACIÓN EN EL ESPACIO DE LIBERTAD,
SEGURIDAD Y JUSTICIA: LA POLÍTICA DE
INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA**

por Marina Vargas Gómez-Urrutia¹

En esta exposición vamos a esbozar el marco normativo de la inmigración en la Unión Europea. Para ello, resulta conveniente formularnos algunas preguntas que servirán de punto de partida y soporte al análisis que proponemos. En primer lugar, se trata de saber sobre qué bases jurídicas gira el tratamiento de la política de inmigración en la UE tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. A tal fin, resulta útil conocer cómo se ha llegado a la configuración de la política de inmigración en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Establecido de modo general el *iter* histórico de la política migratoria en la UE, veremos sobre qué ámbitos materiales incide esta política y cuáles son las realizaciones concretas hasta la fecha.

I. Breve referencia al iter histórico de la política de inmigración en la UE.

Una rápida ojeada por los fundamentos históricos e institucionales de la Unión Europea permite constatar que la política migratoria, como otras tantas políticas comunitarias, responde al “modelo europeo evolutivo” de aproximación de las legislaciones nacionales hacia una política común (es la llamada *política de los pasos cortos*, que con tanto acierto y visión diseñara Robert Schuman recogiendo las ideas de ALTIERO SPINELLI y JEAN MONNET).

Altiero Spinelli, federalista italiano, y Jean Monnet, inspirador del plan Schuman, por el que se creaba la primera Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1950, dieron origen a las dos principales corrientes de pensamiento que nutren al proceso de integración comunitaria: el proyecto federalista, basado en el diálogo y en una relación de complementariedad entre

¹ Profesora Asociada de Derecho internacional privado. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

los poderes locales, regionales, nacionales y europeos, y el proyecto funcionalista, basado en la progresiva delegación de parcelas de soberanía desde el ámbito nacional al ámbito comunitario. Ambas tesis confluyen hoy en la convicción de que, junto a los poderes nacionales y regionales, debe existir un poder europeo asentado en unas instituciones democráticas e independientes, capaces de regir aquellos sectores en los que la acción común resulta más eficaz que la de los Estados por separado: el mercado interior, la moneda, la cohesión económica y social, la política de empleo, la política exterior y de defensa y la creación de un espacio de libertad y de seguridad (Pascal Fontaine).

Ya en los primeros tiempos del *Tratado CEE (1957)* se incluyeron disposiciones en los textos fundamentales destinadas a garantizar la libre circulación de trabajadores en el territorio de la Comunidad, lo que resulta coherente con el principio de integración económica inspirador de aquellas primeras Comunidades.

Sin embargo, los verdaderos pasos “de integración hacia una política migratoria” se produjeron años más tarde coincidiendo con la crisis económica y de mano de obra de los setenta. Estos pasos estuvieron unidos a las líneas de acción marcadas en la *Cumbre de París de 1974* en donde los Jefes de Estado y de Gobierno proclamaron que Europa deber estar cerca de los ciudadanos distinguiéndose a tal fin dos líneas de acción. Una, centrada en las protección de los derechos del individuo y otra, en el establecimiento de medidas que llevaran a una “conciencia europea” (INFORME TINDEMANS sobre *La transformación de la Comunidad Europea en una Unión Europea*).

Diez años más tarde, el *Consejo Europeo de Fontainebleau (1984)* propuso la creación de un espacio público europeo sin fronteras interiores. Para estudiar este “espacio sin fronteras” se creó un Comité *ad hoc*, “Europa de los ciudadanos” (conocido como COMITÉ ADDONNINO). Del estudio llevado a cabo por este Comité resulta de interés lo establecido en su punto 7.2, que fijaba como objetivo a futuro “la armonización progresiva de la legislación sobre extranjeros” y establecía como materias de atención: la entrada, la circulación y expulsión de los extranjeros, la política de visados, la transferencia del control de personas a las fronteras exteriores de la Comunidad, así como la conclusión con terceros Estados de acuerdos de cooperación en lo concerniente al paso de las fronteras.

El siguiente paso se produce al firmarse, en febrero de 1986, el *Acta Única Europea*. Este Acta (pese a su nombre es un verdadero *Tratado*), estableció las etapas y el calendario de unas 270 medidas necesarias para la realización del *mercado interior*.

Los Doce fijaron así “una nueva frontera” cuyos efectos se hicieron sentir rápidamente: el llamado “círculo virtuoso”, en el que se asocian las libertades de circulación, la competencia y el crecimiento, fue ya irreversible y las fronteras

físicas, fiscales y técnicas empezaron a desaparecer una tras otra, incluso si, en determinados sectores especialmente sensibles no era posible llegar aún a un acuerdo. El artículo 7 A del Tratado CE incorpora este objetivo al crear en su segundo párrafo *un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estarán garantizados de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado.*

Piénsese en las dificultades que tuvieron que enfrentar las administraciones policiales, aduaneras y judiciales de los Estados miembros ante esa perspectiva de abolición de fronteras internas. Y es que, todos los mecanismos vinculados a la seguridad de las personas sobre el territorio estaban concebidos enteramente “para el interior” de un espacio geográfico definido, que había funcionado desde siempre de forma autónoma y, repentinamente, el espacio se “reconfigura”: estas administraciones tuvieron que cambiar su modo de funcionar y de pensar, tuvieron que *abrirse* integrarse en ese nuevo espacio y tuvieron que empezar a trabajar de un modo en el que “la eficiencia depende absolutamente de la cooperación”.

Desde luego que la experiencia no era del todo nueva, al menos entre los países del Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo). Además, desde 1975 se venía trabajando en ello desde tres flancos distintos: el Grupo TREVI, el Grupo *Ad hoc* de Inmigración y el llamado Grupo de Coordinadores; grupos que quedaron integrados en las estructuras de la Unión con el Tratado de Maastricht.

La circulación de personas, a la que venimos haciendo referencia en ese mercado interior, no es posible de entender sin vincularla con la cooperación intergubernamental *Schengen*. El Acuerdo de Schengen de 1985 relativo a la supresión gradual de controles en las fronteras comunes fue una declaración de intención sobre la libre circulación de personas. En 1990 se firmó, tras una intensa y no siempre transparente negociación, el *Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen* que ha sido calificado como una *Carta del Mercado Interior*. Ciertamente, la cooperación *Schengen* pasó a convertirse en un verdadero laboratorio, en el “banco de pruebas” del mercado interior en la UE.

Los ámbitos de aplicación de la cooperación Schengen eran muy amplios pero también precisos: se trataba de compensar la supresión de los controles en las fronteras internas estableciendo y poniendo en práctica todas las medidas de control alternativas que permitieran a los servicios policiales asegurar un mismo nivel de seguridad colectiva. Las zonas de cooperación Schengen pueden dividirse así en dos grandes categorías. Una de ellas es la libre circulación de personas, en donde encontramos las principales normas relativas al cruce de fronteras interiores y exteriores, a los visados y las que hacen referencia al reparto de responsabilidades en la gestión de las demandas de asilo. La otra se circunscribe a la cooperación en materia de seguridad, en donde se ubican las normas de cooperación policial, la extradición, el control del tráfico de estupefacientes y el armamento, así como la cooperación judicial. Todos estos

mecanismos de control son auxiliados por medio del SIS y las personas quedan protegidas por normas relativas al tratamiento de datos de carácter personal.

A nuestros efectos, la zona de interés es la primera: la libre circulación de personas. El eje de esta libre circulación se orientaba en dos momentos: el desplazamiento en el territorio común (fronteras interiores) y la entrada al territorio común (fronteras exteriores). Como puede verse, estos “ejes” del acervo Schengen (es decir, el conjunto de normas, de reglas operativas y de prácticas Schengen nacidas de la cooperación intergubernamental en materia de libre circulación) son los mismos que se reflejarán en el Título IV del Tratado de Amsterdam.

Y también declaraba que, las disposiciones del citado Convenio “no se aplicarán más que en la medida en que ellas sean compatibles con el derecho comunitario” (art. 124). Así pues, el *Convenio Schengen* era en propiedad un Acuerdo entre Estados con vocación de integrarse en el derecho comunitario primario. Esta integración se produjo con el Tratado de Amsterdam (1997).

Pero antes tuvo que darse -a modo de período transitorio- el “paso por *Maastricht*”.

En efecto, ante tal cúmulo de ámbitos de cooperación intergubernamental, la Comunidad no podía quedar pasiva. El problema era que carecía de competencias en la materia y de medios institucionales para llevar a cabo la puesta en marcha de la libre circulación de personas. Durante la negociación del Tratado de la Unión Europea (*Tratado de Maastricht*) se dotó a la Comunidad de un tercer pilar llamado de Cooperación Intergubernamental en las Materias de Justicia y Asuntos de Interior.

Como su propio nombre indica, este pilar es casi exclusivamente de cooperación intergubernamental. Fue dotado de una estructura propia de decisión, integrado por grupos de trabajo especializados por materias, y, con capacidad edictal mediante instrumentos jurídicos clásicos (convenios entre los Estados) y extrajurídicos de cooperación (acciones para el logro de los objetivos concretos).

En este pilar se integraron también, los grupos de trabajo sobre inmigración antecitados. Se previó que algunos ámbitos concretos podrían pasar al primer pilar (pilar de derecho comunitario en sentido estricto), en tanto que para otros ámbitos se concibió un “pasarela” que permitiera su eventual comunitarización sometida a un procedimiento muy complejo que nunca llegó a utilizarse.

El resultado de esta nueva estructura “Cooperación en los Asuntos de Justicia e Interior” fue altamente insatisfactorio, según se declaraba en el *Informe sobre el Funcionamiento de la Unión* (1996). Sobre todo, quedó puesto de manifiesto que las cuestiones de justicia cobijadas junto a los asuntos de interior quedaban huérfanas de protección jurídica, tanto para ciudadanos como para extranjeros, con grave riesgo de

violaciones a los derechos humanos y de abusos de poder por parte de las administraciones y sin posibilidad de recurso ante el TJCE.

Ello trajo como resultado que al cierre de la Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG 96) -tras laboriosos análisis y discusiones- los Quince adoptaran como principio la comunitarización de las cuestiones de asilo e inmigración, la integración del acervo *Schengen* en el pilar comunitario y la realización de las medidas necesarias en un plazo no superior a cinco años a partir de la entrada en vigor del nuevo Tratado (plazo que vencerá el 1º de mayo de 2004).

Es conveniente señalar que el Reino Unido e Irlanda han optado por no participar en las nuevas medidas del Tratado de Amsterdam relativas a la libre circulación de las personas. Del mismo modo, Dinamarca, aunque signataria de los acuerdos de Schengen, es reticente a la aplicación del método comunitario al ámbito de la libre circulación de personas y no aplica todas las medidas adoptadas sobre la base del Tratado CE en este ámbito.

El *Tratado de Amsterdam* (1997) va a evidenciar las características de la política migratoria comunitaria al señalar, de modo mucho más preciso, que:

“La Unión tendrá los siguientes objetivos: — mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, de seguridad y de justicia dentro del cual esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con las medias adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención de la lucha contra la delincuencia (Art. 2 TUE párrafo cuarto).

Bajo la denominación "espacio de libertad, de seguridad y de justicia", que forma un nuevo *Título (IV)* del Tratado de la Comunidad Europea, el Tratado de Amsterdam *comunitarizó* una gran parte del "tercer pilar" creado por el Tratado de Maastricht. Sin embargo, los procedimientos de decisión y la competencia del Tribunal de Justicia en él descritos no respetan estrictamente las normas comunitarias. Por el contrario, la parte del tercer pilar mantenida en el ámbito intergubernamental, que se limita desde entonces a la cooperación policial y judicial en materia penal, incluye determinados aspectos comunitarios.

Por último, este sector cuenta con tres tipos de cláusulas de flexibilidad, siete protocolos adicionales, diecisiete declaraciones de los Estados miembros, varios calendarios de aplicación y la posibilidad de recurrir a la cooperación reforzada. Así pues, su aplicación resultará extremadamente difícil.

El Consejo Europeo de *Cardiff* (junio 1998) encargó al Consejo y la Comisión que presentaran un plan de acción sobre la mejor manera de proceder a su aplicación. El plan, aprobado por el *Consejo Europeo de Viena* (diciembre de 1998), estableció el calendario de prioridades, con plazos de dos y cinco años.

Al año siguiente en el Consejo Europeo celebrado en *Tampere* (octubre 1999), se destacó la intención de situar y mantener este objetivo entre las máximas prioridades del programa político. Las conclusiones del Consejo señalaron, en especial, la necesidad de elaborar una política europea común en materia de asilo y migración así como de crear un auténtico espacio europeo de justicia y de lucha contra la delincuencia en la Unión. También se decidió la composición, el método de trabajo y las disposiciones prácticas de la instancia competente para la elaboración de un proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales.

En diciembre de 1999, el *Consejo Europeo de Helsinki* aprobó un Plan de Acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (2000-2004). Y, en septiembre de 2000, el Consejo llegó a un acuerdo sobre la creación del Fondo europeo de ayuda a los refugiados, dotado con 216 millones de euros para un período de 5 años (2000-2004).

Por último, el nuevo *Tratado de Niza* (2000) establece que para la política de visado, asilo e inmigración, se recurrirá principalmente al procedimiento de codecisión. El paso al voto por mayoría cualificada ya estaba previsto por el artículo 63 TCE en materia de asilo y protección temporal, pero con la condición de la aprobación previa y unánime de una *legislación-marco común sobre el asilo*.

Tras la declaración suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno, el paso al sistema de mayoría cualificada y codecisión se producirá automáticamente el 1 de mayo de 2004 (sin que sea preciso esperar a una decisión unánime) para: (1) el artículo 62 TCE, por lo que se refiere a las medidas por las que se fijan las condiciones de libre circulación de los nacionales de países terceros en situación regular en el territorio de la UE; y (2) el artículo 63 TCE, por lo que se refiere a la inmigración clandestina y a la repatriación de los residentes ilegales.

II. Marco competencial y base jurídica para la adopción de medidas comunitarias en materia migratoria.

Como puede derivarse de cuanto hasta aquí llevamos dicho, la determinación de las competencias de la Comunidad no es una operación sencilla. La causa procede y es reflejo de la dualidad de fines y de medios sobre los que se edifican las Comunidades Europeas, a lo que ha de agregarse que una determinada competencia puede tener carácter exclusivo de la Comunidad o puede ser concurrente con las competencias de los Estados.

Para explicar, de forma muy elemental, la anterior afirmación, partimos de dos preguntas: ¿en qué materias tiene competencia la Comunidad? y ¿cómo puede *intervenir* ésta para llevar a cabo o desarrollar sus competencias?

Por lo que hace a la primera, se respondería diciendo que la Comunidad sólo tiene las competencias que le atribuyen los tratados (principio de atribución); sin embargo, cuando nos encontremos ante una competencia no atribuida a título exclusivo (competencias concurrentes con los Estados) la Comunidad podrá actuar a título auxiliar o complementario mediante una serie de técnicas y principios recogidos en los textos fundamentales (*ad. ex.*, el principio de subsidiariedad es uno de los más claros referentes).

En cuanto a la segunda, se respondería por referencia a los instrumentos jurídicos que puede utilizar para llevar a cabo una medida o para desarrollar el propio derecho comunitario (*ad. ex.* puede ser mediante una Directiva o un Reglamento, si así se establece).

La dificultad estriba en que no siempre está claro cuál deba ser el *instrumento* de actuación más adecuado para intervenir.

No obstante, este problema complejo, puede resolverse acudiendo a las propias disposiciones del Tratado, operación que sigue siendo ardua porque los marcos competenciales sobre los que puede actuar la Comunidad son, como se ha dicho antes, duales (fines y medios). Es por ello que una de las declaraciones (Declaración 23) surgidas del al Conferencia de Niza del 2000 (véase Glosario) insiste en la “forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias de la Unión Europea y de los Estados miembros”, así como “la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión”.

¿De qué forma se proyecta esta complejidad sobre el Título IV TCE?

Como hemos visto, la política de visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas forma parte del conjunto de los *títulos competenciales genéricos* previstos por el TCE. En términos generales se dice que la materia migratoria ha sido *comunitarizada* por el Tratado de Amsterdam.

Conviene precisar, pues, el alcance y significado de esta “comunitarización”.

El punto de partida es la libre circulación de personas (LCP). El Tratado de Amsterdam pretende perfeccionar esta libre circulación de personas en el mercado interior (art. 14 TCE), con el fin de hacerla efectiva para comunitarios y no comunitarios en un marco de seguridad (espacio de libertad, seguridad y justicia). Para ello ordena las acciones, diferenciando entre políticas de LCP vinculadas directamente al mercado interior y políticas de LCP indirectamente vinculadas a aquél (ver cuadro *infra*).

Para comprender el ámbito de aplicación material donde se proyectan esas competencias comunitarias (acciones) es preciso seguir un razonamiento *relativamente* sencillo “en lógica comunitaria”.

Primero, habremos de buscar el marco genérico donde encontrar la materia. A continuación tendremos que localizar las *medidas* singulares y concretas atribuidas a la Comunidad. Una vez localizadas, corresponde averiguar si estas competencias son o no son exclusivas de la Comunidad, esto es, si las comparte o no con los Estados nacionales. Tal localización es importante porque permitirá activar los mecanismos de reglamentación que permiten los Tratados; mecanismos que son los instrumentos jurídicos necesarios para llevar a cabo las medidas singulares y desarrollar los fines de la política común (reglamentos o directivas, con carácter general).

Pues bien, el artículo 3.1 d) TCE, es el precepto que acota e indica el ámbito material en el que va a tener lugar la competencia comunitaria (título competencial genérico). En tanto que los artículos 61 a 69 TCE señalan las materias singulares y las medidas concretas (acciones) relacionadas con la libre circulación de personas. Como hemos dicho, unas están relacionadas directamente con la libre circulación de personas en tanto que otras son complementarias o “de resultado” de esa libre circulación.

Es en estos artículos donde se encuentran las limitaciones y peculiaridades del sistema de atribución competencial, los instrumentos jurídicos de realización y el sistema de control y garantía jurisdiccional de los actos que se adopten en el marco del Título IV TCE.

En consecuencia, cabe afirmar que estos preceptos en su conjunto, constituyen la base jurídica competencial, genérica y singular, para la adopción de medidas comunitarias en materia migratoria.

En la tabla siguiente se presenta de modo esquemático el marco competencial comunitario y su ámbito de aplicación material y personal en la política de *visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas “en un espacio de libertad, seguridad y justicia”* (Título IV TCE).

Marco competencial genérico

Artículo 3. 1 d).- Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado:

d) medidas relativas a la entrada y circulación de personas, conforme a las disposiciones del Título IV.



Políticas y Medidas vinculadas con la libre circulación de personas (LCP) (Título IV TCE)



DIRECTAMENTE VINCULADAS CON LA LCP	INDIRECTAMENTE VINCULADAS A LA LCP O COMPLEMENTARIAS
<p>A. <u>Medidas de garantía</u> (arts. 61 a. y 62.1): <i>ausencia de control</i> sobre personas en el cruce de <i>fronteras interiores</i> tanto de los ciudadanos comunitarios como de los nacionales de terceros países.</p> <p>B. <u>Medidas auxiliares</u> (arts. 62.2, 62.3, 63.1 a. 63.2.a.): <i>controles</i> de comunitarios y no comunitarios en las <i>ENTRADAS</i> por las <i>fronteras exteriores</i>; la admisión para estancia y viajes no superior a 3 meses de no comunitarios en el territorio UE ; entradas de solicitantes de asilo,</p>	<p>A. Medidas de acogida de solicitantes de asilo (art. 63.1).</p> <p>B. Concesión y retirada del estatuto de refugiado (art. 63.1 c. y d.).</p> <p>C. Acogida de refugiados y personas desplazadas (art. 63.2)..</p> <p>D. Política de inmigración: visados de larga duración y permisos de residencia y situaciones de residencia ilegal (art. 63.3).</p> <p>E. Establecimiento de derechos de los residentes de terceros países en el territorio de la Unión (art. 63.4).</p>

<p>refugiados y desplazados que deseen su acogimiento como tales en el territorio UE.</p>	<p>F. Cooperación judicial en materia civil con repercusión transfronteriza (art. 65).</p> <p>G. Cooperación administrativa entre los Estados y la Comisión (art. 66).</p>
---	--

III. Realizaciones comunitarias concretas.

Para terminar la exposición, nos vamos a referir brevemente a las *realizaciones* concretas centrándonos en los dos ejes sobre los que se ha diseñado la libre circulación de personas en un espacio de libertad, seguridad y justicia: (1) el cruce de las fronteras exteriores (acceso al territorio); y, (2) la política de inmigración (visados y permisos de residencia, situaciones de residencia ilegal y establecimiento de derechos para los residentes de larga duración).

(1) *El Control del acceso al territorio: exigencia de visado para el cruce de fronteras exteriores.*

El mecanismo tradicional de control de acceso a un territorio se lleva a cabo mediante visado expedido en el país de origen por la representación consular del país de destino. Pues bien, para la creación del espacio común europeo la UE ha comunitarizado su política en materia de visados estableciendo una lista común de terceros Estados cuyos nacionales precisan de visa para entrar en la Unión, previéndose ya un modelo uniforme de “Visado europeo”. Este visado *da derecho* a una estancia de corta duración por un máximo de tres meses. Pero no permite la permanencia más allá de ese lapso temporal ni el establecimiento en el territorio.

Las medidas comunitarias de aplicación.

El 25 de septiembre de 1995 el Consejo adoptó un primer Reglamento, el 2317/95, determinando los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros. No obstante, dado que no se consultó al Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia anuló este acto el 10 de junio de 1997 manteniendo al mismo tiempo sus efectos hasta la aprobación de un nuevo Reglamento.

Ese nuevo reglamento fue aprobado el 12 de marzo de 1999 (Reglamento 574/99). Por su parte, los Estados miembros podían decidir si imponer o no un visado a los

nacionales de los terceros países que no figurasen en la lista y determinarían si los apátridas y los refugiados reconocidos deben estar provistos de visado.

El 15 de marzo de 2001 se aprobó el Reglamento (CE) n° 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 - Diario Oficial L 81 de 21.03.2001. Dicho reglamento sustituyó al 574/99 del Consejo.

Los nacionales de los países terceros presentes en la lista del Anexo I del Reglamento deberán estar provistos de visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros. Colombia, Palestina y Timor Oriental fueron añadidos a dicha lista con relación al Reglamento n°574/99. Los nacionales de los países terceros citados en la lista del Anexo II no deberán estar provistos de visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros. Entre los países que figuran en esta lista se encuentran las Regiones administrativas especiales de Hong Kong y Macao así como Bulgaria y Rumania. No obstante, el Consejo podía decidir, posteriormente, sobre la aplicación de esta decisión a Rumania.

Las competencias de ejecución en relación con determinadas disposiciones detalladas y procedimientos prácticos de examen de solicitudes de visado han sido reservadas a favor del Consejo por virtud del Reglamento (CE) n° 789/2001 del Consejo, de 24 de abril de 2001 [Diario Oficial L 116 de 26.04.2001] .

Por lo que hace a modelo uniforme de visado, fue establecido por el Reglamento (CE) n° 1683/95 del Consejo, de 29 de mayo de 1995. El reglamento entiende por "visado" toda autorización concedida o toda decisión adoptada por un Estado miembro exigida para entrar en su territorio con vistas a: una estancia en ese Estado miembro o en otros por un periodo cuya duración total no sea superior a tres meses; el tránsito a través del territorio o de una zona de tránsito de un aeropuerto de dicho Estado miembro o de otros.

Los Estados miembros estarán autorizados a utilizar el modelo de visado con fines distintos a los mencionados, siempre que no haya confusión con el visado uniforme definido en el punto 2. Una propuesta de modelo uniforme de formulario con el fin de aplicar mejores medidas de seguridad ha sido ya presentada por al Consejo. La finalidad es el establecimiento de ciertas prescripciones técnicas con el fin de garantizar un determinado nivel de seguridad contra la falsificación, la alteración y el robo (DOCE 180 E, de 26.06.2001).

(2) Control de flujos: cooperación económica e inmigración.

Así como la exigencia de visado responde a la finalidad de restringir el acceso al territorio y de controlar los flujos migratorios, la ordenación de los flujos responde más a una política “voluntarista” de los Estados para la selección (reclutamiento) de personas migrantes en función de criterios muy diversos.

Para organizar “la selección” los criterios habitualmente tomados en consideración por los países de tradición “inmigratoria” (Estados Unidos, Canadá y Australia) atienden a las necesidades demográficas y de mano de obra y la reunificación o reagrupación familiar de los miembros de la familia del trabajador inmigrante.

La Unión Europea no tiene “un modelo” definido, al menos por el momento, que pueda identificarse con alguno de los seguidos en aquellos países. Ello no significa que cada Estado miembro carezca de su “propio diseño”, lo que no es de extrañar si tenemos en cuenta que Francia, Alemania e Inglaterra son los tres grandes focos europeos receptores de inmigración masiva desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Ahora bien, a la vista de las realizaciones normativas, no parece que la UE se oriente hacia una inmigración *selectiva* en el sentido seguido por Canadá o por los Estados Unidos. El “modelo” europeo, si es que puede llamársele así, apuesta por una política de co-desarrollo destinada a “estabilizar los flujos migratorios”. Se pretende unir desarrollo económico, estabilidad política y controles migratorios de tal manera que se llegue a conseguir: la integración de los inmigrantes legales, la movilidad de los inmigrantes temporales y la cooperación con los países de origen para el retorno de todos los inmigrantes irregulares en un marco de convenios de codesarrollo/inmigración.

La idea, sugerida por Francia, puede leerse de dos maneras. Una, como la toma de conciencia de que ninguna medida será mejor para disminuir la presión migratoria que reducir las diferencias de nivel democrático y de prosperidad “Norte - Sur” mediante políticas *ad hoc*. Su puesta en práctica, sin embargo, suscita mayores dudas porque el resultado es un desplazamiento de la “barrera” hacia un país tercero (país de emigración) que a su vez depende de los créditos europeos de cooperación financiera y técnica. Se trata de la llamada “teoría de los tres círculos” que ya había sido desarrollada en Suiza y que fue retomada en un documento de la Presidencia austríaca de la UE, de julio de 1998 (*European Union. The Council Strategy Paper on Immigration and Asylum Policy. Note from Presidency to K4 Committee, 1 July 1998, punto 115 ss*).

La estrategia es clara: se transfiere “el bloqueo” a los países de emigración, países cuyos regímenes no son precisamente los adalides de la democracia. Así, la “retención” de personas cumple la función de “tapón migratorio” y es la condición para la concesión de las ayudas al desarrollo. Desde luego que una presión de estas características puede conducir a violaciones flagrantes de derechos y libertades fundamentales de las personas que se encuentran en esa “zona de bloqueo”.

A continuación listamos las materias en donde la Unión ha tomado alguna acción o alguna medida legislativa en relación con la política de inmigración. El material es ingente y su estudio desbordaría los límites de este tema. Por esta razón, nos permitimos remitir al lector interesado a los enlaces que figuran en la sección bibliográfica.

- ⇒ Modelo uniforme de permiso de residencia.
- ⇒ Ayuda a la vuelta voluntaria de los nacionales de terceros países.
- ⇒ Convenio relativo a las normas de admisión de nacionales de terceros países en los Estados miembros.
- ⇒ Matrimonios fraudulentos.
- ⇒ Expulsión de los nacionales de terceros países.
- ⇒ Reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión .
- ⇒ Acuerdos de readmisión.
- ⇒ Obligaciones entre los Estados miembros en materia de readmisión.
- ⇒ Represión de la ayuda a la entrada y a la estancia irregulares.
- ⇒ Sanciones pecuniarias a los transportistas.
- ⇒ Lucha contra la inmigración y el empleo ilegales.
- ⇒ Limitación de la admisión de nacionales de terceros países con fines del ejercicio de una profesión independiente.
- ⇒ Limitación de la admisión de nacionales de terceros países con fines de empleo.
- ⇒ Admisión de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros con el fin de realizar estudios.
- ⇒ Menores no acompañados nacionales de terceros países.
- ⇒ Seguimiento de la aplicación de los actos en materia de admisión, inmigración clandestina y expulsión.

IV. A modo de conclusión

No cabe duda que la Unión ha comunitarizado la materia de inmigración con el fin de ir aproximando las legislaciones nacionales en un “espacio de libertad, seguridad y justicia”. La competencia genérica se incardina en la llamada política de visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas en un espacio de libertad, seguridad y justicia (Título IV TCE). La competencia la Comunidad en la materia no es exclusiva sino concurrente, pues los Estados miembros pueden dictar disposiciones nacionales para el control de los flujos migratorios. Por otro lado, una política de bloqueo de fronteras (entrada y salida) como única posible no parece razonable, a menos que se mantenga la utopía de creer que se pueden cerrar totalmente las fronteras o se piense mantener la creencia de que una apertura, aunque sea selectiva y controlada, nos llevaría a una invasión sin proporciones y a la pérdida de nuestra identidad cultural. Conviene reflexionar seriamente sobre los perjuicios que causa una política comunitaria articulada en torno al “control del control”, y hacer el contraste con el respeto a los derechos fundamentales de los *extranjeros*, sean éstos o no residentes legales en la Unión.

SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

- ABARCA JUNCO, P., “La ciudadanía europea”, en A.A.V.V., *Derecho Internacional Privado*, Vol. I, (Derecho de la nacionalidad), UNED-Colex, Madrid, 2001 –A-.
- ID., “La ciudadanía de la Unión Europea: titulares, contenido y límites”, *A Distancia*, UNED, 1999? –B-.
- ABIEGA PICATOSTE, M., *La documentación de la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2000.
- BACIGALUPO SAGGESE, M., “Visados, Asilo, Inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas” (El espacio de libertad, seguridad y justicia), en AA.VV., *Políticas comunitarias* (E. Linde Paniaga, dir), Colex-UNED, Madrid, 2001, pp. 183-221.
- BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I., *Los nacionales de terceros países en la Unión Europea*, Universidad de Córdoba-Junta de Andalucía, 2001.
- DEL VALLE GÁLVEZ, J.A., *Derecho comunitario material* (M. López Escudero y J .Martín Pérez de Naclares (Coord), McGraw Hill, 2000.
- FERRER I GÓMEZ, A., *Libre circulación de nacionales de terceros estados y miembros de la familia en la Unión Europea*, Pol. Europeu Jean Monet, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Barcelona, 2001.
- LINDE PANIAGUA, E., “Fines y medios de las comunidades europeas. Los derechos fundamentales en la Unión Europea”, en AA.VV., *Políticas comunitarias* (E. LINDE PANIAGUA, dir), Colex-UNED, Madrid, 2001, pp. 33-57
- MIRALLES SANGRO, P-P., “La ciudadanía de la Unión Europea”, en AA.VV., *Políticas comunitarias* (E. Linde Paniaga, dir), Colex-UNED, Madrid, 2001, pp, 57-83.
- ID., “Presente y futuro de la ciudadanía de la Unión Europea”, en *¿Quo vadis Europa?*, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, UNED-CC.OO-COLEX, 2001, 153-158.
- PÉREZ VERA, E., “Derecho de Extranjería”, en A.A.V.V., *Derecho Internacional Privado*, Vol. I, UNED-Colex, Madrid, 2001 -A-.
- ID., “Citoyenneté de l’Union Européenne, Nationalité et Condition des Étrangers”, *Recueil des Cours*, Tomo 261 (1996-B-), 251-425.
- ID., “La ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht”, en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco, Tecnos, 1993 -C-, pp. 1123-1147.

Enlaces de interés en Internet

- ⇒ Servicio de enlaces con la Unión Europea elaborado por el Centro de Documentación Europea de la Universidad de Valencia: [Europa@Internet](http://www.uv.es/cde/eurinternet): <http://www.uv.es/cde/eurinternet>
- ⇒ Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. <http://www.mir.es/dgei/index.html>
- ⇒ Inmigración y Extranjería. Enlace del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza. <http://www.reicaz.es/extranjeria/>