

IV

POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA: DEL TRATADO DE ÁMSTERDAM A LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

María Piedad LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ
Universidad de Valladolid

SUMARIO

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| I. INTRODUCCIÓN | 88 |
| II. EL TRATADO DE ÁMSTERDAM Y LA COMPETENCIA COMUNITARIA SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO | 90 |
| III. EL CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE Y LA INMIGRACIÓN | 91 |
| IV. LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA | 95 |
| V. LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DENTRO DEL PROGRAMA DE LA HAYA: «DIEZ PRIORIDADES PARA LOS PRÓXIMOS CINCO AÑOS, UNA ASOCIACIÓN PARA LA RENOVACIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO DE LA LIBERTAD, LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA» | 97 |
| VI. BIBLIOGRAFÍA..... | 101 |

RESUMEN

El capítulo IV del título III, de la parte III de la Constitución Europea, se titula «Espacio de Libertad Seguridad y Justicia» y dentro de él se incluye la Sección 2.^a «Política sobre controles en la fronteras, asilo e inmigración». Dentro de esta Sección, el apartado 1 del artículo 267 define la política común de inmigración en la Unión Europea en los siguientes términos: «La Unión desarrollará una política

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

Sin embargo, la política común de inmigración no nace con la Constitución Europea. El Tratado de Ámsterdam establece por primera vez la competencia comunitaria sobre inmigración y asilo. Por ello, en esta comunicación, se analiza la evolución que, en materia de inmigración, se ha producido en la Unión Europea desde la aprobación de dicho Tratado hasta nuestros días.

I. INTRODUCCIÓN

Los Tratados de París y Roma, a través de los que se crearon las Comunidades Europeas, establecían como objetivo la consecución del Mercado Común (que con el Acta Única Europea pasó a llamarse Mercado Interior) a través de las libertades de circulación, tanto económicas como personales. Se trataba de que las mercancías, capitales, personas y servicios circularan libremente y sin trabas a través de las fronteras interiores de los Estados miembros. Así, las fronteras se abrieron entre los Estados miembros, pasando a existir entonces una frontera exterior común para todos.

Desde el principio, los esfuerzos de las instituciones europeas se centraron en la regulación de esas libertades de circulación, así como de las políticas de acompañamiento, sin existir inicialmente una política de inmigración y teniendo cada Estado su propia política.

Ciertamente, en la década de los años ochenta hubo una intervención común de los Estados en materia de extranjería⁽¹⁾. A medida que evolucionaba la integración europea, se iban adoptando medidas dirigidas a fortalecer los controles en las fronteras exteriores⁽²⁾, a evitar que el asilo se convirtiese en una puerta de entrada de inmigrantes económicos y a elaborar una eficaz política de readmisión. Años más tarde, la actuación europea se amplió hacia otros aspectos de la extranjería, como la integración de los inmigrantes residentes legales en la Unión, la proclamación de sus derechos en territorio comunitario o la lucha contra el racismo y la xenofobia.

No obstante, a partir del Tratado de Ámsterdam de 1997, las cosas cambiaron, ya que éste estableció por primera vez la competencia comunitaria sobre inmigración y asilo⁽³⁾. Dicho de otro modo, el Tratado de Ámsterdam dio el empuje que la

(1) ZAMORA CRESPO, M. (2002): «Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas» en *Políticas Comunitarias. Bases Jurídicas* (coord. Antonio Calonge Velásquez), pp. 113-134.

(2) Véase Convenio Schengen de 19 de junio de 1990.

(3) ALDECOA LUZARRAGA, F. (2002): *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Ed. Tecnos, p. 234.

inmigración, asilo y la política de visados necesitaban, ya que la base jurídica de estas áreas pasó de ser tercer pilar del Tratado de Maastricht (con una mera cooperación intergubernamental entre Estados) a ser el primer pilar o pilar Comunitario.

A pesar del gran paso dado, en el pilar comunitario rige una cláusula de salvaguarda, en beneficio de los Estados miembros, que impide la entrada del Derecho comunitario en el núcleo duro de la soberanía interior.

Así las cosas, durante el Consejo Europeo de Tampere del 15 y 16 de octubre de 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea decidieron crear una política de inmigración común. Después, en los Consejos Europeos de Laeken del 14 y 15 de diciembre de 2001 y de Sevilla, celebrado los días 21 y 22 de junio de 2002, se insistió en la necesidad de fijar normas para establecer un programa comunitario respecto a la inmigración y al asilo⁽⁴⁾.

No cabe duda de que, en la actualidad, la inmigración es un fenómeno en expansión que afecta a todos los países de la Unión Europea. Sin embargo, sus dimensiones, la intensidad de flujos, las formas de llegada al país y las características de los inmigrantes presentan importantes diferencias en cada uno de los países miembros.

No todos los países miembros de la Unión Europea poseen la misma experiencia respecto al tratamiento del fenómeno migratorio. Estados como Francia, Alemania, el Reino Unido, Bélgica y Holanda han recibido a lo largo de los últimos cincuenta años importantes cantidades de inmigrantes, mientras que otros Estados como España, Italia, Portugal, Irlanda y Grecia han pasado de ser países de emigración a ser de inmigración.

En los últimos años, ha penetrado en la Unión un gran número de nacionales de terceros países, y estas presiones migratorias continúan, con el consiguiente aumento de contrabando, tráfico y la inmigración ilegal.

Sin embargo, por otro lado, como resultado de la creciente escasez de mano de obra, tanto cualificada como no cualificada, varios Estados ya han comenzado a contratar activamente a nacionales de terceros países.

Ante esta situación, el problema es que, hasta ahora, las políticas migratorias de los Estados de la Unión Europea se puede decir que han fracasado, tanto en lo que se refiere a la regulación de los flujos migratorios como en lo que respecta a la integración social de la inmigración⁽⁵⁾.

Es clara, por tanto, la necesidad de llegar a un consenso, para crear una verdadera política de inmigración que beneficie a todas las partes.

(4) Además, es preciso resaltar que los Estados miembros son parte del Convenio de Roma, de 4 de noviembre de 1950, para la Protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y que en su territorio los extranjeros gozan de los derechos que la Convención les reconoce.

(5) MERCADER UGUINA, J. y MUÑOZ RUIZ, A.B (2001): «El tratamiento de la política migratoria en la Unión Europea» en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 32, p. 36.

El Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, adoptado por el Consejo Europeo de Bruselas del 17 y 18 de junio de 2004, establece que «*La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, la gestión eficaz de los flujos migratorios*. La Constitución Europea establece los medios para alcanzarla.

Por ello, en este trabajo queremos analizar los avances producidos hasta ahora en política de inmigración y los que con la Constitución Europea (en el momento en que sea ratificada por los Estados) se puedan alcanzar.

Además, destacar que, en 2004, se presentó por la Comisión Europea el *Libro Verde*⁽⁶⁾ *sobre el planteamiento de la Unión Europea sobre la Gestión de la Inmigración Económica*. Su objetivo es abrir un proceso de debate detallado, en el que participen las instituciones de la UE, los Estados miembros y la sociedad civil, sobre las normas comunitarias más adecuadas para regular la admisión de inmigrantes económicos y sobre el valor añadido que supondrá la adopción de este marco común.

II. EL TRATADO DE ÁMSTERDAM Y LA COMPETENCIA COMUNITARIA SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO

Con el Tratado de Maastricht, se creó la Unión Europea. Se trató de un proyecto ambicioso y abierto de integración, que ha ido más allá de los fines económicos. Sus objetivos se han visto ampliados en la medida en que los Estados miembros le han ido atribuyendo más competencias, complejizando sus mecanismos y sumando nuevos desafíos. Uno de éstos es el de los movimientos migratorios.

Con Maastricht, se crea el llamado tercer pilar, basado en la cooperación intergubernamental en la Justicia y los Asuntos de Interior, esto es, en asuntos de interés común para todos los Estados miembros, como terrorismo, inmigración clandestina, política de asilo, tráfico de drogas, delincuencia internacional, aduanas y cooperación judicial.

Sin embargo la cooperación intergubernamental resultó insuficiente, siendo necesaria la creación de una auténtica política de inmigración a nivel de la Unión Europea. Así, en el año 1997, a través del Tratado de Ámsterdam, la cuestión de la inmigración comienza a ser competencia de la Unión Europea. Se trata de una comunitarización de la materia de extranjería, que se vincula a la libre circulación de personas.

Así, el artículo 63.3 del Tratado de Ámsterdam impuso al Consejo la adopción de 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 duración y de

(6) COMISIÓN EUROPEA. COM (2004): 811 final, Bruselas, 11 de enero de 2005.

permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar.

- b) La inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales.

También impuso la adopción de medidas de definición de los derechos y las condiciones, con arreglo a los cuales los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro puedan residir en otros Estados miembros.

Sin embargo, dichas medidas, no impedían a cualquier Estado miembro mantener o introducir en dichos ámbitos, disposiciones nacionales que fueran compatibles con el Tratado y con los acuerdos internacionales.

III. EL CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE Y LA INMIGRACIÓN

La política común de la UE en materia de inmigración la conforman los objetivos aprobados en el Consejo de Tampere, el 15 y 16 de octubre de 1999, cuyos elementos básicos comprenden: la colaboración con los países de origen y tránsito, la creación de un sistema europeo de asilo común y la gestión de los flujos migratorios.

En el año 2000 se adoptó la Comunicación de la Comisión⁽⁷⁾, titulada «*Una política comunitaria en materia de inmigración*», en la que la Comisión expuso su visión de un nuevo método de gestión de los flujos migratorios y en particular de una política común, en materia de admisión por razones económicas.

En las conclusiones de dicha Comunicación, la Comisión propuso, dado el carácter pluridimensional del fenómeno migratorio, el gran número de protagonistas afectados por la gestión de estos flujos y la responsabilidad permanente de los Estados miembros, en la aplicación de una política en materia de inmigración, crear un procedimiento abierto de coordinación política a escala comunitaria.

Y así, en 2001, se presentó la Comunicación⁽⁸⁾ relativa a un «*Método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración*». En ella se formularon propuestas de adaptación del método abierto de coordinación a la política en materia de inmigración, aportándose una nueva contribución al debate en curso, sobre la elaboración de una política de inmigración para la Unión, que se ha enriquecido con otras Comunicaciones de la Comisión y con otros documentos e informes, además de con numerosas disposiciones aprobadas desde entonces.

En 2003 se ha presentado otra Comunicación⁽⁹⁾ sobre inmigración, integración y empleo, que remarca la importancia de algunos cambios importantes producidos

(7) COM (2000): 757 final, Bruselas, 22 de noviembre de 2000.

(8) COM (2001): 387 final, Bruselas, 11 de julio de 2001.

(9) COM (2003): 336 final, Bruselas, 3 de junio de 2003.

desde Tampere. Uno de ellos ha sido la puesta en marcha de la estrategia de Lisboa en marzo de 2000, cuando la Unión se fijó un nuevo objetivo para la próxima década: *convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.*

En este sentido, la Comisión destacaba en la Comunicación lo mucho que la admisión legal de inmigrantes podía contribuir a conseguir los objetivos de Lisboa. Es en esta Comunicación en la que encontramos algunos de los avances producidos en política de inmigración desde Tampere.

Desde 1999, la Comisión ha presentado varias directivas con objeto de establecer condiciones equivalentes entre los Estados miembros y progresar hacia una política de inmigración común. Se han adoptado ya la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar⁽¹⁰⁾, la Directiva relativa a residentes de larga duración⁽¹¹⁾ y la Directiva sobre permiso de residencia a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos⁽¹²⁾. Se ha progresado también en el campo de la seguridad social, cuando se hacen desplazamientos en la UE, ya que un nuevo Reglamento⁽¹³⁾ entró en vigor en junio de 2003.

Valga el listado de algunas de las disposiciones más importantes adoptadas en la materia en estos últimos años:

- Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países⁽¹⁴⁾.
- 2002/946/JAI: Decisión marco del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares⁽¹⁵⁾.
- Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares⁽¹⁶⁾.
- Reglamento (CE) n.º 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⁽¹⁷⁾.

(10) Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003.

(11) Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003.

(12) Véase COM (2002) 71 de 30 de abril de 2004.

(13) Núm. 859/2003.

(14) DO L 149 de 2 de junio de 2001, p. 34.

(15) DO L 328 de 5 de diciembre de 2002, p. 1.

(16) DO L 328 de 5 de diciembre de 2002, p. 17.

(17) DO L 157 de 15 de junio de 2002, p. 1.

- Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración⁽¹⁸⁾.
- Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar⁽¹⁹⁾.
- Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, 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 país⁽²⁰⁾.
- Reglamento (CE) n.º 1560/2003 de la Comisión, de 2 de septiembre de 2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo 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 país⁽²¹⁾.
- Decisión 2004/191/CE del Consejo, de 23 de febrero de 2004, por la que se establecen los criterios y modalidades prácticas para la compensación de los desequilibrios financieros resultantes de la aplicación de la Directiva 2001/40/CE relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de los nacionales de terceros países⁽²²⁾.
- Decisión 2004/573/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión⁽²³⁾.
- Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes⁽²⁴⁾.
- Directiva 2004/82/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas⁽²⁵⁾.

(18) DO L 16 de 23 de enero de 2004, p. 44.

(19) DO L 251 de 3 de octubre de 2003, p. 12.

(20) DO L 50 de 25 de febrero de 2003, p. 1.

(21) DO L 222 de 5 de septiembre de 2003, p. 3.

(22) DO L 60 de 27 de febrero de 2004, p. 55.

(23) DO L 261 de 6 de agosto de 2004, p. 28.

(24) DO L 261 de 6 de agosto de 2004, p. 19.

(25) DO L 261 de 6 de agosto de 2004, p. 24.

- Directiva del Consejo 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado ⁽²⁶⁾.
- Reglamento (CE) n.º 377/2004 del Consejo, de 19 de febrero de 2004, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración ⁽²⁷⁾.
- Reglamento (CE) n.º 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se establece el programa de AENEAS de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo para el período 2004-2008 ⁽²⁸⁾.

El objetivo de este programa es el de prestar ayuda financiera y técnica específica y complementaria a terceros países para apoyar su labor destinada a gestionar mejor los flujos migratorios en todas sus dimensiones. Además, busca fomentar la cooperación entre la Comunidad y los terceros países contribuyendo en los terceros países de que se trate, y en asociación con éstos, a la realización de los siguientes objetivos:

- a) Desarrollar su legislación en el ámbito de la inmigración legal, en especial en lo que respecta a las normas de admisión, a los derechos y el estatuto de las personas admitidas, a la igualdad de trato de los residentes legales, a la integración y la no discriminación y a las medidas de lucha contra el racismo y la xenofobia.
- b) Desarrollar la migración legal con arreglo a un análisis de la situación demográfica, económica y social imperante en los países de origen y de acogida y de la capacidad de recepción de los países de acogida, así como elevar el grado de conciencia que el público tiene acerca de las ventajas de la migración legal y las consecuencias de la migración ilegal.
- c) Desarrollar su legislación y sus prácticas nacionales en lo que se refiere a la protección internacional, en especial con objeto de cumplir lo dispuesto en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y en el Protocolo de 1967 y otros instrumentos internacionales pertinentes, garantizar el respeto del principio de no devolución y mejorar la capacidad de los terceros países de que se trate, en los que entren solicitantes de asilo y refugiados.
- d) Establecer en los terceros países de que se trate una política eficaz y preventiva en la lucha contra la migración ilegal, incluida la lucha contra la trata de seres humanos y el tráfico ilegal de inmigrantes, y elaborar la legislación pertinente.

(26) DO L 375 de 23 de diciembre de 2004, p. 12.

(27) DO L 64 de 2 de marzo de 2004, p. 1.

(28) DO L 80 de 18 de marzo de 2004, p. 1.

- e) Facilitar la readmisión, en el más estricto respeto de la legalidad, y la reintegración duradera, en el tercer país de que se trate, de las personas que hayan entrado o permanecido ilegalmente en el territorio de los Estados miembros o de las personas que hayan finalizado sin éxito el procedimiento de solicitud de asilo en la Unión Europea o que hayan gozado de protección internacional en ella.
- Decisión 2005/687/CE de la Comisión, de 29 de septiembre de 2005, relativa al modelo de informe sobre las actividades de las redes de funcionarios de enlace de inmigración y sobre la situación de la inmigración ilegal en el país anfitrión ⁽²⁹⁾.
 - Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de septiembre de 2005, con miras a facilitar la concesión por los Estados miembros de visados uniformes para estancias cortas a los investigadores nacionales de terceros países que se desplacen en la Comunidad con fines de investigación científica ⁽³⁰⁾.
 - Recomendación del Consejo, de 12 de octubre de 2005, destinada a facilitar la admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica en la Comunidad Europea ⁽³¹⁾.
 - Directiva 2005/71/CE del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica ⁽³²⁾.
 - Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado ⁽³³⁾.

IV. LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA ⁽³⁴⁾

El 29 de octubre de 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea firmaron en Roma la Constitución Europea, que se encuentra en pleno proceso de ratificación por los Estados miembros.

Como en muchas materias, en la de la inmigración, la Constitución no ha hecho más que confirmar el proceso que ya se venía registrando en el Derecho comunitario

(29) DO L 264 de 8 de octubre de 2005, p. 8.

(30) DO L 289 de 3 de noviembre de 2005, p. 23.

(31) DO L 289 de 3 de noviembre de 2005, p. 26.

(32) DO L 289 de 3 de noviembre de 2005, p. 15.

(33) DO L 326 de 13 de diciembre de 2005, p. 13.

(34) GARCÍA MURCIA, J. (2005): «La política comunitaria de inmigración en la constitución Europea» en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 57, pp. 217 y ss.

desde los años 90. Es el capítulo IV del título III de la parte III de la Constitución el que regula el «*espacio de libertad, seguridad, y justicia*», y dentro de él destaca el artículo 267, referido a la Política de Inmigración.

La Constitución Europea no sólo prevé medidas a medio o largo plazo, sino que se atreve a fijar los principios y objetivos que deben guiar la acción comunitaria, e incluso a reconocer derechos a favor de quienes acceden a la Comunidad desde terceros Estados.

La política de inmigración presenta una doble cara: es política de control por una parte y es política de acogida e integración por otra.

La Constitución Europea fija los grandes objetivos de la política común de inmigración en tres niveles:

- Garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios.
- Deparar un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros.
- Prevenir la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, mediante una lucha reforzada frente a dichas prácticas.

Para conseguir dichos objetivos se fija además una serie de medidas:

1. Una ley o ley marco europea establecerá las medidas en los ámbitos siguientes:

- Las condiciones de entrada y residencia, y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar.
- La definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros.
- La inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal.
- La lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

2. La Unión podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros.

3. Una ley o ley marco europea podrá establecer medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

Como colofón, todas las medidas tomadas no afectarán al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de éstos, con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia. Además, su ejecución se regirá por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero.

Al margen del capítulo relativo a la inmigración y muy relacionado con el tema, nos encontramos en la Constitución Europea con la Parte II, que recoge la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, así, interesa destacar derechos como el de igualdad ante la ley y no discriminación. Además, el artículo 78 se refiere al derecho de asilo, garantizándolo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados y de conformidad con la Constitución, y el artículo 79 sobre protección en caso de devolución, expulsión y extradición prohíbe las expulsiones colectivas. Según dicho artículo, nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.

Finalmente, el artículo 105.2 dispone que podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.

V. LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DENTRO DEL PROGRAMA DE LA HAYA: «DIEZ PRIORIDADES PARA LOS PRÓXIMOS CINCO AÑOS, UNA ASOCIACIÓN PARA LA RENOVACIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO DE LA LIBERTAD, LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA»

El Programa de La Haya, que se adoptó en el Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004, recoge las diez prioridades de la Unión destinadas a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia durante cinco años (2004-2009). La Comunicación⁽³⁵⁾ adoptada recoge las medidas específicas y el calendario para la aprobación de éstas.

La Comisión considera necesario concentrar el esfuerzo en diez prioridades, y éstas son:

Reforzar los derechos fundamentales y la ciudadanía. Dado que los derechos fundamentales ocupan un lugar central entre los valores de la Unión, al elaborar las políticas es necesario incluir en ellas su control y el fomento de su respeto. La

(35) COMISIÓN EUROPEA, COM (2005): 184 final.

transformación del Observatorio⁽³⁶⁾ Europeo del Racismo y la Xenofobia en una Agencia de los Derechos Fundamentales constituye un elemento importante para reforzar dichos derechos.

La Comisión presta especial atención a los derechos del menor y prosigue el esfuerzo destinado a combatir la violencia contra la mujer. Desea también luchar concretamente contra cualquier forma de discriminación y presta especial atención a la protección de los datos personales.

Por último, considera necesario mejorar el ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía europea, como la libre circulación en la Unión, el derecho de sufragio en las elecciones del Parlamento Europeo y en las elecciones locales, etc. Las medidas iniciadas por la Comisión para alcanzar los objetivos incluyen, entre otras cosas, el Programa marco de derechos fundamentales y justicia, una propuesta por la que se establece la Agencia de los Derechos Fundamentales, así como informes de evaluación sobre la aplicación de las directivas sobre el derecho de circulación y residencia.

Definir un enfoque equilibrado de la inmigración. La Comisión quiere definir un nuevo enfoque equilibrado de la gestión de la inmigración legal y de la inmigración clandestina. Por una parte, se trata de luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, especialmente de mujeres y niños. Está previsto un plan sobre inmigración legal y desarrollar un marco europeo sobre integración de los emigrantes.

La gestión eficaz de los flujos migratorios requiere también más cooperación con los Estados terceros, incluido el ámbito de la readmisión y el retorno de emigrantes.

Las medidas iniciadas por la Comisión para alcanzar estos objetivos comprenden, entre otras cosas, el Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios, que incluye la creación de un Fondo para las fronteras exteriores, un Fondo europeo para la integración de los nacionales de terceros países, un Fondo europeo para el retorno y un Fondo europeo para los refugiados.

Lucha contra el terrorismo. Para luchar efectivamente contra el terrorismo, es indispensable una respuesta global⁽³⁷⁾. El enfoque debe ser integrado y coherente. La Comisión hace hincapié en la prevención del terrorismo y el intercambio de in-

(36) Creado por Reglamento CE núm. 1035/97 del Consejo, de 2 de junio de 1997, por el que se crea el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, DO núm. L 151 de 10 de junio de 1997, p. 1.

(37) Véase Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2004, titulada «Lucha contra el terrorismo: preparación y gestión de las consecuencias» COM (2004) 701 final. También Dictamen del Comité de las Regiones sobre las Comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas», «Prevención y la lucha contra la financiación del terrorismo a través de medidas para mejorar el intercambio de información, aumentar la transparencia y mejorar la trazabilidad de las transacciones financieras», «Lucha contra el terrorismo: preparación y gestión de las consecuencias» y «Protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo» Diario Oficial núm. C 081 de 4 de abril de 2006 p. 1.

formación. Tiene intención de apoyar a los Estados miembros en su lucha contra el terrorismo, concentrándose en los aspectos relacionados con la captación de terroristas y la financiación del terrorismo, la prevención, el análisis de riesgo, la protección de las infraestructuras de riesgo y la gestión de las consecuencias.

Para combatir con eficacia el terrorismo y sus causas, es esencial una cooperación exterior eficaz en el ámbito de la colaboración con terceros países. Las medidas iniciadas por la Comisión para alcanzar estos objetivos incluyen: propuestas destinadas a reforzar la cooperación de las fuerzas de seguridad de los Estados miembros, especialmente mediante la mejora del intercambio de información; un marco europeo para la protección de datos en este ámbito; una comunicación sobre la radicalización y la captación de terroristas; una comunicación sobre la protección de las infraestructuras críticas; una comunicación sobre la prevención y la lucha contra la financiación del terrorismo; una propuesta destinada a evitar la utilización abusiva de organizaciones caritativas para financiar el terrorismo; el seguimiento del proyecto piloto en favor de las víctimas del terrorismo.

Establecer un procedimiento común en materia de asilo. La Comisión se propone establecer un procedimiento armonizado y efectivo en materia de asilo. A corto plazo, presentará una propuesta de Directiva relativa al estatuto de residente de larga duración para los refugiados y, tras haber evaluado la aplicación de la legislación existente, propondrá a medio plazo un procedimiento común y un estatuto uniforme para los refugiados.

Se proseguirá y apoyará la cooperación operativa en materia de asilo, en particular por medio del Fondo europeo para los refugiados.

Maximizar las repercusiones positivas de la inmigración. La integración es crucial para evitar el aislamiento y la exclusión social de las comunidades de inmigrantes. La Comisión anima a los Estados miembros a que progresen en sus políticas de integración, que deberán contribuir a la comprensión y al diálogo entre religiones y culturas. La Comisión desea definir un marco europeo de integración y fomentar el intercambio estructural de experiencias e información sobre la integración.

Encontrar el equilibrio adecuado entre la protección de la vida privada y la seguridad al compartir información. Que las fuerzas de seguridad compartan la información es esencial para luchar de modo eficaz contra el terrorismo y realizar investigaciones relativas a la delincuencia transfronteriza. La Unión debe apoyar el diálogo constructivo entre todas las partes interesadas, con el fin de encontrar soluciones que mantengan el equilibrio entre la disponibilidad de la información y el respeto de los derechos fundamentales, como la protección de la vida privada y la protección de datos. Se han previsto propuestas destinadas a garantizar dicho equilibrio.

Elaborar un concepto estratégico relativo a la delincuencia organizada. La lucha contra la delincuencia organizada requiere mejorar la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros encargadas de reprimirla, como la policía o las aduanas. La elaboración de un modelo europeo en materia de información en el ámbito de lo criminal es una prioridad. Además, la Comisión tiene intención de pre-

sentar una comunicación sobre la *Elaboración de un concepto estratégico referente a la lucha contra la delincuencia organizada*.

Garantizar un auténtico espacio europeo de justicia. Para la obtención y ejecución de las decisiones judiciales debe garantizarse el acceso efectivo a la justicia. La Unión se basa en disposiciones relativas al reconocimiento mutuo y debe adoptar medidas con el fin de instaurar una confianza recíproca entre los Estados miembros, creando para ello normas procesales mínimas que garanticen, en particular, los derechos de la defensa.

En materia de justicia civil, la Comisión hace hincapié en la terminación del programa de reconocimiento mutuo de decisiones en materia civil y mercantil. A tal efecto, ha realizado consultas sobre las decisiones referentes al patrimonio familiar, las sucesiones o los testamentos con el fin de preparar nuevas propuestas legislativas.

En cuanto a la justicia penal se refiere, la aproximación de la legislación y la creación de normas mínimas de procedimiento penal resultan a veces indispensables para reforzar la confianza mutua entre Estados miembros. Eurojust es la clave del desarrollo de la cooperación judicial en materia penal.

La Comisión también quiere incrementar la protección de los intereses financieros de la Unión. Las medidas operativas mediante las cuales la Comisión desea progresar para garantizar un verdadero espacio europeo de justicia incluyen, a modo de ejemplo, el apoyo de la Unión a las redes de organizaciones e instituciones judiciales, la evaluación de la calidad de la justicia, una comunicación de la Comisión sobre la formación judicial en la Unión Europea y seminarios encaminados a fomentar la cooperación entre los profesionales del derecho.

Elaborar una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión. En la Unión, la supresión de los controles en las fronteras interiores garantiza la libre circulación de las personas. Por esta razón, se precisan mayores esfuerzos para reforzar la gestión integrada de los controles en las fronteras exteriores. Recientemente ha empezado a funcionar una Agencia europea para la gestión de las fronteras exteriores, cuyas tareas podrán desarrollarse aun más en el futuro.

Es igualmente importante elaborar una política de visados eficaz, por ejemplo gracias al desarrollo de un Sistema de Información de los Visados y, en el futuro, un servicio consular europeo común.

Una de las prioridades a corto plazo es la inserción de identificadores biométricos en los documentos de identidad y de viaje que aumenten la seguridad de los documentos.

Compartir las responsabilidades y velar por la solidaridad. Ningún objetivo político puede lograrse sin los recursos financieros adecuados. La aprobación del Programa de La Haya coincidió con la preparación de las propuestas de la Comisión para las perspectivas financieras 2007-2013, lo que permitió garantizar la coherencia entre los objetivos del Programa de La Haya y los instrumentos financieros de que se dispone para el período 2007-2013. En abril de 2005, la Comisión presentó tres pro-

gramas marco en los que se examina el tipo de instrumentos políticos y financieros que permitirán alcanzar los objetivos de libertad, seguridad y justicia de la manera más eficaz.

La Comisión concede la máxima importancia a la aplicación de las disposiciones y a los mecanismos de evaluación de la aplicación por los Estados miembros. Debido a la flexibilidad política en materia de justicia, libertad y seguridad, en determinadas ocasiones la planificación de las prioridades políticas puede adelantarse o ajustarse como consecuencia de acontecimientos inesperados, cuya naturaleza y dimensión son a menudo internacionales, como los atentados de Londres del 7 de julio de 2005. Por este motivo, el plan de acción debe ser también flexible y adaptable. El Consejo Europeo considera que es importante prever un examen intermedio del Programa de La Haya.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ALDECOA LUZARRAGA, F. (2002): *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Ed. Tecnos, p. 234.

COMISION EUROPEA:

- COM (2000) 757 final, Bruselas, 22.11.2000.
- COM(2002) 71, Bruselas, 30.4.2004.
- COM (2003) 336 final, Bruselas, 3.6.2003.
- COM (2004) 701 final, Bruselas 20.10.2004.
- COM (2004) 811 final, Bruselas, 11.1.2005.
- COM (2005) 184 final, Bruselas, 10.5.2005.

GARCÍA MURCIA, J. (2005): «La política comunitaria de inmigración en la constitución Europea» en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 57, pp. 217 y ss.

MERCADER UGUINA, J y MUÑOZ RUIZ, A.B. (2001): «El tratamiento de la política migratoria en la Unión Europea» en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 32, p. 36.

ZAMORA CRESPO, M. (2002): «Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas» en *Políticas Comunitarias. Bases Jurídicas (coordinador Antonio Calonge Velásquez)*, pp. 113-134.