

Ciudadanía e inmigración: Marco jurídico en la Unión Europea

Por
Álvaro A. Sánchez Bravo

Resumen: La ciudadanía europea constituye una nueva realidad que articula la relación de los ciudadanos con las instituciones comunitarias y con sus propios Estados. Este elemento emancipador convive, no obstante, con una concepción de los inmigrantes que se ha ido endureciendo en los últimos años, y que definen un panorama contradictorio en esa «comunidad de Derecho» que es la Unión Europea.

Abstract: The European citizenship constitutes a new reality that articulates the relation of the citizens with the communitarian institutions and their own States. This emancipator element coexists, however, with a conception of the immigrants that has in the last been become hardened years, and that define a contradictory panorama in that «community of Right» that is the European Union.

1. La ciudadanía europea: historia inconclusa

Desde las declaraciones sobre los derechos humanos del siglo XVIII, la denominación de ciudadano nos remite a un particular status en el que los individuos tienen en el respeto de sus derechos y libertades fundamentales y en el ejercicio democrático del poder la base de su convivencia individual y colectiva.

No obstante esta visión se ve hoy matizada por la superación del modelo estatal, con el surgimiento de determinadas organizaciones internacionales que no sólo modulan las relaciones entre los Estados, sino que, como en el caso de la Unión Europea, influyen sobremanera en la vida y actividades de los ciudadanos de los Estados miembros, a través de normas jurídicas que les vinculan, les afectan y que, en numerosas ocasiones, desconocen.

Para suplir este déficit se constituyó en el Tratado de Maastricht la ciudadanía europea como contravalor de los ciudadanos frente al creciente poder de las instituciones y nomenclaturas comunitarias.

Si las primeras realizaciones de la Comunidad eran de carácter económico, amparadas en la idea de construcción de intereses concretos, lo cierto es que ello enmascaraba un tanto el hecho de que el objetivo de la construcción europea era hacer que los ciudadanos comunitarios vivieran juntos según unas normas y con unas instituciones comunes libremente aceptadas.

Tomando como antecedentes la libertad de circulación prevista en los Tratados comunitarios originarios, se pensó ya en la década de los setenta en la aparición de una ciudadanía europea, señalándose los derechos y obligaciones que habrían de perfilar el estatuto de los ciudadanos comunitarios.

Como ha señalado el propio Parlamento Europeo, siguiendo el ejemplo del concepto de ciudadanía nacional, la ciudadanía de la Unión se debe caracterizar por un vínculo entre el ciudadano y la Unión Europea que venga definido por los derechos, las obligaciones y la participación política de los ciudadanos¹.

Basada en los denominados Informes Adonnino², el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), al establecer como objetivo en su art. 2 «*Reforzar la protección de los derechos e intereses de los naciona-*

¹ Parlamento Europeo, *Fichas Técnicas sobre la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1998, p. 61.

Por su parte, la Comisión Europea ha señalado que la idea de la ciudadanía europea no hace referencia a la nacionalidad, sino a los derechos y privilegios de que goza el ciudadano como miembro de una comunidad. Cfr. Comisión Europea, *Europa: Preguntas y Respuestas*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997, p. 9.

² El Consejo Europeo de Fontainebleau de junio de 1984 decidió impulsar el acercamiento de la Comunidad a los ciudadanos europeos. A tal efecto, el Consejo encargó a un comité *ad hoc* que indicara de qué modo la Comunidad podría responder «a las expectativas de los pueblos europeos, adoptando las medidas adecuadas para reforzar y fomentar su identidad y su imagen ante los ciudadanos del mundo».

El Comité *ad hoc* «La Europa de los ciudadanos», presidido por el diputado Adonnino, compuesto por representantes de los jefes de Estado y de Gobierno y por el presidente de la Comisión elaboró dos informes para el Consejo Europeo.

En el primero se proponían una serie de medidas concretas que permitirían que el ciudadano se beneficiara individualmente de la libre circulación y del derecho de residencia dentro de la Comunidad.

El segundo informe tenía como objetivo dar a la Comunidad una nueva dimensión política, cultural y social, proponiendo medidas concretas tales como nuevos derechos para los ciudadanos, posibilidades de movilidad para los jóvenes y medidas de promoción de la cultura y de protección de la salud dentro de la Comunidad.

les de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión», otorgó a esta cuestión una importancia capital, que ha encontrado su expresión formal en el art. 17 del Tratado CE, cuando señala:

1. *Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional.*
2. *Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado.*

Esta ciudadanía, que completa la ciudadanía nacional, está constituida por un conjunto de derechos y deberes vinculados a la ciudadanía de un Estado miembro. Estos derechos y libertades se concretan en:

1. Derecho a la libre circulación y derecho de estancia en el territorio de los Estados miembros (art. 18 Tratado CE).
2. Derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en cualquier país de la Unión en el que resida, y en las elecciones municipales en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (art. 19 Tratado CE).
3. Derecho a recibir en el territorio de un tercer país (Estado no perteneciente a la Unión Europea) la protección diplomática y/o consular de cualquier otro Estado miembro, si en el mismo no está representado el Estado miembro del que el ciudadano es nacional, en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro en cuestión (art. 20 Tratado CE).
4. Derecho de petición ante el Parlamento Europeo en cuestiones que sean competencia de la Comunidad (art. 21 Tratado CE).
5. Derecho de dirigirse a un Defensor del Pueblo nombrado por el Parlamento Europeo facultado para recibir las reclamaciones referentes a mala administración en la acción de las instituciones y órganos comunitarios con exclusión de las instancias jurisdiccionales (art. 21 Tratado CE)³.

³ Cfr. Comisión Europea e Institut für Europäische Politik, *Europa de la A a la Z. Guía de la integración europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997, pp. 94 y 95.

La ciudadanía implica asimismo, tras la entrada en vigor, del Tratado de Maastrich: el derecho a ponerse en contacto con las instituciones europeas en una de las lenguas oficiales y a recibir una respuesta redactada en esa misma lengua (art. 22 Tratado CE) y el derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, a reserva de la fijación de determinadas condiciones (art. 225 Tratado CE).

Por su parte, La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁴, constituye, como indican sus promotores, la síntesis de los valores comunes de los Estados miembros de la Unión Europea. Su objetivo se explica en el Preámbulo: «*Por ello es necesario, dotándolos de mayor presencia en una Carta, reforzar la protección de los derechos fundamentales a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos.... Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación*». Su capítulo V está dedicado a la Ciudadanía (arts. 39-46), y recoge los derechos ya enunciados anteriormente.

Estos derechos y libertades se incorporaron, asimismo, al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa⁵ (art. I-10), cuyos avatares, conocidos por todos, exoneran de cualquier otra reflexión.

Múltiples reflexiones suscitan estos preceptos, y muchas las conclusiones que del mismo pueden extraerse. La mayor parte de las posiciones doctrinales han hecho hincapié en lo novedoso y en lo importante que para los ciudadanos europeos, y para el ejercicio de sus derechos en cuanto tal, supone la inclusión en el Tratado de esta nueva categoría jurídica⁶. Sin cuestionar las aportaciones que desde otros sectores de la ciencia jurídica puedan manifestarse, nosotros desde nuestra modesta perspectiva y ciñéndonos al tema que aquí nos trae deseamos hacer hincapié en aquellos aspectos que consideramos más relevante, y que pueden resumirse en los siguientes:

- a) Pese a lo «europeísta» de la denominación, su determinación efectiva es competencia exclusiva de los Estados miembros.

⁴ Proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000, DOCE C 364, 18.12.2000.

⁵ Tratado firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, DOCE C 310, 16.12.2004.

⁶ Cfr. por todos, Pérez Vera, E., «La ciudadanía europea en el Tratado de Maastrich», en la obra colectiva *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 1123-1147.

Serán los legisladores de los Estados miembros los que, al decidir quiénes son sus nacionales, decidan indirectamente quiénes son ciudadanos europeos. La disparidad de las legislaciones estatales en materia de nacionalidad supone una seria traba a la consecución de esa ciudadanía unitaria.

b) Los derechos a los que hace referencia el precepto son sólo los recogidos en el texto del propio Tratado y que agrupados fundamentalmente en los artículos 17 a 22 del Tratado CE manifiestan sólo aspectos parciales de esa ciudadanía que se proclama. Unos son la consecuencia lógica de los cambios institucionales introducidos por el Tratado, otros la concretización de determinadas libertades ya recogidas en el derecho comunitario originario.

c) La restricción del ámbito *ratione personae*. La restricción de la titularidad de los derechos sólo a los ciudadanos comunitarios, olvida la situación de quienes, pese a no ser nacionales de los Estados miembros, residen habitualmente, incluso durante varias generaciones, y desarrollan su actividad profesional y familiar en el territorio comunitario. En el momento actual, tal vez no sea posible esa equiparación; pero si creemos que el Tratado podía haber incluido alguna mención tendente a posibilitar una aproximación.

Este precepto no parece pues indicar con claridad cuál es el estatuto de estos derechos en el ordenamiento jurídico comunitario. Derechos restringidos tanto en su ámbito de aplicación, como en sus los sujetos titulares de los mismos.

d) La consolidación del déficit democrático de la Unión. Una política que no actúe en interés del ciudadano no tiene legitimidad. No obstante, un proceso político que viene caracterizado por el gran número de ciudadanos a los que afecta, debe superar la discrepancia entre esa afectación y el hecho incontestable de que el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones, al igual que la participación en los procesos democráticos, se concentra casi exclusivamente en el plano nacional.

Parece que se pretenden obviar las medidas de control que impone el Derecho comunitario, y que son fundamentalmente el control político ejercido por el Parlamento Europeo, y el control jurisdiccional que, en su caso, correspondería al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Como sabemos la Comunidad Europea pretende responder en su estructura organizativa a un modelo más o menos próximo al de separación de poderes. Ello implica que deben articularse una serie de garantías, entre la que destaca la publicidad y motivación de las actuaciones desarrolladas por las instituciones comunitarias. Ello supone un conocimiento por parte de los ciudadanos de las decisiones que les afectan; y les permitirá, en su caso, accionar contra las mismas cuando consideren que son lesivas para sus derechos. No podía ser de otro modo en una comunidad, que como la ha calificado el propio Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, es una «*Comunidad de Derecho*». Se rompe así con esa idea de «separación de poderes», que constituyó desde sus orígenes el marco institucional de la acción comunitaria.

e) Ciudadanía y derechos humanos.

Como ha constatado el lector la cuestión de los derechos humanos y la ciudadanía, como no podía ser de otra manera, se imbrica en los diversos textos y Tratados comunitarios. Textos que son la reproducción casi literal de otros anteriores. Pero la cuestión fundamental estriba en determinar si verdaderamente se produce esa conexión. La respuesta debe ser desgraciadamente negativa, pues como venimos indicando, la cuestión de la nacionalidad europea vinculada a una atribución exclusiva a los nacionales de los Estados miembros, casa bien poco con las concepciones universalistas que deben presidir la reflexión sobre estatuto de los derechos humanos.

A mayor abundamiento, el Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establecía la conexión entre la ciudadanía europea y la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia común. Es decir, la ciudadanía se vincula a la creación de la «Europa fortaleza». Todos unidos frente al exterior. Lo europeo frente al mundo. ¿De qué personas estamos hablando? Obviamente si solo los ciudadanos de los estados miembros son ciudadanos europeos, solo ellos gozarán de las ventajas de ese «idílico» espacio común de libertades, que se crea precisamente para defenderse frente al «enemigo exterior». Cabe, pues cuestionarse, ¿es esto defensa de los derechos humanos? Todo ello en un marco jurídico donde las cuestiones del espacio común de libertad, justicia y seguridad, el famoso Tercer Pilar, queda organiza-

do desde la cooperación intergubernamental, obviando los controles democráticos de la Unión, y afianzando el «déficit democrático» que venimos denunciando.

Por lo tanto, el imponente aparato terminológico utilizado por el legislador comunitario no enmascara la ausencia de una regulación coherente y pertinente a la entidad del proceso de construcción de la unidad europea, y muestra, una vez más, que en materia de derechos humanos, una cosa es legislar y otra, reconocerlos y protegerlos para «todos»⁷.

Ahora bien, las deficiencias apuntadas no han sido ajenas a la labor de determinadas instituciones comunitarias, que han visto en estas regulaciones no el punto y final de la cuestión, sino sólo un punto de partida que es mejorable.

El Consejo Europeo celebrado los días 4 y 5 de noviembre de 2004 refrendó el *Programa Plurianual de La Haya* de consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia⁸. El Programa de La Haya sucede al *Programa de Tampere*, refrendado por el Consejo Europeo los días 15 y 16 de octubre de 1999.

Sus objetivos estratégicos se refieren específicamente al desarrollo de una asociación con objeto de consolidar un espacio de libertad, seguridad y justicia. Entre los objetivos de a) consolidar la libertad, b) consolidar la seguridad, y c) consolidar la justicia, las diez prioridades fundamentales identificadas por la Comisión pueden resumirse del siguiente modo: *(1) Derechos fundamentales y ciudadanía: crear políticas de gran alcance. Garantizar el pleno desarrollo de las políticas que controlen y fomenten el respeto de los derechos fundamentales para todo el mundo y de las que enriquezcan el contenido de la ciudadanía... En todos estos ámbitos se prevén medidas destinadas a mejorar el ejercicio de los derechos de ciudadanía de los ciudadanos de la UE.*

Se constata en esta reciente iniciativa como la cuestión de la ciudadanía y de los derechos humanos no está resuelta en la Unión, y

⁷ Vid. Sánchez Bravo, A. «La recepción de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario: la opción de las tres vías», en *Boletín de la Facultad de Derecho. UNED*, n.º 12, pp. 141-179; y «La Interpretación en el Derecho Comunitario Europeo: la relevancia de los Principios Generales del Derecho», en *Boletín de la Facultad de Derecho. UNED*, n.º 3, pp. 269-292.

⁸ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO. 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, COM (2005) 184, Bruselas, 10.05.2005.

como la conexión de la ciudadanía con el espacio común de libertad, seguridad y justicia no parece ser el marco más apropiado para su salvaguarda.

2. *Inmigración en la Unión Europea: el camino hacia una «política común»*

La cuestión de la inmigración y la extranjería constituye una cuestión capital en el diseño de la política de la Unión Europea. Se trata de un fenómeno en expansión que afecta a todos los países de la Unión. Sin embargo su intensidad de flujo, dimensión, formas de llegada y características de los inmigrantes presentan notables diferencias entre cada uno de los Estados⁹.

Es por ello que con la ampliación de los objetivos de la Unión se planteaban también nuevos retos y desafíos a los que había que dar solución. Uno de estos desafíos, lo constituye la inmigración.

Sin detenernos en todas las concretas regulaciones y Acuerdos vinculados (v.g. Schengen¹⁰) sí nos detendremos en los principales hitos y en las novedosas propuestas que configuran la política de inmigración en la Unión Europea.

El Tratado de Ámsterdam institucionalizó la cuestión de la inmigración y del asilo como competencia de la Unión Europea. El citado art. 2 del Tratado de la Unión cita entre los objetivos de ésta «*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, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia*».

Para la consecución de estos objetivos se articularon una serie de medidas respecto al control de las fronteras exteriores de la Unión que aparecen recogidas en los arts. 61 a 69 del TCE, bajo la denominación de «*Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas*»

⁹ <http://www.ligaprodederechoshumanos.org/politica/inmigracion.html>

¹⁰ Sobre el Acuerdo de Schengen, vid. Sánchez Bravo, A., *La protección del derecho a la libertad informática en la Unión Europea*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1998.

Puede determinarse, por tanto, que por primera vez el Tratado de Ámsterdam comunitariza las políticas de inmigración, creando unas normas homogéneas y unas formas de actuación que vinculan a todos los Estados miembros. Ahora bien, para no confundir a error, conviene reseñar que la Unión no ha definido una política general de extranjería, sino la intervención en determinados campos, pues la competencia del sistema básico de extranjería sigue perteneciendo a cada uno de los Estados miembros.

El Consejo Europeo de Tampere (Finlandia) de octubre de 1999, estableció la necesidad de una política coordinada de asilo e inmigración, la emisión de visados y la gestión de las fronteras exteriores de la UE. En la práctica implica una estrecha colaboración entre fuerzas nacionales de policía, funcionarios de aduanas y de inmigración y los tribunales.

Con ocasión del Consejo Europeo de Tampere, los Estados miembros afirmaron que los derechos de los nacionales de terceros países con residencia legal en un país miembro de la Unión Europea deberían ser lo más cercanos posible a los de los ciudadanos europeos (punto 21 de las conclusiones). La Comisión presentó al respecto una iniciativa relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración¹¹.

Otro hito importante en la definición de la política común de inmigración lo constituyó el Consejo Europeo de Sevilla, junio de 2002, donde estas cuestiones tuvieron una consideración más en profundidad.

La lucha contra la inmigración ilegal fue el tema principal de los debates que tuvieron lugar en dicho Consejo. Los Estados miembros se comprometieron a activar la ejecución del programa adoptado en Tampere desarrollando de una política común sobre asilo e inmigración, cuestiones diferenciadas pero estrechamente ligadas.

Los Estados miembros determinaron una serie de asuntos prioritarios, como son: el establecimiento de un sistema común de identificación de los datos de visados, la conclusión de acuerdos de readmisión con los terceros países y la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración. Una visión global y equilibrada de la política de inmigración implica que ésta se integre en el diálogo político que la Unión Europea desarrolla con los países de origen y de tránsito. De hecho, el Consejo está convencido de que solamente una gestión conjunta de los

¹¹ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l14001.htm>

flujos migratorios entre la Unión y los terceros países podrá garantizar el desmantelamiento de las redes de traficantes de seres humanos.

El Consejo solicitó por tanto que: a) todo futuro acuerdo de cooperación o de asociación con un tercer país contenga una cláusula sobre la gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria; b) se evalúen periódicamente las relaciones con los terceros países que no colaboran en la lucha contra la inmigración ilegal. A este respecto, está previsto aplicar un mecanismo que permita constatar la falta injustificada de cooperación. El Consejo podrá constatar, por unanimidad, la falta de colaboración y adoptar a continuación medidas en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC). En cualquier caso, la Unión deberá respetar los compromisos contraídos y los objetivos de la cooperación para el desarrollo.

Por su parte, la cumbre de Salónica, julio de 2003, concluyó que el desarrollo de las políticas comunes en este campo debe implicar la armonización de la documentación exigida para el acceso de nacionales de terceros países, la unificación de los documentos de identificación de los nacionales comunitarios, y la puesta en marcha de un sistema común de información. Asimismo debería mejorarse la colaboración en los dispositivos materiales de control de las fronteras exteriores.

Otro aspecto relevante lo constituyó el llamado a la implementación de una política común de repatriación de los residentes ilegales.

Pero el punto, sin duda, más relevante lo constituyó el programa de diálogo y acción con terceros países en el ámbito de las migraciones. Así se expresaba el Consejo: *«En el contexto de la integración de las cuestiones relacionadas con la inmigración en las relaciones de nuestra Unión con terceros países, el Consejo Europeo confirma que el diálogo y la acción de la Unión con terceros países en el ámbito de las migraciones debería formar parte de un planteamiento global integrado, general y equilibrado, con diferenciaciones en función de la situación del momento en las diferentes regiones y en cada país asociado de que se trate. A este respecto, el Consejo Europeo reconoce la importancia de establecer un mecanismo de evaluación para el seguimiento de las relaciones con terceros países que no cooperan con la Unión Europea en la lucha contra la inmigración ilegal, y considera que los siguientes puntos tienen una importancia fundamental:*

- *la participación en los instrumentos internacionales pertinentes en este ámbito (por ejemplo, las convenciones sobre derechos*

humanos, la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967, etc.);

- *la cooperación de terceros países en la readmisión/repatriación de sus nacionales y de nacionales de terceros países;*
- *los esfuerzos realizados en el control de las fronteras y la intercepción de inmigrantes ilegales;*
- *la lucha contra la trata de seres humanos, incluida la adopción de medidas legislativas y de otro tipo;*
- *la cooperación en la política de visados y la posible adaptación de sus regímenes de visado;*
- *la creación de regímenes de asilo con referencia específica al acceso a una protección efectiva, y*
- *los esfuerzos realizados en materia de redocumentación de sus nacionales.»*

Como se observa un ambicioso y detallado programa sobre cuya efectividad volveremos posteriormente.

El *Programa Plurianual de La Haya* de consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia (2004), incluyó entre sus prioridades la de definir un enfoque equilibrado de la gestión de la inmigración legal y de la inmigración clandestina.

Recientemente el Consejo Informal de Hampton Court (27 de octubre de 2005) que se había reunido para debatir sobre los riesgos y oportunidades de la globalización se detuvo, de entre los cinco temas propuestos, en la inmigración.

La percepción de los ciudadanos europeos de que la inseguridad crece a medida que crece la inmigración, junto a los problemas acaecidos en las fronteras de Ceuta y Melilla, y en las principales ciudades de Francia, llevo a los Estados miembros, a la elaboración de un nuevo plan de acción para intentar solucionar la cuestión de la inmigración ilegal¹².

Las medidas que incluyen el Plan son:

- Lograr un control más efectivo e integrado de las fronteras externas.
- Concluir, por parte de la Unión acuerdos de readmisión, en sus países de origen, de los inmigrantes llegados ilegalmente.

¹² *Europa Junta*. Revista de información sobre la Unión Europea, n.º 110 septiembre-octubre 2005, p. 1.

- Incorporar políticas de apoyo a la gestión de la inmigración en las relaciones comunitarias tanto con los países vecinos de la UE como con los países de donde proceden los inmigrantes.
- Ampliar la cooperación al desarrollo del África subsahariana, para resolver los problemas en origen.

Asumiendo las propuestas de Hampton Court, la Comisión Europea presentó el 30 de noviembre de 2005 una serie de medidas prioritarias en respuesta a los retos de la inmigración.

La Comunicación recoge las iniciativas de la Comisión en materia de inmigración, que se pondrán en práctica en el marco de las actividades de la Comisión en los ámbitos del desarrollo, las relaciones exteriores —en particular, la Política europea de vecindad—, la libertad, la seguridad y la justicia.

Al presentar la Comunicación, los tres Comisarios competentes, el Vicepresidente Franco Frattini, Comisario de Justicia, Libertad y Seguridad, la Comisaria Benita Ferrero-Waldner, responsable de las Relaciones Exteriores y la Política europea de vecindad, y el Comisario Louis Michel, a cargo del Desarrollo y la Ayuda Humanitaria, han subrayado que *«si se gestiona correctamente, la inmigración puede resultar beneficiosa tanto para la UE como para los países de origen. Por el contrario, la inmigración clandestina y, en particular, la trata de seres humanos, pueden provocar tragedias humanas. La Comisión se ha comprometido a intensificar los esfuerzos para colaborar con los países socios y poner en práctica su ambiciosa política de desarrollo con objeto de atajar las causas profundas de la emigración, es decir, la pobreza, las escasas perspectivas laborales y la falta de respeto de los derechos humanos. La Comisión está creando asociaciones con los países de origen y de tránsito, en regiones cercanas o alejadas, para abordar estos problemas»*.

Los Comisarios consideran asimismo que *«es importante hacer un uso mejor y más coordinado de los instrumentos disponibles, aunando nuestras competencias respectivas para tratar los aspectos relativos a la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos de una cuestión tan compleja»*.

Pese al considerable esfuerzo realizado para gestionar los flujos migratorios procedentes del Este, los recientes acontecimientos de Ceuta y Melilla y la situación en Malta y Lampedusa indican claramente la necesidad de intervenir urgentemente en la gestión de las migraciones

en la Cuenca Mediterránea, y en particular en África, aspecto en el que se centra la Comunicación.

Al tiempo que reconoce el carácter mundial del fenómeno migratorio, la Comunicación recoge tres líneas de intervención:

- la intensificación de la colaboración y la actuación de los Estados miembros en el ámbito de la inmigración; la Comunicación propone, entre otras cosas, que la UE estudie la viabilidad de crear un sistema de vigilancia y una red mediterránea de guardacostas que abarquen todo el Mar Mediterráneo y proporcionen los instrumentos necesarios para detectar la inmigración clandestina y evitar la pérdida de vidas humanas en el mar; gracias a la agencia FRONTEX, de reciente creación, la UE dispone de un instrumento necesario para intensificar de forma decisiva la cooperación operativa, motivo por el cual la Comunicación propone que dicha agencia participe en la coordinación de las actividades de vigilancia;
- la colaboración con los principales países africanos de origen; la UE debería ante todo seguir contribuyendo a la reducción de la pobreza; sin embargo, también es importante que los Estados miembros de la UE y los principales terceros países desarrollen conjuntamente una estrategia y una cooperación operativa entre los países de origen, de tránsito y de destino con objeto de gestionar de manera más eficaz los movimientos migratorios a lo largo de las rutas principales; ese diálogo, que se basaría en la solidaridad y se desarrollaría en un espíritu de asociación, podría referirse a iniciativas destinadas a contribuir al éxito de la migración legal y a una lucha más eficaz contra la inmigración clandestina y la trata de seres humanos;
- la colaboración con los países vecinos; los socios Euromed deben intensificar su labor, con espíritu de asociación constructiva, para mejorar la gestión de las migraciones; gracias al marco político establecido, la UE colaborará con los países norteafricanos para ayudarlos no sólo a mejorar la gestión de los flujos migratorios, los movimientos de refugiados y la lucha contra la trata de seres humanos, sino también a fomentar vías legales de emigración; la UE respaldará a esos países poniendo a su disposición expertos técnicos, incrementando el recurso a los programas de hermanamiento, proporcionando formación, equipos (cuando sea

necesario) y ayuda financiera a las iniciativas de los socios mediterráneos de la UE; los socios euromediterráneos ya han aprobado e incluido gran parte de estas medidas en el Programa de trabajo quinquenal adoptado en la Cumbre de Barcelona celebrada el 28 de noviembre¹³.

La Comisión supervisará las iniciativas propuestas e informará al Consejo de los primeros resultados antes de que finalice el año 2006¹⁴.

El Consejo Europeo de Bruselas, celebrado el 15 y 16 de diciembre, en sus conclusiones relativas al «enfoque global de la inmigración», ha manifestado que *«observa que las cuestiones relacionadas con la migración adquieren una importancia creciente para la UE y sus Estados miembros y que la reciente evolución de los acontecimientos ha conducido a un incremento de la inquietud de la población en varios Estados miembros. Subraya la necesidad de contar con un enfoque equilibrado, global y coherente, que abarque medidas orientadas a luchar contra la inmigración ilegal y aproveche, en cooperación con terceros países, los beneficios de la migración legal. Recuerda que las cuestiones relacionadas con la migración constituyen un elemento central de las relaciones de la UE con una extensa variedad de terceros países, que son, en particular, los de las regiones limítrofes de la Unión, esto es, las regiones del este, el sudeste y el Mediterráneo, y advierte de la importancia de garantizar que se asigne a estas medidas el nivel adecuado de recursos financieros. La UE reforzará su diálogo y su cooperación con todos estos países sobre las cuestiones relativas a las migraciones, entre ellas la de la gestión de los retornos, en un espíritu de asociación y habida cuenta de las circunstancias de cada país afectado.*

El Consejo Europeo insiste en que el compromiso de la Unión Europea de apoyar los esfuerzos de desarrollo de los países de origen y tránsito forma parte de un proceso prolongado de respuesta a las posibilidades y a los desafíos de la emigración, como se pone de relieve en el

¹³ 10.º Aniversario de la Cumbre Euromediterránea, Barcelona, 27 y 28 de noviembre de 2005, Programa de trabajo quinquenal:

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/87165.pdf

¹⁴ IP/05/1500, 30/11/2005.

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1500&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en#fn1>

Programa de La Haya. A este respecto, el Consejo Europeo reconoce la importancia de atacar las raíces de la emigración, por ejemplo mediante la creación de posibilidades de sustento y la erradicación de la pobreza en los países y regiones de origen, la apertura de los mercados y el fomento del crecimiento económico, el buen gobierno y la protección de los derechos humanos.

Dentro de este proceso general, el Consejo Europeo celebra la comunicación de la Comisión de 30 de noviembre de 2005, relativa a las medidas prioritarias para afrontar los retos relacionados con las migraciones, y adopta la «Visión global de la emigración: actuaciones prioritarias centradas en África y en el Mediterráneo» aneja a las presentes conclusiones, y que abarca los ámbitos siguientes:

- *fortalecimiento de la cooperación y la actuación entre los Estados miembros;*
- *incremento del diálogo y la cooperación con los Estados africanos;*
- *incremento del diálogo y la cooperación con los países vecinos, abarcando la totalidad de la Región mediterránea;*
- *así como las cuestiones relativas a la financiación y a la aplicación.*

El Consejo Europeo insta a la Comisión a que vuelva a informarle, antes de finales de 2006, sobre los avances logrados.

Lo hasta aquí expuesto pone de manifiesto el azaroso camino que las instituciones comunitarias han recorrido en su búsqueda de una política común en materia de inmigración. Los loables esfuerzos tienen un común denominador: la aparente política común se revela más bien como una política de contención y de devolución, más que de integración de los nacionales de terceros países.

Como es fácilmente constatable las previsiones de Tampere no han sido más que papel mojado, pues la cuestión de la inmigración ha quedado vinculada con dos conceptos de suyo incompatibles: seguridad y control de las fronteras exteriores. Y esto, además de los acontecimientos acaecidos recientemente (11-S en New York, 11-M en Madrid, atentados en Londres....) por que como llevan reconociendo las propias instituciones comunitarias los ciudadanos europeos perciben la inmigración como un problema, como algo que pone en peligro nuestros sistemas de vida, nuestra cultura, nuestra convivencia.

Europa ha pasado de la consideración de tierras de emigrantes, a tierras de acogida, pero nuestra endeble memoria no ha conseguido asimilar este cambio en tan poco lapso histórico. Somos el primer mundo, y los que vienen, si es que tienen que venir tendrán que hacer lo que nosotros decimos y como nosotros lo decimos.

Parece consolidarse el cambio de paradigma de la concepción de los inmigrantes como seres humanos a la, hoy mayoritaria, concepción que identifica al inmigrante con el delincuente. No resulta baladí detenerse a considerar las veces que en los propios textos comunitarios se vincula la palabra inmigración a la palabra ilegal.

No se considere que pecamos de timoratos o de simplistas. Somos conscientes de la necesidad de regular los flujos migratorios, de la necesidad de salvaguardar la dignidad de las personas que vienen, de la también necesaria cooperación internacional en este campo. Pero no es menos cierto que cuando Europa se blindo, a la vez mira para otro lado respecto a las condiciones de vida y de trabajo, casi esclavo, de cientos de miles de inmigrantes que ya están en territorio comunitario, realizando los trabajos que los «desarrollados» europeos ya no queremos hacer.

Como si no es posible entender que la Europa de los derechos humanos, de la democracia y de la tolerancia, es la misma que diseña políticas de inmigración basadas en el cierre de sus fronteras exteriores, y en la devolución de los ilegales (¿o más correctamente, alegales?) cuyo único delito es huir de la miseria, del hambre, de la muerte....

Se abre paso esa identificación de los inmigrantes con los delincuentes. Pero, ¿qué inmigrantes? Generalmente los procedentes de países subdesarrollados, frente a los otros inmigrantes, Los «nuestros» que viven como nosotros, tienen nuestro mismo color de piel, pero que en algunos casos, si son verdaderos grupos organizados de delincuencia (mafias del Este de Europa, delincuencia económica...).

Se proponen acuerdos con los terceros países para evitar la emigración ilegal y retenerlos en origen, pero estos acuerdos, o bien se realizan con gobiernos dictatoriales que se apropian de las ayudas comunitarias, o bien se limitan a la financiación de medidas policiales y de seguridad que impida la salida de los ciudadanos de esos países.

En la era de la globalización de los mercados, la Unión debe apostar también por la globalización de la dignidad, del derecho a una vida mejor.

Suscribamos acuerdos verdaderamente democráticos con los terceros países que «exportan» mano de obra «esclava», para propiciar la

modificación de sus estructuras sociales, políticas, productivas y culturales, que respetando su idiosincrasia, les permite conseguir un nuevo mundo de libertad, igualdad y justicia.

Como hace ya casi veinte años, señaló la Comisión Europea: *«Traducir Europa en hechos no se reduce únicamente a crear un espacio sin fronteras, sino que se trata asimismo de que los ciudadanos palpén Europa de forma concreta, en su vida cotidiana, en las cosas que les atañen más de cerca, a ellos y a la sociedad de nuestro tiempo, en sus intereses más inmediatos como seres humanos».*

