

Inmigración, extranjería y fronteras en la union europea. Cinco problemas conceptuales¹

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ

*Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad de Cádiz
Titular de la Cátedra "Inmigración y Fronteras" de Derecho de la UE,
Acción Jean Monnet de la Comisión europea*

Sumario: I. Introducción. II. Un objetivo no jurídico: el espacio de libertad, seguridad y justicia. III. Los problemas del nuevo modelo europeo de fronteras en el "territorio de la Unión". IV. El complicado estatuto europeo del extranjero/inmigrante en un nuevo marco común de ciudadanía. V. ¿Cómo regular una institución sobrepasada por la realidad? Asilo, refugio, protección temporal. VI. ¿Política de inmigración de la UE? VII. Perspectivas y valoración de cierre.

I. INTRODUCCIÓN

Nacionalidad, Extranjería, Fronteras e Inmigración, sin duda materias tradicionalmente consideradas como pertenecientes al núcleo duro de la soberanía estatal. El telón de fondo europeo de las problemáticas actuales de estos temas es la integración económica, que ha puesto en marcha un impresionante proceso de reordenación del poder público en el territorio europeo, haciendo emerger una incipiente entidad política; esto ha llevado a que algunos elementos de las materias referidas sean también regulados por la Comunidad Europea / Unión Europea (CE/UE), aunque de manera fragmentaria y sin una concepción política y jurídica de conjunto.

Lo primero que hay que indicar es que el sistema jurídico de la UE carece de autonomía teórica y conceptual en materia de inmigración o fronteras. Como veremos, al no existir un arquetipo propio e independiente europeo para concebir, definir y regular lo que en definitiva son materias de Extranjería y Fronteras, la UE se encuentra fatalmente lastrada en su acción, tanto por el obsoleto diseño e instrumental jurí-

¹ Trabajo realizado en el marco del Proyecto Interuniversitario de Investigación de Excelencia de la Junta de Andalucía SEJ-725.

dico de Derecho Internacional, como por la omnipresente competencia estatal en la materia.

Y es que los temas de inmigración y de fronteras en la Unión vienen preconfigurados por una serie de condicionantes históricos, conceptuales, jurídicos e institucionales determinados, que explican las carencias y lagunas del actual tratamiento europeo de estos temas, así como las posibilidades de acción futura.

En efecto, por una parte, los temas de inmigración, extranjería y fronteras, en su conjunto, está profundamente determinado en su origen por el marco jurídico internacional. Este marco estipula que las competencias e instrumentos básicos para regular estas materias sean principalmente privativos de los Estados, quedando éstos en sus ordenamientos internos como responsables de la regulación del estatuto de los no nacionales que accedan o se encuentren en su territorio. En este sentido, las normas internacionales generales o convencionales sobre inmigración y extranjería condicionan o complementan una originaria y determinante fuerte competencia estatal de base. De esta forma, los conceptos y herramientas teóricas de partida con los que se cuenta para llevar a cabo una construcción europea propia de inmigración y fronteras son los tradicionales y decimonónicos conceptos de base estatal que han fundamentado la Extranjería en los Derechos estatales. El problema de fondo, en definitiva, es la coexistencia o la superación por la UE de las originarias reglas de juego básicas de la Sociedad Internacional, donde desde hace siglos, la competencia territorial y personal es de base estatal.

Por otra parte, los temas de inmigración y fronteras se conducen en Europa por unos parámetros muy particulares, vinculados a la originalidad de la integración europea y de la especificidad de su proceso evolutivo. Evolución que lleva a que, si en efecto la Unión se configura progresivamente como una entidad política emergente, junto a los Estados, entonces hay aspectos esenciales de toda comunidad política que la UE se ve abocada a regular junto a éstos, como son los de Ciudadanía y Extranjería. La tendencia, marcada por el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa², es claramente la de una mayor regulación y reforzamiento de la competencia comunitaria y de la Unión en estas materias; de forma que la Unión está abocada

² *DOUE* C 310 de 16 de diciembre de 2004.

a establecer progresivamente unas *políticas* propias en materias de Extranjería, Ciudadanía, Inmigración y Fronteras.

En cualquier caso, la suma de estos fundamentos de partida internacionales y europeos determinan que existan unos problemas teóricos de principio para que la Unión elabore políticas y normativas comunes en estas materias.

Precisamente en la presente contribución apuntaremos algunos de los problemas conceptuales y teóricos básicos que se plantean en la UE para llevar a cabo una coherente política de inmigración, de extranjería y fronteras. Problemas que van referidos a la particular naturaleza del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (II); a la noción de Frontera y de controles de frontera en la novedosa experiencia del territorio común de libre circulación (III); a los conceptos de Ciudadano, Extranjero, Inmigrante legal e inmigrante irregular o clandestino (IV); a la especial figura de Asilo y refugio y sus actuales problemáticas (V); y a la viabilidad de una política de inmigración propia de la UE (VI). Finalizaremos con unas personales valoraciones y perspectivas (VII).

II. UN OBJETIVO NO JURÍDICO: EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Un primer obstáculo de principio se nos aparece a la hora de establecer el marco general de las fronteras y la inmigración en Europa. Mientras que los Estados poseen una competencia general territorial y personal para regular estas materias, en el caso de la UE —en tanto que compleja estructura jurídico-institucional que alberga a la Organización Internacional Comunidad Europea— la acción se fundamenta competencialmente y enmarca en un específico objetivo recientemente introducido, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, para la consecución del cual se han establecido una serie de competencias y actuaciones en el Primer y en el Tercer Pilar de la Unión.

Este objetivo del TUE, en vigor desde 1999, acabó con la dispersión reguladora de las materias de cooperación policial, inmigración, fronteras, y visados, permitiendo a la UE convertirse en el centro institucional competente en Europa para regular estos temas securitarios y de libre circulación de personas de cualquier nacionalidad. En efecto, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) introducido por el Tratado de Ámsterdam reformuló completamente una variada serie de temáticas (libre circulación de nacionales y extranjeros, visados, con-

troles de frontera, asilo, inmigración, cooperación judicial y policial), vinculadas en definitiva al binomio “libertad-seguridad”, reconduciendo la regulación de las mismas a la sede de la Unión; y por añadidura el objetivo retomó el acervo *Schengen* integrándolo en la Unión.

Este objetivo es por tanto el actual fundamento y marco conceptual de la acción europea en estas materias. Sin embargo, este objetivo presenta problemas definitorios y de concreción, ya que su naturaleza y perfiles responden a un diseño y parámetros más políticos que jurídicos. En realidad se trata de un objetivo político estructurado con ciertos elementos jurídicos cambiantes, siendo el original y principal de estos componentes jurídicos el del mercado interior. Este componente es el que determina y limita, según el derecho en vigor, la intensidad de la competencia de la CE en las distintas materias.

Pero el ELSJ posee una naturaleza evolutiva de enorme relieve en sus dimensiones política y jurídica, ya que su esencia radica en la conexión de elementos básicos de la integración económica con los puramente políticos. A su vez, esta interconexión es garantía de éxito, al anclarse el Objetivo de la UE en una fase económica; y es una constante en la historia de la integración europea que son en primer lugar los avances económicos los que arrastran en segundo lugar a los avances políticos. Sin embargo, el Mercado interior no agota las dimensiones jurídicas del Objetivo. En efecto, esta fase económica es la que produce un *territorio interior*, pero éste, a su vez, posee también una innegable dimensión de espacio común, espacio público o espacio constitucional en construcción, en el que uno de los derechos de la persona más esenciales es el la movilidad, ante el que caben matizaciones territoriales, pero no estatutos jurídicos sustantivamente diferenciados en un mismo espacio. Así, nos encontramos con la estructuración conceptual en el seno de la Unión de un Objetivo con un extraordinario potencial, al afectar a un aspecto esencial de toda Comunidad política: el deber garantizar, en un mismo espacio territorial, la libre circulación de personas de cualquier nacionalidad, en condiciones aceptables de seguridad, política y jurídica. La asunción por la UE de estos propósitos con fuertes componentes “políticos” es lo que explica la grandilocuencia del mismo enunciado del Objetivo UE, y el proceso de su súbita *constitucionalización* en Derecho originario. También es la causa explicativa de su carácter marcadamente evolutivo en la modelación progresiva de sus contenidos, bajo las orientaciones que han ido estableciendo sucesivos Consejos Europeos, particularmente

de Tampere y La Haya³. Las prioridades de su actuación van por tanto configurándose progresivamente⁴, y adaptándose a circunstancias y necesidades coyunturales⁵.

³ Esta evolución se observa desde el inicio, en los procesos de reflexión desplegados inmediatamente tras su adopción (*Vid.* como ejemplo la Comunicación de la Comisión “Hacia un espacio de libertad, seguridad y justicia”, COM (1998) 459 de 14.07.1998, en *Boletín de la UE* 7/8-1998, punto 2.2.1; de igual modo, el Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia - Texto adoptado por el Consejo Justicia y Asuntos de Interior de 3 de diciembre de 1998, *DOCE* C 19 de 23.01.99, p. 1). Particular relieve han tenido los programas adoptados por los Consejos Europeos de Tampere, de Octubre de 1999 (Ver, Conclusiones de la Presidencia, presentadas en el Consejo Europeo de Tampere, 15/16.10.1999, *Bol. UE*, n° 10-1999, puntos I.1 y ss., y la Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones”, COM (2004) 401 final de 02.06.2004), y de la Haya, de Noviembre de 2004. Este Consejo Europeo de la Haya dio lugar al “Programa de La Haya: consolidación de la Libertad, la Seguridad y la Justicia en la Unión Europea”, *D.O.* C 53 de 03.03.2005, p. 1; *Vid.* Doc. COM (2005) 184 final, de 10.05.2005, “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”. Igualmente, Plan de Acción del Consejo y de la Comisión para aplicar el Programa de La Haya, *DO* C 198 de 12.08.05. Para la impresionante —cualitativa y cuantitativamente— normativa en preparación en estas materias, consultar el *Marcador* de la Comisión que se estableció en Tampere para seguir la aplicación de las líneas directrices y del Programa allí adoptado, Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE, Marcador para supervisar el progreso en la creación de un Espacio de “Libertad, Seguridad y Justicia” en la UE, periódicamente actualizado, *Vid.* el COM (2003) 812 final. Los actuales Programas de actuación están contenidos en la Comunicación sobre el balance de Tampere y futuras orientaciones (COM (2004) 401 final), y en el Programa de La Haya y su Plan de Acción, *cits.*

⁴ En este orden de ideas son ilustrativas las 10 prioridades del ELSJ para los próximos cinco años que establece la Comisión en aplicación del Programa de La Haya: derechos fundamentales-ciudadanía; terrorismo; gestión de la inmigración; integración de la inmigración; fronteras exteriores; protección de la vida privada y de la seguridad en el intercambio de información; criminalidad organizada; espacio europeo de justicia; responsabilidad compartida y solidaridad. Cfr. COM (2005) 184 final de 10.05.2005 *cit.*.

⁵ En este sentido es revelador que, ante el retraso en la entrada en vigor del Tratado constitucional, el Documento de la Comisión “A Citizen’s Agenda — Delivering results for Europe” (COM (2006) 211 final) de 10.05.2006, introduzca un Apartado sobre Libertad, Seguridad y Justicia, en el que figuran (pp. 5-6) como medidas necesarias en la actual coyuntura, por lo que a nosotros nos interesa en este trabajo: mejorar la protección de la fronteras exteriores, conseguir un sistema europeo de asilo para 2010, y una política común de inmigración más coordinada.

Por tanto, la específica naturaleza del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia ha determinado que, en su evolución posterior, este Objetivo se revele como un vector esencial para llevar a cabo por la UE y los Estados la conformación progresiva de aspectos jurídicos básicos del *espacio público común de la Unión*.

Y es que, al ser un objetivo principalmente de naturaleza política, permite una gran maleabilidad de contenidos. Esto tiene grandes defectos, pero al mismo tiempo ofrece la ventaja de poder encajar con facilidad determinados aspectos de fronteras e inmigración que coyunturalmente se hace necesario regular por la UE. Así, ante las tremendas preocupaciones que existen en Europa en materia de seguridad interior tras el 11-S, o la situación de *impasse* del Tratado constitucional, el ELSJ se ha convertido en una suerte de válvula de escape que ha permitido la activación competencial de muchos temas, llevando a la adopción de una normativa muy variada; bien es verdad, principalmente orientada a regular aspectos securitarios que en materia de fronteras e inmigración son causa de creciente preocupación por los Estados.

La conclusión es por tanto que el objetivo en el que se inserta la acción de la UE en materia de inmigración y fronteras es un Objetivo político y de más amplia dimensión, cuyas líneas de acción jurídica —guiadas por el mercado interior y sus consecuencias— permiten en la actualidad una intervención comunitaria competencialmente muy limitada, aunque moldeable según las coyunturales necesidades políticas internas e internacionales.

Es cierto que esto cambiará con la eventual entrada en vigor del Tratado constitucional, ya que el objetivo será objeto de una profunda remodelación y redimensionamiento; principalmente, todas las materias actualmente distribuidas entre el primer y el tercer pilar serán establecidas en adelante como competencias compartidas de la Unión, ampliándose ciertos ámbitos, estableciéndose una nueva sistematización, y asumiendo la UE la obligación de establecer “políticas”, principalmente, con parámetros “federalizantes”, en las materias de controles de fronteras, asilo e inmigración.

III. LOS PROBLEMAS DEL NUEVO MODELO EUROPEO DE FRONTERAS EN EL “TERRITORIO DE LA UNIÓN”

Con los temas de fronteras topamos con un aspecto cardinal de la Sociedad Internacional, y con una institución multiseccular que cumple funciones esenciales para los Estados: básicamente, establecer el límite de sus principales competencias, garantizar su independencia y soberanía, y controlar el acceso y salida de su territorio de mercancías y personas. Es capital para comprender este tema el partir de una diferenciación básica: la que existe entre la frontera—línea política de separación de soberanías, por una parte; y por otra parte, las funciones que los Estados han desempeñado tradicionalmente en las fronteras—línea, principalmente, la función de control de fronteras.

Nos encontramos así con una institución marcada por el Derecho Internacional y los Derechos estatales; aunque con la siguiente peculiaridad europea: aquí el punto de partida es que los Estados mantienen sus competencias soberanas y sus territorios delimitados por fronteras; pero que al mismo tiempo, la función de control de fronteras se ha reorganizado completamente en Europa, de forma que esta específica función de control ha pasado a convertirse en una competencia compartida Estados-UE.

Claro que la UE no tiene, estrictamente hablando, fronteras propias ni territorio (terrestre, marítimo o aéreo). El Tratado constitucional es muy revelador de esta diferencia entre frontera-línea y frontera-lugar de control, ya que diferencia claramente ambas situaciones: mientras que la primera continúa siendo una competencia estatal⁶, la segunda se convierte en una política propia de la UE, a ejercer compartidamente con los Estados.

Sin embargo, puesto que la UE se está conformando como una entidad política, tenderá como las comunidades políticas estatales a constituir un territorio delimitado por fronteras. Se trata de un aspecto simbólico y político de primer orden privativo hasta ahora de los Estados; pero es lo cierto que también ya en la UE encontramos elementos

⁶ Art. III.265.3: “*El presente artículo no afectará la competencia de los Estados miembros respecto de la delimitación geográfica de sus fronteras, de conformidad con el Derecho internacional*”.

analógicos de territorio y fronteras, con expresa voluntad de visualizar el espacio político común⁷.

De hecho, tras los Convenios de Schengen de 1985 y 1990, los 13 Estados continentales de la UE decidieron, al margen de la casa común de la CE/UE, establecer una suerte de “espacio federal” de libre circulación, con supresión de controles en las fronteras interiores, y establecimiento de un cinturón fronterizo exterior común en las fronteras terrestres, marítimas y aeroportuarias, con similares condiciones de acceso. En la práctica cotidiana, esto ha llevado a que las “antiguas fronteras” internacionales entre los Estados miembros se hayan convertido en una especie de demarcaciones administrativas internas, sin controles estatales formales de acceso/salida.

¿Qué características tiene este “territorio federal” de libre circulación? Desde luego, “*territorio de la Unión*” no es una noción jurídica —aunque a punto estuvo de convertirse en concepto de Derecho originario⁸—, y cuando nos referimos a él lo hacemos en sentido funcional.

⁷ Es de interés por sus implicaciones simbólicas la *Resolución sobre señalización de fronteras exteriores e interiores* de la Comunidad, Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 13 de noviembre de 1986, *DOCE C 303* de 27.11.86, p. 1. Por otra parte, ya en 1981 la CE estableció un pasaporte basado en un modelo uniforme (Resolución de 23 de junio de 1981 de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas reunidos en el seno del Consejo, *JOCE C 241* de 19.09.1981, y *DOCE-Edición Especial 01*, vol. 03, p. 87; Resolución complementaria de la Resolución de 23 de junio de 1981 relativa al establecimiento de un pasaporte basado en un modelo uniforme de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, reunidos en el seno del Consejo de 30 de junio de 1982, *JOCE C 179* de 16.07.1982 p. 1, y *DOCE-Edición Especial 01*, vol. 03, p. 179), modificada luego tras las sucesivas adhesiones y la entrada en vigor del TUE (Resolución de 14 de julio de 1986, complementaria a las Resoluciones de 23 de junio de 1981 y de 30 de junio de 1982, relativas a la introducción del pasaporte de presentación uniforme, *DOCE C 185* de 14.07.1986 p.1; Resoluciones de 10 de julio de 1995, *DOCE C 200* de 04.08.1995 y *C 272* de 18.10.1995, p. 16; Resolución de 8 de junio de 2004, *D.O. C 245* de 02.10.2004 p. 1).

⁸ En efecto, la expresión “*territorio de la Unión*” estuvo presente en el articulado del *Proyecto de Tratado constitucional* (CONV 850/03 de 18.07.03, Art. III-166.2.c), incluso en el *Tratado adoptado* en Junio de 2004 por los Jefes de Estado y de Gobierno (versión consolidada provisional del Tratado en CIG 86/04 de 25.06.04). Pero fue suprimida por la CIG en el texto final del Tratado constitucional, *auténticado* el 29 de octubre de 2004. Estrictamente, y desde un punto de vista técnico-jurídico, la supresión es correcta, ya que las Organizaciones Internacionales son sujetos sin base territorial. Sin embargo, a nuestro juicio, la expresión tenía consistencia, ya que hacía referencia a la existencia jurídica y real de un espacio común o “interior”

Lo que sorprende de este territorio delimitado por controles comunes de fronteras exteriores es, al mismo tiempo, su solidez y su fragilidad.

En efecto, de un lado, tenemos la solidez del territorio interior o “federal” europeo de libre circulación, pues parece, desde su consagración efectiva, un territorio funcionalmente bien asentado. Tal y como se encontraba previsto en el Convenio de *Schengen* de 1990, los restablecimientos de controles en las fronteras interiores han sido puntuales y conforme a los procedimientos previstos⁹, que hoy se encuentran regulados con gran detalle en el Código comunitario para el cruce de Fronteras¹⁰. Aún más, este territorio europeo de libre circulación ha sido puesto a prueba y demostrado una robusta solidez cuando los Estados no han solicitado su abolición ante situaciones extremas de seguridad pública o catastróficos atentados terroristas.

De otro lado y al mismo tiempo, es verificable la gran fragilidad de este territorio interior europeo, pues los Estados se han topado con nuevos problemas de control fronterizo e inmigración, concretamente en los aeropuertos, fronteras marítimas y terrestres interiores. Algunos temas acusan falta de rodaje, como son los de entrada de extranjeros y aparición de nuevas categorías de inmigrantes irregulares. Particular-

de circulación del territorio continental europeo cercado por las fronteras exteriores, además de poseer una extraordinaria carga simbólica el reconocimiento de un “territorio de la Unión” en la Norma básica de la integración europea.

- ⁹ Salvo quizás el específico supuesto de una invocación reiterada por Francia desde 1995 en el restablecimiento de controles con Bélgica y Luxemburgo, ver las Preguntas escritas con sus respuestas E-1321/04 y E-0630/05 del PE, y la intervención del Comisario F. Frattini en el Senado francés (Speech/05/208 de 23.03.2005), que demuestran que en este marco aún existe cierta imprecisión entre los conceptos de control policial, aduanero y control en “zona fronteriza”. Pero es contundentemente ilustrativa la tabla de supuestos prácticos en los que se han reintroducido controles temporales (cumbre del G-8 celebrada en Génova en julio de 2001, por ejemplo), que contiene el documento del Parlamento Europeo de 25.03.2005 “Application by the Member States of Art. 2.2. of the Schengen Convention”, elaborada por la DG Internal Polices of the Union. En el caso de España fue especialmente conocido el restablecimiento de controles en las fronteras interiores españolas en aplicación del art. 2 del Convenio de *Schengen* entre los días 15 y 24 de Mayo de 2004, con motivo de la Boda del Príncipe Felipe de Borbón, *Vid.* Nota de Prensa del Ministerio del Interior de 17.05.2004.
- ¹⁰ Arts. 23 a 31, Cap II del Título III del Reglamento (CE) nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), *D. O. U. E.* L 105 de 13.04.2006, pp. 1-32.

mente, estos problemas de rodaje se han planteado muy marcadamente en las fronteras exteriores aeroportuarias. Se trata de los controles de frontera, con gran diferencia, por el que más número de extranjeros entran en el territorio europeo, y que además posee una muy particular condición de ficción jurídica que hace su regulación más difícil que la de las fronteras terrestres. De aquí las problemáticas diversas que plantean las zonas internacionales o de tránsito de los aeropuertos¹¹. Pero el control de las fronteras marítimas es también objeto de una creciente preocupación y previsión normativa sobre materias diversas, desde el establecimiento de una red permanente de patrullas costeras a la aplicación del Derecho Internacional del Mar¹².

Esta fragilidad es comprensible y explicable, habida cuenta de que se trata de una experiencia novedosa —en una perspectiva histórica moderna y contemporánea— y que el nuevo territorio interior y las “nuevas fronteras” plantean importantes cuestiones de seguridad para los Estados. Y no es sorprendente que las ampliaciones de 2004 y de 2007 hayan integrado a los nuevos Estados de Europa central y oriental como miembros de la Unión sin, al mismo tiempo, incluirlos *ipso facto* en el territorio federal *Schengen*: la UE se amplió en número de Estados sin extender al mismo tiempo su espacio federal de libre circulación, quedándose las fronteras exteriores del territorio “federal” donde estaban antes de estas adhesiones. Todo ello, según los Tratados de Adhesión¹³, sujeto a posteriores decisiones *ad hoc* del Consejo ampliadoras del espacio federal a los nuevos territorios, condicionadas

¹¹ Particularmente el Estatuto personal y territorial en estas áreas: por ejemplo la necesidad de Visado especial de tránsito aeroportuario, problemáticas de asilo, refugio y expulsión de extranjeros, noción de territorio aduanero, entre otras cuestiones; puede verse por ejemplo la Sentencia del TJCE 12 de mayo de 1998, Comisión c. Consejo, C-170/96, *Rec. p.* I-2763.

¹² *Vid.* las Conclusiones del Consejo Justicia e Interior de 5-6.10.2006 doc. 13068/06, pp. 14-17, y el encargo del estudio *MEDSEA* sobre una red de patrullas costeras en el mediterráneo, presentado el 20.11.2006, *Frontex feasibility study on Mediterranean Coastal Patrols Network- MEDSEA*, doc. del Consejo 12049/06. Pero es de singular interés la Comunicación “Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea”, COM (2006) 733 final, de 30.11.2006.

¹³ Art. 3.2 del Acta relativa las condiciones de Adhesión de los diez nuevos Estados de la quinta ampliación de mayo de 2004, Tratado de Atenas de 16 de abril de 2003 *D.O.* L236 de 23.09.2003, p. 33; Art. 4.2 del Acta relativa las condiciones de Adhesión de Bulgaria y Rumania (ampliación de enero de 2007), Tratado de Luxemburgo de 25 de abril de 2005, *D.O.* L 157 de 21.06.2005, p. 203. Ver las Conclusiones del Consejo Justicia y Asuntos de Interior de 4-5 diciembre de 2006, doc. 15801/06, punto Ampliación del espacio Schengen, pp. 13-16.

entre otros por la puesta en práctica del Sistema Informático Schengen -SIS II¹⁴.

Esta contradictoria condición, al mismo tiempo, de solidez y fragilidad del espacio unificado, explica su bisonñez y la firme voluntad de mejorar el sistema de entrada en el territorio federal, tras la constatación de los defectos de la práctica, con una superior exigencia de seguridad por ejemplo en los visados y pasaportes¹⁵.

El problema de fondo, a mi juicio, es el tremendo cambio conceptual que se produce en la configuración legal y política de la frontera en el continente europeo, desde la consecución del mercado interior (una fase económica que obliga a reordenar los regímenes de frontera estatales), y específicamente desde la puesta en práctica en 1995 de los convenios de *Schengen* entre los Estados europeos continentales participantes. Este modelo nuevo europeo de aplicación de regímenes fronterizos particularmente conlleva una organización diferente de la función estatal tradicional de control de frontera. Probablemente se trata de un cambio de tal magnitud que necesita de un tiempo de adaptación y acompasamiento de los sistemas de control nacionales a un modelo uniforme y coordinado. Y que además supone una profunda reorganización de las cuestiones estatales de seguridad interna, en un momento delicado en el mundo post-11-S para las cuestiones de seguridad en general.

Los últimos desarrollos normativos e institucionales confirman la preocupación por la seguridad en el cinturón fronterizo exterior, como es la misma creación de la Agencia Europea de Fronteras Exteriores FRONTEX¹⁶. Además, la progresiva regulación de los regímenes fronterizos exteriores se ha consolidado con dos importantes Reglamentos

¹⁴ Reglamento (CE) n° 2424/2001 del Consejo, de 6 de diciembre de 2001, sobre el desarrollo del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), *D.O.* L 328 de 13.12.2001, p. 4.

¹⁵ *Vid.* Reglamento (CE) n° 2252/2004 del Consejo de 13 de diciembre de 2004 sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros, *D.O.* L 385 de 29.12.2004, p. 1.

¹⁶ La Agencia asumió sus funciones el 01.05.2005, y fue creada mediante el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, *D.O.U.E* L 349 de 25.11.2004, pp. 1-11.

adoptados en 2006: el referido Código de cruce de Fronteras¹⁷, y el Reglamento sobre tráfico transfronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores¹⁸. En fin, igualmente reveladora es la creciente cooperación operativa práctica en materias de frontera exterior, como las operaciones coordinadas de vigilancia marítima¹⁹.

En conjunto, estos desarrollos y circunstancias internacionales, unidos al cambio de percepción en la frontera por los Estados y la conformación progresiva de un nuevo modelo histórico de frontera, llevan a un estado de cosas donde se detecta una tendencia normativa estructural; la necesidad perentoria de reforzar este cinturón fronterizo (terrestre, marítimo y aeroportuario) exterior, a efectos del control en el acceso al territorio interno o “federal” de libre circulación.

En efecto, este refuerzo del control fronterizo se ha convertido en un acuciante imperativo para los Estados y la UE, y las previsiones del Tratado constitucional son claramente reveladoras de esta tendencia al reforzamiento del perímetro exterior. En este Tratado encontramos las previsiones sobre Fronteras y control de fronteras que como hemos indicado contiene un planteamiento de amplias competencias para la nueva UE con un patrón “federalizante”. Así, en el Tratado constitucional hay una previsión de “*Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración*”²⁰. Expresamente se reconoce que la función de “*control de fronteras*” se convertirá en competencia compartida entre los Estados y la nueva Organización Internacional. Aunque es criticable que el acento nominal se ponga en los aspectos de seguridad y control, lo cierto es que los ámbitos materiales se amplían: abarcan en efecto la ausencia de controles en fronteras interiores y los controles en las fronteras exteriores —eliminándose la referencia al Mercado in-

¹⁷ Reglamento (CE) nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), *D. O. U. E.* L 105 de 13.04.2006, *cit.*.

¹⁸ Reglamento (CE) nº 1931/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006, por el que se establecen normas relativas al tráfico transfronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican disposiciones del Convenio de Schengen, *D. O. U. E.* L 405 de 30.12.2006, pp. 1-21.

¹⁹ Ver por ejemplo la referencia a las operaciones coordinadas por FRONTEX, Hera II (Islas Canarias) y Nautilus (Mediterráneo Central), Notas de prensa de la Agencia respectivamente de 13.10.2006 y de 26.10.2006.

²⁰ Parte III, Cap. IV, Sección 2.

terior de los actuales Arts 61.a y 62.1 TCE—; pero también se añade la acción de *vigilancia* a las políticas de control en fronteras exteriores, y se prevé la instauración progresiva de un sistema integrado de gestión de fronteras exteriores²¹. Por tanto, el régimen de control fronterizo en adelante se configura decididamente como una “política”, en línea con la preocupación actual de los Estados del reforzamiento del cinturón exterior. Esta nueva política de la UE debe garantizar una *vigilancia eficaz* en su cruce, y además instaurar un *sistema integrado de gestión*, ideas que apuntan la posibilidad de creación de un futuro Cuerpo Europeo de Guardia —o Policía— de Fronteras²².

Estas realidades normativas recientes y estas tendencias de *lege ferenda* nos indican hasta qué punto los controles de frontera se han convertido en una necesidad de primer orden para los Estados, que incluso están dispuestos a abdicar de un principio secular: el de que los agentes públicos de un Estado sólo actúan en el territorio de ese Estado²³. Por otra parte la situación actual de rodaje y ausencia de una base competencial sólida para que la CE/UE adopte una política y acciones decididas respecto a este acuciante problema de las fronteras exteriores se constata en los problemas que se plantearon en la crisis de la llegada masiva de inmigrantes a las Islas Canarias procedentes del África subsahariana durante 2006, que obligaron a una apresurada acción de control marítimo exterior *ad hoc* no de la UE, sino de algunos Gobiernos coordinada bajo el techo institucional de la Unión²⁴;

²¹ Art. III-265.1.c

²² Comunicación COM (2002) 233 fin, “Hacia una gestión integrada de las Fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE”, de 07.05.02, pp. 12-ss; Programa de la Haya *cit.*, punto 1.7.1.

²³ Salvo excepcionales situaciones reguladas por Acuerdos bilaterales. Ya la persecución transfronteriza o “en caliente” terrestre se consolidó y sistematizó en el marco regional europeo por el Convenio de Aplicación de Schengen de 1990, Art. 41. Ver Nota 25.

²⁴ El operativo de vigilancia marítima de varios países europeos gestionado en 2006 por FRONTEX en aguas españolas y de varios países africanos (Mauritania, Senegal y Cabo Verde) para frenar el súbito aumento ese año de la inmigración subsahariana mediante “cayucos” hacia las Islas Canarias, consistió en medidas de vigilancia por patrullas costeras, identificación de rutas de inmigración ilegal y vigilancia de fronteras marítimas. Este operativo fue tratado en el Consejo Europeo de Bruselas de 15-16 de Junio de 2006 (Ver las Conclusiones de la Presidencia, punto 7), y debatido, en el tema del enfoque global de la inmigración, en la Sesión nº 2746 del Consejo Justicia y Asuntos de Interior de 24.07.2006, ver el documento 11556/06. El Operativo de Vigilancia contó con embarcaciones y aviones (cinco patrulleras, cinco helicópteros y un avión de reconocimiento) ofrecidos por nueve Estados miembros de la UE, con finalidades disuasorias y de interceptación de los cayucos antes de que

y que motivó reacciones y propuestas normativas como la creación de equipos de reacción rápida en fronteras²⁵. Actuaciones y reacciones por tanto que subrayan la improrrogable necesidad de actuación conjunta y de gestión e intervención decididamente europea en la gestión de las comunes fronteras de la Unión, así como su conexión con los problemas globales de los flujos migratorios y el establecimiento de una política de inmigración propia.

IV. EL COMPLICADO ESTATUTO EUROPEO DEL EXTRANJERO/INMIGRANTE EN UN NUEVO MARCO COMÚN DE CIUDADANÍA

Estos temas nucleares plantean un profundo problema conceptual de principio que dificulta extraordinariamente una regulación adaptada a las necesidades y realidades de las sociedades europea e internacional de hoy. El problema de base conceptual es la competencia exclusiva estatal en la determinación de la nacionalidad y extranjería, y que lleva a una compartimentación de normativas estatales muy difícil de superar sin abandonar este marco conceptual básico.

En definitiva, la noción fuerte y determinante de la Extranjería en Europa sigue siendo la noción de Nacional que establece autónomamente cada Estado miembro. De esta noción principal van a derivar las otras nociones de ciudadano, extranjero, inmigrante regular e inmigrante irregular. Todas estas nociones son capitales para establecer el Derecho de Extranjería aplicable, y por el que comúnmente se entiende la normativa relativa al acceso, entrada, estancia, permanencia y salida de extranjeros de un determinado territorio estatal. Esta normativa hasta ahora ha sido determinada por cada Estado, aunque

abandonen el mar territorial de estos países; ver las Notas de Prensa de FRONTEX sobre las operaciones Hera I y Hera II, de 19.12.2006 y de 13.10.2006.

²⁵ Ver el documento IP/06/297 de 19.07.2006 sobre Equipos de Reacción rápida de guardias fronterizos, y la Comunicación de la Comisión con la propuesta de Reglamento del PE y del Consejo estableciendo un mecanismo de creación de equipos de intervención rápida en las fronteras, COM (2006) 401 final de 19.07.2006. En esta propuesta normativa se regula la actuación de los denominados "Agentes invitados", los agentes de los cuerpos de guardia de frontera de otros Estados que participan en un equipo de intervención rápida.

progresivamente condicionada por el derecho internacional general y el convencional multilateral o bilateral de cada país.

Y es que el referente dual básico continúa siendo el de Nacional/Extranjero, según modelos y conceptos establecidos soberanamente por cada Estado en los estancos compartimentos reguladores nacionales. Por tanto, es extranjero en territorio europeo el que no es nacional de uno de los Estados miembros, pues recordemos que la CE/UE no tiene competencias para definir la condición del extranjero en el territorio europeo.

Frente a esto, la Ciudadanía europea pretende un estatuto autónomo de derechos y obligaciones, establecidos por virtud de un vínculo jurídico entre los europeos y la comunidad política naciente, la Unión Europea. Claro que la ciudadanía no tiene una autonomía conceptual, ya que se define por remisión a la categoría de nacional que establezca cada Estado miembro, según sus diferentes ordenamientos.

Junto a ello, hay un problema específico que, derivado del modelo conceptual dicotómico nacional/extranjero, se plantea respecto al inmigrante. La noción de inmigrante tampoco tiene autonomía, ya que depende de la definición de extranjero, siendo una imprecisa subcategoría de la misma —ya que es comúnmente admitido en Derecho comparado que no todos los extranjeros tienen el estatuto de “inmigrantes”—. Y, como hemos señalado, este concepto es negativo, por exclusión, ya que cada Estado define el estatuto de los nacionales y por oposición el de los extranjeros en su territorio. De aquí que el inmigrante sea una subcategoría de contornos poco definidos y muy variables de un derecho nacional a otro.

Y si el inmigrante legal es difícil de armonizar en perspectiva comparada²⁶, aún lo es más la noción de inmigrante ilegal, irregular, o clandestino. Como la utilización de uno u otro término no es neutra,

²⁶ El Derecho internacional ha contemplado tradicionalmente con más desarrollo las situaciones “normales” del extranjero: la entrada, estancia, permanencia y salida del territorio de un Estado de un extranjero en condiciones de regularidad o legalidad. Respecto a una categoría específica de inmigrantes regulares, los trabajadores migratorios, *Vid. la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, adoptada por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, en vigor desde el 1 de julio de 2003; es de interés comprobar su alcance, definiciones y exclusiones en los Arts. 2 y 3. A destacar el bajo número de ratificaciones y el que los Estados parte de la Convención sean los de procedencia de la emigración, y no los Estados de recepción de la misma.

hay que poner de relieve que, probablemente, se ha consagrado en Derecho originario un concepto —el de inmigración ilegal— que contiene una adjetivación con un fuerte prejuicio negativo por indirectamente criminalizador (el de estar fuera de (toda) la legalidad); frente a este concepto de ilegal,—y otros más periodísticos como “indocumentados” o “sin papeles”— quizás sea preferible la utilización de la condición de clandestino del inmigrante, o simplemente su situación administrativa irregular —por regularizable o (temporalmente) no regular—.

En cualquier caso, aquí nos encontramos con una sub-subcategoría (el inmigrante clandestino) que se define por referencia a otra subcategoría (el inmigrante legal) que a su vez tiene como marco jurídico una categoría negativa (el extranjero) que se define por negación a una categoría autónoma y positiva (el nacional), siempre dentro del derecho nacional de un Estado; sin olvidar que cada Estado gradúa los derechos y deberes de los extranjeros en atención a diversos criterios, por los que existen en cada ordenamiento nacional diferentes categorías de extranjeros.

Y para complicar las cosas, a su vez la CE ha establecido mediante Acuerdos de Asociación varias categorías y estatutos de derechos de los no comunitarios, en función del tipo de Acuerdo celebrado con los países terceros. Con lo que el estatuto aplicable a cada extranjero en Europa sólo puede determinarse tras conocer su nacionalidad y el territorio estatal en el que se encuentre, para concretar el haz de normativas (internacionales, europeas e internas) aplicables al caso.

Pese a ello, el derecho europeo está realizando una regulación importante de aspectos sectoriales de la temática de la extranjería, particularmente de la inmigración legal, que inexorablemente conduce a una regulación en paralelo cada vez más coordinada y homogénea de aspectos básicos del Derecho de extranjería de cada Estado miembro. Con todo, esta cadena reguladora europea en su lógica sistemática requiere primero definir los derechos de los ciudadanos (estatuto de ciudadanía, derechos de libre circulación y residencia²⁷, con su desarrollo jurisprudencial²⁸), luego de los extranjeros en el acceso al territorio

²⁷ Directiva relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, su versión consolidada en *D.O. L 229* de 29.06.2004, p. 35.

²⁸ En particular, son de interés: Sentencia de 20 de septiembre de 2001, Rudy Grzelczyk y Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve (C-184/99, Rec. p. I-6193);

comunitario (así, entrada para corta estancia²⁹), posteriormente el de los residentes legales³⁰, y finalmente el de los clandestinos, cuyo estatuto es el eslabón último y más complicado. Lamentablemente, la lógica conceptual del modelo de categorías decimonónico de nacional/extranjero nos conduce invariablemente a esta complicada situación, y a las dificultades presentes para alcanzar una regulación a la altura de las necesidades y desafíos que tiene planteados la actual sociedad europea.

Intentando mirar con un poco de perspectiva, a mi juicio el territorio económica y funcionalmente unificado requiere —aunque sólo sea por elementales razones de seguridad jurídica— una radical simplificación de los estatutos de los no nacionales —los no comunitarios— en el territorio europeo. Si además aplicamos un enfoque de comunidad política, resulta a medio y largo plazo esencial definir con homogeneidad los derechos y obligaciones de los extranjeros en la Unión³¹,

Sentencia de 11 de julio de 2002, Marie-Nathalie D’Hoop y Office national de l’emploi (C-224/98, Rec. p. I-6191); Sentencia de 17 de septiembre de 2002, Baumbast, R. y Secretary of State for the Home Department (C-413/99, Rec. p. I-7091); Sentencia de 2 de octubre de 2003, Garcia Avello (C-148/02, Rec. p. I-11613); Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Trojani (C-456/02, Rec. p. I-7573); Sentencia de 19 de octubre de 2004, Zhu y Chen (C-200/02, Rec. p. I-9925); Sentencia de 15 de marzo de 2005, Bidar (C-209/03, Rec. p. I-2119); Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Ioannidis (C-258/04, Rec. p. I-8275); Sentencia de 18 de Julio de 2006, De Cuyper, C-406/04; Sentencia de 26 de octubre de 2006, Tas-Hagen y Tas, C-192/05.

²⁹ Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen 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, *DO L 081 21.03.2001 p. 1*, modificado con posterioridad (*Reglamentos 2414/2001, 453/2003 y 1932/2006*). 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, *DO L 289 de 3.11.2005, p. 23-25*.

³⁰ 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, *DO L 016 23.01.2004 p. 44-53*.

³¹ Una idea parecida expresaba la Comisión en 2000 “(Comunicación sobre una política comunitaria de migración”, COM(2000) 757 final de 22.11.2000): “El estatuto jurídico concedido a los nacionales de terceros países se basaría en el principio de proporcionar conjuntos de derechos y responsabilidades sobre una base de igualdad con los nacionales, pero diferenciados en función de la duración de la estancia, previendo al mismo tiempo la progresión hacia un estatuto permanente. A más largo plazo, esto podría ampliarse hasta el ofrecimiento de una forma de ciudadanía cívica, basada en el Tratado CE o inspirada por la Carta de Derechos fundamentales, consistente en

aunque siempre deberá existir una diferencia entre su estatuto y el de los ciudadanos comunitarios —al menos por lo que respecta a derechos de naturaleza política—. Por ello, la tendencia no puede ser otra que la de la homogeneización de estatutos de los extranjeros en Europa, y la conformación de un cada vez más coherente Derecho europeo de Extranjería; de hecho ya estamos viviendo una progresiva armonización efectiva, por la vía de Directivas, de los Derechos internos de los Estados miembros. Esta armonización está afectando a determinados aspectos de la Extranjería tradicional (en primer lugar los derechos de los ciudadanos europeos, los extranjeros “privilegiados” que en cada Estado miembro son los nacionales de los otros Estados miembros), pero también determinados derechos de cualquier extranjero que se encuentre en el territorio europeo³².

V. ¿CÓMO REGULAR UNA INSTITUCIÓN SOBREPASADA POR LA REALIDAD? ASILO, REFUGIO, PROTECCIÓN TEMPORAL

Otro importante problema conceptual de base lastra una adecuada regulación por la UE de los temas de asilo y refugio. La cuestión principal es el instrumental internacional obsoleto con que los Estados y la CE/UE han debido enfrentarse a realidades de refugio de finales del s.XX diferentes de las que dieron origen a la regulación internacional.

Como se sabe, sólo la figura del refugiado³³, ha tenido una regulación internacional adecuada y aceptada por los Estados de la sociedad internacional (Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado, modificada por un Protocolo de 1967³⁴), que han desarrollado sus derechos internos conforme a los patrones de protección estableci-

un conjunto de derechos y obligaciones ofrecidos a los nacionales de terceros países”, p. 24.

³² Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar *DO L* 251 de 3.10.2003, p. 251.

³³ El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados fue creado por la Asamblea General de la ONU por resolución 319-IV de 1949.

³⁴ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de Julio de 1951, en vigor desde 1954, y para España desde 1978, *B.O.E.* n° 252 de 21 de octubre de 1978. Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados, de 31 de enero de 1967, en vigor desde 1967, y para España desde 1978, *B.O.E.* n° de 21 de octubre de 1978 y *B.O.E.* n° 272 de 14 de noviembre de 1978.

dos por esta figura, y que ha conducido a reducir jurídicamente el asilo a la figura del refugiado. Pero se trata de una institución sobrepasada por las realidades actuales, que constatan hoy nuevos y muy variados supuestos de personas en búsqueda de protección internacional, y que han desbordado completamente la regulación prevista para la persona que es perseguida en su país por una serie de motivos tasados.

Tras una primera fase convencional (Convenios de Dublín y de *Schengen*, Tratado de Maastricht³⁵), la regulación europea, instaurada por el Tratado de Ámsterdam (hoy recogida en el Título IV TCE, “medidas en materia de Asilo” y las “medidas relativas a los refugiados y personas desplazadas”, Arts. 63.1 y 63.2 TCE), fue decididamente impulsada por los Consejos Europeos de Tampere (1999) y La Haya (2004) donde se decidió la creación de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra³⁶. Para lograr estos objetivos, se cuenta desde el año 2000 con el Fondo Europeo para los Refugiados³⁷.

En este marco, en un primer momento, la UE desarrolló una normativa puramente coordinadora de aspectos formales. Sin embargo, en una segunda fase, ya ha adoptado una serie de reglas que poco a poco van estableciendo aspectos materiales y concretos de los solicitantes de asilo³⁸, requisitos

³⁵ Convención relativa a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, Convención de Dublín, DO C 254 de 19.08.97. Acuerdo de *Schengen* de 14 de Junio de 1985 (Acuerdo relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes), y Convenio de Aplicación del Acuerdo de *Schengen* de 19 de junio de 1990, DOCE, L 239, de 22.09.2000, B.O.E de 5 de abril de 1994 y B.O.E. de 9 de abril de 1994; en concreto el Cap. VII del Título II de este Convenio de Aplicación, Capítulo que actualmente no es aplicable. Derogado art. K.1 del T.U.E

³⁶ Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, 15/16.10.1999, Bol. UE, n° 10-1999 cit.; Programa de La Haya, D.O. C 53 de 03.03.2005 cit.; Plan de Acción para aplicar el Programa de La Haya, DO C 198 de 12.08.05 cit.

³⁷ Decisión 2000/596/CE, por la que se crea un Fondo Europeo para los Refugiados, DO L 252, de 06.10.00, pp. 12-18. Actualmente, se encuentra el vigor la Decisión 2004/904/CE, por el que se establece un Fondo Europeo para los Refugiados para el periodo 2005-2010, DO L 381 de 28.12.04.

³⁸ Reglamento 2000/2725/CE, relativa a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín, DO L 316 de 15.12.00. Igualmente, Reglamento 2002/407/CE, por el que se establecen determinadas normas de desarrollo del Reglamento 2000/2725/CE, relativa a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín, DO C 5 de 10.01.03. Directiva 2003/9/CE, por la que se establecen normas mínimas para la acogida de

y procedimientos de la condición de refugiado³⁹ y de las personas que, bajo una u otra figura, necesitan de protección internacional⁴⁰ aunque no cumplan los estrictos requisitos establecidos para obtener la condición de refugiado. De esta forma se han reconocido nuevas figuras (protección subsidiaria, protección temporal a personas desplazadas).

Tenemos así una regulación cada vez más relevante, de la que pueden deducirse un conjunto de derechos de las personas que entran en las categorías establecidas en los últimos años por la CE. En todas estas normas se hace mención a la reunificación de la familia, a la

solicitantes de asilo en los Estados miembros, *DO* L 31 de 06.02.03. Reglamento 2003/343/CE del Consejo de 18 de febrero de 2003, que establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, *DO* L 50 de 25.02.2003; Reglamento 2003/1560/CE, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento 2003/343/CE, que establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, *DO* L 222 de 05.09.03. En febrero de 2006, se alcanzó un acuerdo con Dinamarca, Islandia y Noruega para la aplicación del Reglamento 2003/343/CE, por el que se deroga totalmente el Convenio de Dublín (Decisión 2006/167/CE, *DO* L 57 de 28.02.06; Decisión 2006/188/CE, *DO* L 66 de 08.03.06). Ver, igualmente, Resolución del Consejo de 20.06.1995, sobre las garantías mínimas para los procedimientos de asilo, *DO* C 274 de 19.09.96. Protocolo n° 29 sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, añadido por el Tratado de Ámsterdam como anejo al TCE.

³⁹ Pueden verse los siguientes actos y normas: Posición Común 1996/196/JAI, definida por el Consejo sobre la base del art. K.3 del TUE, relativa a la aplicación armonizada de la definición del término “refugiado”, conforme al art. 1 de la Convención de Ginebra, de 28 de julio de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados, *DO* L 63 de 13.03.96. Directiva 2005/85/CE, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, *DO* L 326 de 13.12.05.

⁴⁰ Directiva 2001/55/CE, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, *DO* L 212 de 07.08.01, pp. 12-ss. Directiva 2004/83/CE, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, *DO* L 304 de 30.09.04. Véase, igualmente, y en relación a las regiones de procedencia de los nacionales de terceros países, Doc. COM (2004) 410 final, “Sobre la entrada organizada en la UE de personas necesitadas de protección internacional y el incremento de la capacidad de protección de las regiones de origen: Mejora del acceso a soluciones duraderas”, 04.06.2004; Doc. COM (2005) 388 final, Sobre los programas regionales de protección, 01.09.2005.

especial protección destinada a los menores, y a la mejora de la cooperación administrativa entre los Estados miembros⁴¹. Particularmente interesante es la conformación de un elenco de derechos y garantías comunes para aquellas personas que solicitan asilo, a las que se les ha reconocido la condición de refugiado o se encuentran en un procedimiento de concesión del estatuto de refugiado y, también para las que se benefician de una protección temporal debido a una afluencia masiva de desplazados. Estas personas, en todas estas situaciones, disfrutarán del derecho a no ser expulsados, a ser informados en una lengua que comprendan y a contar con el asesoramiento de representantes de ACNUR, a un permiso de residencia limitado en el tiempo y renovable bajo condiciones, a poder circular dentro del país y viajar fuera del mismo, ejercer una actividad asalariada o no asalariada así como la posibilidad de recibir una formación profesional, acceso al sistema educativo, a la atención médica y psicológica, y a los programas que facilitan la integración en la sociedad.

Incluso esta normativa se ha anticipado a las previsiones del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Este Tratado prevé redimensionar esta figura, englobando nuevas categorías que no responden estrictamente a las nociones de asilo y refugio de Derecho Internacional: *“La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución”*⁴². Asilo y protección temporal por tanto van a comprender todos los supuestos de protección, garantizándose a ambas categorías — y no solo al asilo— el principio de no devolución, anteriormente no establecido expresamente en el TCE. Esta política supone un “sistema europeo común de asilo”⁴³, y conlleva un estatuto uniforme de asilo válido en toda la UE, comprendiendo mecanismos, criterios y procedimientos comunes de concesión o retirada. Este sistema europeo común comprenderá nuevas categorías de Derecho originario, la “protección subsidiaria” (un estatuto uniforme para los nacionales de países terceros que sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacio-

⁴¹ Decisión 2002/463/CE, por la que se adopta un programa de acceso relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (ARGO), DO L 161 de 19.06.02.

⁴² Art. III-266.1

⁴³ Art. III-266.2

nal⁴⁴), y la “protección temporal” (un sistema común para las personas desplazadas en caso de afluencia masiva⁴⁵), lo que reformula las actuales previsiones del Art. 63.2.a TCE.

A pesar del *impasse* del Tratado constitucional, como vemos la UE ha debido de ir perfilando y luego dando contenido a nuevas figuras e instituciones en el panorama normativo internacional, a remolque de los problemas y necesidades de la realidad internacional de éxodos masivos e inmigración. Incluso ya se atisba la elaboración de una política europea propia, anclada en planteamientos globales vinculados a los derechos humanos. Pero no hay que ocultar los problemas jurídicos y prácticos que acarrea la introducción de nuevas figuras y contenidos materiales en los compartimentados derechos estatales de extranjería que, bajo una u otra forma y en mayor o menor medida, ya regulaban con bastante homogeneidad la sobrepasada figura del refugiado prevista en la Convención de Ginebra⁴⁶. Además en un contexto de fuerte presión migratoria hacia los Estados europeos, el asilo es ahora normativamente enfocado —restrictivamente— como un aspecto más de la regulación de los flujos migratorios, especialmente los clandestinos; y en este macro escenario puede perderse de vista la específica naturaleza de la institución del asilo. En cualquier caso parece claro

⁴⁴ Art. III-266.2.b

⁴⁵ Art. III-266.2.c. La situación de emergencia por llegada repentina de nacionales de terceros países es contemplada en el Art. III-266. 3. Hay que mencionar que existe una controvertida previsión de acuerdos con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o protección subsidiaria o temporal (Art. III-266.g).

⁴⁶ *Vid.* las Observaciones del ACNUR acerca de la propuesta de la Comisión Europea de una Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos de concesión o retirada del estatuto de refugiado (COM (2000) 578 final), julio de 2001; Observaciones de ACNUR sobre la propuesta de la Comisión Europea de una Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de solicitantes de asilo en los Estados miembros (COM (2001) 181 final), julio de 2001. La propia Comisión reconoce la necesidad de reforma y mejora de la regulación, Ver, Doc. COM (2006) 67 final, “Sobre la cooperación reforzada. Nuevas estructuras, nuevos planteamientos: mejora de la calidad del proceso de toma de decisiones en el sistema europeo común de asilo”, de 17.02.2006. El impacto del debate planteado por ACNUR sobre la virtualidad actual de la Convención de Ginebra en la CE puede verse por ejemplo en el COM (2003) 152 final de 26.03.2003 “Sobre la política común de asilo y el Programa de Protección”. Doc. COM (2004) 503 final, “Un sistema europeo común de asilo más eficaz, próxima fase: el procedimiento único”, de 15.07.2004; Doc. COM (2006) 27 final, sobre el refuerzo de la cooperación práctica: “Nuevas estructuras, nuevos planteamientos: mejora de la calidad del proceso de toma de decisiones en el sistema europeo común de asilo”, 17.02.2006.

que, por el momento, la normativa común europea no impide una divergencia material práctica de los diferentes regímenes nacionales de protección.

Conceptualmente, lo que puede haber ocurrido es que, con los cambios operados desde la década de los noventa, el refugiado ha dejado de ser considerado una categoría especial dentro de la Extranjería, en tanto que supuestos puntuales de extranjeros perseguidos y merecedores de singular protección estatal; para en cambio ser ahora percibido como un problema masivo, y por tanto tratado e integrado en una línea más amplia, la de inmigración por razones humanitarias, dentro de las políticas de inmigración nacionales y europea. De ahí su actual reubicación político-normativa dentro de la ordenación de los flujos migratorios, con la consiguiente pérdida de su originaria identidad teórico/conceptual; y también, con evidentes riesgos de que se desnaturalice la originaria institución del asilo con el tratamiento global de la línea de protección humanitaria dentro del cuadro de flujos migratorios. Especialmente cuando el enfoque hacia el conjunto de situaciones de protección humanitaria se etiqueta como “política de asilo común”.

VI. ¿POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UE?

Verdaderamente los problemas de una regulación europea de la inmigración tropiezan con el problema de base, de nuevo, de la remisión a los marcos competenciales nacionales. Y especialmente en este caso, ya que las políticas de inmigración nacionales involucran a una pluralidad de aspectos de la organización interna de cada sociedad y de la política exterior de cada Estado.

Antes de seguir conviene poner de relieve que existe una cierta confusión y un problema de delimitación conceptual entre la *Extranjería* y la(s) *Política(s) de inmigración*. La Extranjería haría referencia a un sector normativo, y por tanto jurídico, al referirse al estatuto de derechos y obligaciones de los extranjeros en su acceso, estancia y salida de un Estado (abarcando por tanto la situación de *todos* los extranjeros en un territorio). En cambio, la política de inmigración tendría unos contornos más políticos, pues la misma conllevaría actuaciones no sólo jurídicas: podemos entender por política de inmigración la determinación de objetivos y de actuaciones para la ordenación y gestión de flujos migratorios y para adoptar medidas socio-jurídicas, económicas y culturales sobre la admisión para permanencia, residencia, integración y

expulsión de inmigrantes (comprendiendo así actuaciones sobre *ciertas* categorías de extranjeros junto a estrategias y medidas de política exterior). Con todo, ambas nociones heredan la confusa separación que como hemos visto existe en Derecho Internacional entre extranjero e inmigrante, y según la cual todo inmigrante es por definición un extranjero, pero no todo extranjero es jurídicamente un inmigrante.

Pese a estas indeterminaciones, podemos afirmar que la existencia de políticas de inmigración estatales es un fenómeno reciente, pero que en cualquier caso su regulación principal es la establecida por el Estado del territorio en cuestión, y sólo complementariamente aplicables normas internacionales (convenios regionales y bilaterales de cada Estado), de forma que encontramos políticas migratorias particulares y específicas de cada Estado.

Sin duda alguna, en Europa, tanto el régimen de los Extranjeros que acceden a los territorios de los Estados miembros, como las políticas migratorias, están conociendo una importante coordinación y armonización reguladora, que tropieza lógicamente con estos obstáculos de partida. Además, en el caso de la inmigración, el derecho en vigor constituido por el Título IV TCE sobre Visados Asilo e Inmigración, atribuye débiles competencias a la CE en estas materias —aparte de reconocer la pervivencia de la competencia estatal⁴⁷—, en ningún caso la capacidad de elaborar una “política” común propia; y ello a pesar de la utilización frecuente del término “política” por comodidad de lenguaje. En efecto, sólo tras las reformas del TCE del Tratado de Ámsterdam que entraron en vigor en 1999, encontramos por vez primera una competencia comunitaria en materia de inmigración; en concreto el Art. 63.3 TCE que dispone que se podrán adoptar no tanto una política como una concretas medidas en dos ámbitos: “*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 permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar, b) la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales*”.

⁴⁷ Las medidas sobre política de inmigración en efecto “no impedirán a cualquier Estado miembro mantener o introducir en los ámbitos de que se trate disposiciones nacionales que sean compatibles con el presente Tratado y con los acuerdos internacionales”, Art. 63.4, segundo párrafo TCE.

Con todo, la perentoria necesidad de una actuación concertada europea y el establecimiento de una común Política de Inmigración europea, ha llevado a la adopción de una serie de actuaciones y de cierta coordinación, aún muy deficiente, de las grandes decisiones nacionales sobre inmigración. En realidad cualquier proyecto de racionalización o sistematización de la inmigración requiere armonizar aspectos muy variados⁴⁸, y forzosamente planificarlos dentro del más amplio objetivo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia⁴⁹. Y, a falta de un reconocimiento expreso de la competencia comunitaria para elaborar una *política* de inmigración, los contenidos de las acciones y medidas que se vayan adoptando en materia de inmigración van a remolque de los cambiantes contenidos del objetivo (político) del ELSJ.

En estas materias se ha actuado en los siguientes ámbitos que integran las políticas de inmigración de los Estados y la Unión.

En lo que respecta a la admisión y entrada se ha diferenciado la necesidad de Visado o autorización estatal para entradas inferiores y superiores a tres meses. La normativa sobre los Visados de corta duración no es, estrictamente hablando, una norma sobre política europea de inmigración. En cambio, las estancias de más de tres meses quedaban en manos de los Estados regular y conceder. Sin embargo, también en este aspecto se detecta una importante evolución. En efecto, ya nos encontramos con normas europeas sobre permisos de residencia⁵⁰, sobre la admisión de determinadas categorías de extranjeros (requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado; procedimientos específicos de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica⁵¹), y recordemos

⁴⁸ Vid. la "Comunicación de la Comisión sobre una política comunitaria de migración", COM (2000) 757 final de 22.11.2000; y la Comunicación de la Comisión COM (2001) 387, "Relativa un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración", de 11.07.01.

⁴⁹ Vid. el Programa adoptado por el Consejo Europeo, "Programa de La Haya: consolidación de la Libertad, la Seguridad y la Justicia en la Unión Europea", D.O. C 53 de 03.03.2005, p. 1.

⁵⁰ Reglamento (CE) n° 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, DO L 157 15.06.2002 p. 1.

⁵¹ 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, DO L 375 de 23.12.2004, p. 12-18; Recomendación del Consejo, de 12 de octubre de

que ya existe una norma que incide en el “trato equitativo” de los residentes legales⁵². Y aunque una norma verdaderamente ambiciosa en materia de inmigración económica no prosperó —la propuesta de Directiva sobre condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia⁵³— este tema necesita ser perentoriamente regulado a nivel europeo, por lo que la Comisión lo ha relanzado mediante un Libro Verde⁵⁴.

También son estatales las grandes medidas de inmigración, como el establecimiento de cuotas nacionales, o las decisiones de regularización de inmigrantes clandestinos. Es cierto que incluso el Tratado constitucional mantiene la competencia estatal sobre la determinación de volúmenes de inmigrantes para admisión, hoy concebida y gestionada conforme a criterios muy variados —si bien esta competencia no será absoluta⁵⁵—. Pero respecto a las Regularizaciones decididas por

2005, destinada a facilitar la admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica en la Comunidad Europea, *DO L 289* de 3.11.2005, p. 26-28; 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, *DO L 289* de 3.11.2005, p. 15-22.

⁵² Mencionada Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar *DO L 251* de 3.10.2003, p. 251.

⁵³ Esta importante norma supondría verdaderamente un paso cualitativo en la regulación europea común de la inmigración regular, ya que la propuesta de 2001 implica por ejemplo el establecimiento del común permiso de residencia-trabajador y de determinados derechos comunes a los inmigrantes regulares en todo el territorio de los Estados miembros, COM (2001) 386 final de 11.07.2001, Propuesta de Directiva del Consejo, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia.

⁵⁴ “La Comisión considera que la admisión de emigrantes económicos es la piedra angular de toda política de inmigración y que, por lo tanto, es necesario abordarla a nivel europeo, en el contexto del desarrollo progresivo de una política comunitaria de inmigración coherente”, *Libro Verde — El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica*, COM (2004) 811 final de 11.01.2005, p. 12.

⁵⁵ Art. III-267.5: “El presente artículo no afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia”. Naturalmente que en el marco de una política europea de inmigración no es casual la reiteración: “nacionales de terceros países procedentes de terceros países”, que excluye por ejemplo a los inmigrantes ya establecidos en otros Estados miembros; de lo que se deduce que la competencia estatal para establecer cuotas de inmigrantes no comunitarios en su territorio no es completa e independiente.

los gobiernos autónomamente, cada vez se hace más insostenible su realización sin previa concertación, en un espacio unificado de libre circulación sin fronteras interiores. En esta materia la interdependencia de las políticas de los Estados miembros ha llevado a establecer un mecanismo de comunicación de información sobre medidas que puedan tener un impacto significativo en varios Estados miembros o en el conjunto de la UE⁵⁶. Incluso planea la posibilidad de establecer en el futuro un marco jurídico común para las regularizaciones a escala UE⁵⁷.

Estos temas de las regularizaciones y cuotas están muy conectados con la Gestión de flujos migratorios, donde se ha propuesto hacer un primer nivel prelegislativo, utilizando el conocido como “método abierto de coordinación”⁵⁸.

Pero ha sido la lucha contra la inmigración clandestina o ilegal la que ha centrado la principal actividad normativa comunitaria en materia de inmigración. Aquí nos encontramos con numerosos actos, centrado en una principal actuación “securitaria”, que ya comenzaron en el periodo del Tercer Pilar de Masstricht (empleo ilegal, matrimonios de conveniencia, acuerdos de readmisión con países terceros, expulsión de inmigrantes ilegales, cooperación para el tránsito en la expulsión, por ejemplo⁵⁹). Actualmente la CE puede adoptar ciertas medidas

⁵⁶ Decisión 2006/688/CE del Consejo de 5 de octubre de 2006, relativa al establecimiento de un procedimiento de información mutua sobre las medidas de los Estados miembros en materia de asilo e inmigración, *DO L 283* de 14.10.06, pp. 40-43.

⁵⁷ “Comunicación sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países”, COM (2006) final de 19.07.2006, puntos 33-35.

⁵⁸ Comunicación citada de la Comisión COM (2001) 387, “Relativa un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración”, de 11.07.01.

⁵⁹ Se trata entre otros de los siguientes actos: Decisión 96/749/JAI del Consejo de 16 de diciembre de 1996 relativa al seguimiento de los actos ya adoptados por el Consejo en materia de inmigración ilegal, de readmisión, de empleo ilícito de nacionales de terceros países y de cooperación en la ejecución de órdenes de expulsión (*DO L 342 31.12.1996 p. 5*); Recomendación del Consejo de 27 de septiembre de 1996 relativa a la lucha contra el empleo ilegal de nacionales de terceros estados (*DO C 304 14.10.1996 p. 1*); Recomendación del Consejo de 22 de diciembre de 1995 sobre la armonización de los medios de lucha contra la inmigración y el empleo ilegales y sobre la mejora de los medios de control previstos a tal fin (*DO C 005 10.01.1996 p. 1*); Recomendación del Consejo de 22 de diciembre de 1995 relativa a la concentración y cooperación en la ejecución de las medidas de expulsión (*DO C 005 10.01.1996 p. 3*); Resolución del Consejo de 20 de junio de 1994 sobre las limitaciones de la admisión de nacionales de países no comunitarios para trabajar en el territorio de los Estados miembros

sobre “*la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales*”. Lamentablemente, la actuación de desarrollo de estas previsiones, siguiendo el planteamiento de la Comisión sobre la inmigración ilegal⁶⁰, ha enfocado claramente los aspectos pluridisciplinarios de prevención y represión, o si se quiere más los aspectos de seguridad que de libertad del binomio. Es el caso de los aspectos de Visados y mejora de sus sistemas de seguridad, refuerzo de Europol, medidas de repatriación, cruce y vigilancia de fronteras, ayuda financiera a los países de origen y tránsito de la inmigración ilegal para combatir la trata de seres humanos, entre otros, enfoque que se observa claramente en los actos y normas jurídicas adoptadas⁶¹.

(*DO C 274 19.09.1996 p. 3*); Resolución del Consejo de 30 de noviembre de 1994 sobre la limitación de la admisión de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros para ejercer en ellos una actividad profesional por cuenta propia (*DO C 274 19.09.1996 p. 7*); Resolución del Consejo de 30 de noviembre de 1994 relativa a la admisión de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros con el fin de realizar estudios (*DO C 274 19.09.1996 p. 10*); Recomendación del Consejo de 30 de noviembre de 1994 relativa a la adopción de un documento de viaje normalizado para la expulsión de nacionales de terceros países (*DO C 274 19.09.1996 p. 18*); Recomendación del Consejo de 30 de noviembre de 1994 relativa a un modelo de acuerdo bilateral normalizado de readmisión entre un Estado miembro y un tercer país (*DO C 274 19.09.1996 p. 20*); Recomendación del Consejo de 24 de julio de 1995 sobre los principios rectores que deberán seguirse en la elaboración de protocolos sobre la aplicación de acuerdos de readmisión (*DO C 274 19.09.1996 p. 25*); Decisión 97/340/JAI del Consejo de 26 de mayo de 1997 relativa al intercambio de información en materia de ayuda a la repatriación voluntaria de nacionales de terceros países (*DO L 147 05.06.1997 p. 3*); Resolución del Consejo de 4 de diciembre de 1997 sobre las medidas que deberán adoptarse en materia de lucha contra los matrimonios fraudulentos (*DO C 382 16.12.1997 p. 1*).

⁶⁰ Vid. la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política comunitaria de inmigración ilegal”, COM (2001) 672 final, de 15.11.2001. También, puede verse el “Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales”, COM (2002) 175 de 10.04.2002, y la Comunicación de la Comisión COM (2002) 564 final relativa a una política comunitaria de retorno de residentes ilegales, de 14.10.2002.

⁶¹ Vid. por ejemplo la 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 (*DO L 149 02.06.2001 p. 34*); Decisión marco 2002/946/JAI 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 (*DO L 328 05.12.2002 p. 1*); 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 (*DO L 328 05.12.2002 p. 17*); Directiva 2003/110/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea (*DO L 321 06.12.2003 p. 26*); Decisión 2004/573/CE del Consejo, de 29

Y junto a los referidos procesos nacionales aislados de regularización, hay otro aspecto sobre estancia y expulsión de extranjeros que es insostenible en la situación actual: los convenios de repatriación y readmisión de extranjeros, que tradicionalmente han sido celebrados por cada Estado europeo bilateralmente con Estados terceros, de acuerdo con su propia política nacional exterior. Precisamente, quizás el paradigma de las contradicciones teóricas y de las carencias de las actuales políticas de extranjería e inmigración europeas viene constituida por los Acuerdos de repatriación de inmigrantes ilegales o clandestinos. Estos acuerdos —normalmente difíciles de negociar y concluir— reproducen el modelo conceptual compartimentado entre los Estados, y ante el problema común europeo, resultan escandalosamente inadaptados a las problemáticas actuales, pues se trata de instrumentos jurídicos bilaterales para afrontar problemas claramente globales y multilaterales. La crisis de los cayucos de 2006 en Canarias afloró no sólo la inexistencia de este tipo de acuerdos entre España y los Estados subsaharianos de origen y tránsito de la inmigración, sino el parco acervo de específicos Tratados comunitarios de readmisión, limitado a Hong Kong, Sri Lanka, Macao y Albania⁶² —pues las cláusulas de readmisión que la CE introduce en los acuerdos con terceros desde 1996 requieren de posteriores acuerdos operativos bilaterales—.

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 (*DO L 261 06.08.2004 p. 28*); 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 (*DO L 261 06.08.2004 p. 19*).

⁶² Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular China sobre readmisión de residentes ilegales, adoptado por Decisión 2004/80/CE del Consejo, de 17 de diciembre de 2003, *DO L 17 de 24.1.2004*, pp. 23-39. Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular China sobre la readmisión de residentes ilegales, adoptado por Decisión 2004/424/CE del Consejo, de 21 de abril de 2004, *DO L 143 de 30.4.2004*, pp. 97-115. Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República Socialista Democrática de Sri Lanka sobre la readmisión de residentes ilegales, adoptado por Decisión 2005/372/CE del Consejo de 3 de marzo de 2005, *DO L 124 de 17.5.2005*, pp. 41-60. Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Albania sobre la readmisión de residentes ilegales, adoptado por Decisión 2005/809/CE del Consejo, de 7 de noviembre de 2005, *DO L 124 de 17.5.2005*, pp. 21-40, y *DO L 304 de 23.11.2005*, pp. 14-15.

En la situación actual, la celebración de este tipo de acuerdos por la CE se ha convertido en una prioridad⁶³.

Un intento de superar la situación actual lo constituye el Tratado constitucional, que en este tema ya prevé nuevas bases jurídicas para que la CE/UE disponga de una política de conjunto para el tratamiento de la inmigración. En efecto, el Tratado constitucional ya no se refiere a “medidas sobre política de inmigración” en unos determinados ámbitos (actual Art. 63.3 TCE), sino abiertamente al desarrollo de una “*política común de inmigración*”, donde se incorporan una serie de nuevos contenidos materiales, en línea con las acuciantes necesidades de los Estados de la UE en este tema, (entrada para residencia de larga duración, gestión de flujos migratorios, trato equitativo, definición de derechos e integración de los residentes legales, prevención de la inmigración ilegal, expulsión y repatriación, acuerdos de readmisión). Ciertamente al dotar de bases jurídicas de derecho originario para actuar en este amplio elenco de componentes de la nueva política se abren nuevas dimensiones sectoriales —por ejemplo, con la *gestión eficaz de los flujos migratorios*⁶⁴— y se facilitará la existencia de una actuación coordinada con las políticas de inmigración nacionales de la futura política común de inmigración, que será competencia compartida, pues no se desplazan a las políticas nacionales. Además, al abandonar la lógica del mercado interior que organiza las actuales materias de Visados, Asilo e Inmigración del TCE e introducir en Derecho originario en estas materias una nueva lógica de conjunto de Extranjería, se potencian posibilidades de desarrollo normativo futuro.

Pero la falta del salto adelante que supondría el Tratado constitucional hace que hoy por hoy los Estados y la UE cuenten con una instrumentación y experiencia reguladora de la inmigración deficiente y carente de perspectiva a largo plazo y estrategias, y por tanto fácilmente desbordable ante crisis puntuales: estos son manifiestamente los casos de la reveladora crisis humanitaria por las avalanchas a las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla en 2005⁶⁵, o de las oleadas de

⁶³ Comunicación *cit.* sobre “Las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países”, COM (2006) final de 19.07.2006, punto 43.

⁶⁴ Art. III-267.1

⁶⁵ Ver el Informe de la Comisión de 18.10.2005, *Mission Report - Technical Mission to Morocco - Visit to Ceuta and Melilla on Illegal Immigration - 7th October -11th October 2005*

cayucos a las Islas Canarias y en el Mediterráneo en procedencia del África subsahariana durante 2006⁶⁶.

Precisamente las crisis de 2005 y 2006 han puesto en evidencia la necesidad de adoptar medidas nuevas y, especialmente, con dos importantes ideas fuerza: tomar conciencia sobre la necesidad de un enfoque global del problema de la inmigración, lo que forzosamente conlleva introducir en el discurso político y normativo europeo la cooperación al desarrollo, así como la asociación con los países de origen y tránsito de la inmigración⁶⁷; y en consecuencia acentuar la coordinación entre Estados utilizando los mecanismos europeos existentes⁶⁸; ideas que llevan abiertamente a plantear, si no una “política” *stricto sensu*, sí la necesidad de una *respuesta o planteamiento global* en materia de inmigración⁶⁹, incorporada en la dimensión exterior de la UE⁷⁰, con una programación financiera⁷¹, y que trabaje con perspectiva temporal,

⁶⁶ Pueden verse los dispositivos de controles marítimos referidos, y la Orden del Ministerio de la Presidencia de 10 de octubre de 2006, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación, *B.O.E.* n.º 243 de 11 de octubre de 2006.

⁶⁷ Ya en 2005 quedaron reflejados abiertamente los nuevos planteamientos en el documento “Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court”, COM (2005) 621 final de 30.11.2005.

⁶⁸ *Vid.* la Nota de Prensa n.º 152 del MAEC de 29.09.2006 sobre la Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores y de Interior de los países mediterráneos miembros de la UE sobre la inmigración ilegal en las fronteras marítimas.

⁶⁹ *Vid.* la Comunicación “El Planteamiento global sobre la inmigración un año después: Hacia una política global europea en materia de inmigración”, COM (2006) 735 final de 30.11.2006.

⁷⁰ *Vid.* la Comunicación “Hacia una estrategia sobre la dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, COM (2005) 491 final de 12.10.2005.

⁷¹ Aparte del Programa Aeneas (Reglamento (CE) n.º 491/2004 de 10 de Marzo de 2004 por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (Aeneas), *DO L* 80 de 18.03.2004, pp. 1-5), y de instrumentos como los Programas Regionales de Protección (COM (2005) 388 final *cit.*), puede verse la programación de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013, SEC (2005) 435, COM (2005) 123 final (Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo europeo para los refugiados para el período 2008-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios, COD 2005/0046; Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo para las fronteras exteriores para el período 2007-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los

como requieren los problemas de la integración⁷², y otros elementos para componer, según los términos del Consejo, una “*política global europea de migración*”⁷³.

El problema es la falta de claridad en los contenidos que debe tener toda política de inmigración, y aún más una política de concepción europea, especialmente cuando potencialmente puede afectar muy variadas competencias estatales interiores y exteriores. Y lastra gravemente todo planteamiento europeo la falta de competencias y bases jurídicas claras para una política común CE/UE en el Derecho en vigor, que no prevé más que una actuación fragmentada en ciertos temas migratorios, en el marco de un Objetivo UE evolutivo y con recios componentes políticos como es el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Esto hace que la denominada “política” emergente sea en realidad un etiquetado de ribetes retóricos para un conjunto de medidas y acciones establecidas a remolque de las presiones migratorias y las necesidades securitarias, y donde las carencias competenciales hacen difícil tanto establecer objetivos y estrategias (de gestión de flujos, integración social o de cooperación al desarrollo, por ejemplo), como ponerlas en práctica coherentemente con las políticas migratorias nacionales.

flujos migratorios COD 2005/0047; Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece el Fondo europeo para la integración de los nacionales de terceros países para el período 2007-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios, CNS 2005/0048; Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo europeo para el retorno para el período 2008-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios, COD 2005/0049).

⁷² Pueden verse las Comunicaciones “Sobre inmigración, integración y empleo”, COM (2003) 336 final de 03.06.2003; “Programa común para la integración-Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”, COM (2005) 389 final de 01.09.2005.

⁷³ Consejo Europeo de Bruselas de 14-15.12.2006, Conclusiones de la Presidencia, doc. 16879/06, pp. 7-12, punto II sobre el Espacio de libertad, Seguridad y Justicia. Los componentes de esta política global serían la cooperación y el diálogo internacionales con terceros países; lucha contra la inmigración ilegal; gestión de la frontera exterior de la UE; políticas de migración legal bien gestionadas; promoción de la integración y el diálogo intercultural; realizar un sistema europeo común de asilo para 2010; dotar a la política global de recursos suficientes.

VII. PERSPECTIVAS Y VALORACIÓN DE CIERRE

De la situación actual de desarrollo de la normativa europea sobre Inmigración y Fronteras, y ante lo que hemos observado como obstáculos teórico-conceptuales de principio para su desarrollo —lo que tiene una gran incidencia práctica cotidiana— podemos plantear como Perspectivas de futuro:

1.- Los instrumentos jurídicos y conceptos existentes en el marco jurídico internacional son objetivamente un enorme obstáculo para construir un derecho propio de Extranjería e Inmigración de la UE, en todas sus facetas y dimensiones (marco jurídico regulador, control de fronteras, asilo y refugio, extranjería, inmigración legal, inmigración clandestina, nacionalidad/ciudadanía, política de inmigración, repatriaciones...). Estos problemas teóricos y conceptuales, al ser estructurales, tiene vocación de permanencia y entorpecen el surgimiento de conceptos autónomos de Derecho comunitario. El marco jurídico europeo del Tratados en vigor también es un obstáculo objetivo, al no haber previsto competencias globales al respecto.

2.- Pero, a pesar de estas enormes dificultades teóricas e instrumentales, la integración europea ha llegado a un punto de desarrollo en el que, por razones económicas (particularmente la consolidación del Mercado interior), funcionales, de seguridad jurídica, pero también por motivos puramente políticos —y que van referidos al espacio público en construcción y a la necesidad de un formato político adecuado al nivel de integración económico/social—, necesita articular, si no cohesionadamente, sí coordinada o coherentemente un Derecho propio de Extranjería y una Política de Inmigración, con todas sus implicaciones —salvo quizás en materia de inmigración clandestina, que plantea problemas específicos—.

3.- Una primera tendencia que se detecta con fuerza es la del desarrollo de la normativa europea sobre Fronteras Exteriores, principalmente encaminada a su refuerzo, y donde los Estados la consideran de tal prioridad que están dispuestos a que se gestione con patrones federales la función de control de las fronteras exteriores. Hay dos razones de peso por las que esta tendencia no debe extrañar: por una parte, por las tremendas necesidades de seguridad interna que tiene los Estados; pero también, porque se trata de una experiencia realmente histórica la de suprimir los controles en las fronteras interiores entre los Estados miembros, aunque necesitada de rodaje y perfeccionamiento.

4.- Una segunda tendencia es la de homogeneización del estatuto de ciudadanos (nacionales de los Estados miembros) con el estatuto de Extranjeros legalmente residentes, y en paralelo una simplificación radical de los estatutos de los extranjeros en el territorio comunitario. Esta nivelación tiene una razón funcional de simplificación en el mismo territorio económico-político de los diferentes estatutos de derechos de los Extranjeros, que hoy se determinan en función del territorio estatal en el que residan. En mi opinión, la creciente nivelación de derechos sólo tiene un límite, que es el estatuto superior de derechos que deben tener por definición los ciudadanos de la Unión Europea.

5.- Una tercera tendencia sería la del surgimiento y conformación progresiva, *de facto*, de un planteamiento o “política” de inmigración de la UE, con una cooperación acentuada *ad intra* y *ad extra* de los diversos elementos que componen esta “política”; y ello con las salvedades del no reconocimiento jurídico-formal de su existencia —a pesar de la utilización formal de la etiqueta— y de la fuerte competencia estatal en los diversos elementos que la integrarían. Pero sí parece detectarse un discurso y una tendencia hacia una concepción global de los problemas migratorios, a la progresiva coherencia de las medidas estatales, y a la adopción cada vez más coordinada de medidas, impulsadas o gestionadas por la UE, con objetivos, ciertos planteamientos estratégicos y fines a medio plazo. A destacar dos riesgos que tiene esta naciente “política” de inmigración: su escasa perspectiva de consolidación de estrategias, objetivos y acciones por las carencias competenciales en estas materias de profundo impacto en la identidad cultural y social de los Estados europeos, en el marco de un objetivo político como es el ELSJ y sujeta por tanto a fuertes componentes coyunturales y estructurales de naturaleza política; y el riesgo también que esta tendencia a la conformación de una “política” migratoria global contamine con su perspectiva de gestión de flujos migratorios otros elementos del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Finalmente, nuestra Valoración de cierre es la de constatar la existencia de una auténtica revolución en el tratamiento de las personas en el continente por razón del territorio nacional, que ha dejado de ser el criterio determinante para establecer el estatuto de derechos y obligaciones de las personas, nacionales o extranjeras. En sólo quince años se ha avanzado más en estos temas de Extranjería, Fronteras e Inmigración que en doscientos de convenios bilaterales y multilaterales entre los Estados europeos. La tendencia a la armonización de los diferentes estatutos de las personas en el territorio europeo es

un hecho. Con la importancia que esto tiene para la UE, ya que como toda comunidad política necesita autoafirmarse políticamente con una analogía de fronteras y territorio propio, y una concepción propia de la Ciudadanía, Extranjería e Inmigración.

BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA EN CASTELLANO

- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A., “La entrada en vigor de la libre circulación de personas en siete países de los quince países de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 47, nº 1, 1995, pp. 325-331; “La transposición de directivas de la UE sobre inmigración -las directivas de reagrupación familiar y de residentes de larga duración”, *Documentos CIDOB*, Migraciones, nº 8, 2006.
- ARENAS HIDALGO, N. “El sistema europeo de protección temporal. El resurgimiento de una renovada acogida territorial como respuesta a los desplazamientos masivos de población”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2003-2, pp. 745-777; *El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria*, Servicio e Publicaciones de al Universidad de Huelva, 2005.
- BLÁZQUEZ PEINADO, M. D. “El derecho de la libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia, últimos desarrollos normativos: la Directiva 2004/38/CE de 29 de abril”, *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, nº 233, septiembre-octubre 2004, pp. 18-32.
- BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I., *Los nacionales de terceros países en la Unión Europea*, Servicio de Publicaciones, Universidad de Córdoba, 2001.; “Hacia una política común de inmigración en la Unión Europea”, *Revista del Poder Judicial*, nº 66, 2002, pp. 107-141.
- BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I. - GUTIÉRREZ CASTILLO, V. L. *Derecho de la Unión Europea sobre Inmigración y Asilo - Compilación sistemática y comentada de la normativa comunitaria*, Fundación Tres Culturas - Dykinson, Madrid, 2006.
- CARRERA HERNÁNDEZ F. J. “Comentario al Reglamento 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 (Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo de 18 de febrero de 2003)” *Revista General de Derecho Europeo*, nº 1, 2003.; “El derecho de asilo de los ciudadanos de la Unión en el interior de la UE”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1995-3, pp. 837-857.
- CARRERA HERNÁNDEZ, F.J. - NAVARRO BATISTA, N., *El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la UE. Textos Fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1999.
- CORTES MARTÍN, J.M., “Inmigración y derecho a la reunificación familiar en la UE ¿Mínimo común denominador de las políticas nacionales?”, en *Anuario de Derecho Europeo*, 2004, nº 4, pp. 237-254.
- CRESPO NAVARRO, E., “La Directiva 2003/109/CE del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros Estados residentes de larga duración y la normativa española en al materia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2004, nº 18, pp. 531-552.
- DEL VALLE GALVEZ, A. “La refundación de la libre circulación de personas, Tercer Pilar y Schengen: el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 3, 1998, pp. 41-78; “La libre circulación de perso-

- nas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (I)", Cap. 4, y (II), Cap. 5, en M. LÓPEZ ESCUDERO - J. MARTÍN Y P. DE NANCLARES (Coords.) *Derecho Comunitario material*, McGraw-Hill, Madrid, 2000, respectivamente pp. 41-50 y 51-63.; "Las Fronteras de la Unión: el *modelo europeo* de fronteras", *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº 12, 2002, pp. 299-341; "El reparto de competencias en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia", en D. J. LIÑAN NOGUERAS (Dir.) - C. LÓPEZ-JURADO (Coord.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, 2003, pp. 161-180; "Extranjería, Ciudadanía, Fronteras y Tribunal de Luxemburgo", *Une communauté de droit - Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2003, pp. 207-218; "Control de fronteras y Unión Europea", en A. REMIRO BROTONS - C. MARTÍNEZ CAPDEVILA (Eds.) *Movimientos migratorios y Derecho - Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* nº 7, BOE-UAM, Madrid 2004, pp. 67-81; "Las Zonas Internacionales o Zonas de Tránsito de los aeropuertos, ficción liminar fronteriza", en *Pacis Artes - Homenaje al Profesor Julio González Campos*, Tomo I, pp. 785-802, Eurolex, Madrid 2005, y en *Revista E. de Estudios Internacionales*, nº 9, 2005; "Extranjería y Tratado constitucional para Europa", en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional - Homenaje al Profesor Carrillo Salcedo*, Sevilla 2005, Tomo II, pp. 1349-1356; "Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado constitucional", *Noticias de la Unión Europea*, nº 250, 2005, pp. 111-122; "El frágil estatuto internacional y europeo del inmigrante irregular", en J. SOROETA LICERAS (ed.); *Conflictos y Protección de Derechos Humanos en el Orden Internacional*, Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián, vol. VI, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/EHU, 2006, pp. 11-26; "Asilo y Refugio - Nuevos retos para la Unión Europea en el Siglo XXI", con M. Acosta Sánchez, *Ateneo*, nº 6, 2006, pp. 25-31.
- DEL VALLE GALVEZ A. - ACOSTA SÁNCHEZ M. (Eds.) *Inmigración irregular y Derecho*, Serie Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz, Universidad de Cádiz - Cruz Roja Española, 2005.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., "Extranjería y Ciudadanía de la Unión Europea", *Extranjería e Inmigración en España y en la Unión Europea*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales - Escuela Diplomática, Edit. B.O.E., 1998, Colección Escuela Diplomática nº 3, pp.103-126; "El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen y el Convenio de Dublín: una aproximación al asilo desde la perspectiva comunitaria", *Revista de Instituciones Europeas*, 1993-1, pp. 53-98; "La regulación del asilo en el ámbito comunitario antes del TUE: el Convenio de Dublín y el Convenio de aplicación de Schengen" en F.M. MARIÑO MENÉNDEZ e.a. *Derecho de extranjería, asilo y refugio*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1995, pp. 669-706; "El asilo en la Unión Europea", en F.M. MARIÑO MENÉNDEZ (Dir.) *Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio*, 2ª edic., Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 2003, pp. 741-788.
- FAJARDO DEL CASTILLO, T., "La Conferencia Ministerial Euro-Africana de Rabat sobre la Inmigración y el Desarrollo. Algunas reflexiones sobre la política de Inmigración de España y de la UE", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 25, 2006.
- FERNÁNDEZ ARRIBAS G., "La compatibilidad del Protocolo sobre el asilo a los nacionales de los Estados Miembros con los distintos instrumentos internacionales sobre la materia y con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 11, 2006.

- FERNÁNDEZ ROZAS, J. C. "El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Proyecto de Convención Europea", en *Europa ante su Futuro - una visión desde Euzkadi*, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2004, pp. 169-219.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. (Ed.) *La revitalización de la protección de los Refugiados*, Servicio de Publicaciones de la universidad de Huelva, 2002; "La política común de inmigración en el Tratado constitucional europeo", en MARÍÑO MENÉNDEZ F. M. (Dir.) - MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. (Coord.), *Derecho Internacional y Tratado Constitucional Europeo*, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos "Francisco de Vitoria" - Marcial Pons, 2006, pp. 377-402; *Derecho comunitario de la inmigración*, Atelier, Barcelona, 2006.
- GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. "Los inmigrantes ante el derecho Internacional", en *Migraciones - V Jornadas Autonómicas de Derecho Internacional Humanitario*, Cruz Roja - Universidad de Jaén, Valencia, 2003, pp. 41-53.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I., "El Acuerdo España-Marruecos de Readmisión de Inmigrantes y su problemática aplicación: Las avalanchas de Ceuta y Melilla", *Anuario de Derecho Internacional*, 2006.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., "Asilo e inmigración en la UE", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2002, n° 13, pp. 833-856.
- GONZÁLEZ VEGA, J. A. "¿Regreso al futuro? La difícil concreción de una política europea de inmigración", en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n° 14, 2006.
- JANER TORRENS, J. D., "Política común de inmigración y acuerdos de readmisión", *Unión Europea Aranzadi*, Vol. 28, n° 5, 2001, pp. 29-35.
- JIMÉNEZ PIERNAS, C. "La comunitarización de las políticas de inmigración y extranjería: especial referencia a España", *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n° 13, 2002, pp.857-894.
- IZQUIERDO SANS, C. "Las Fronteras exteriores de la UE y el Convenio de Schengen", en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XVI, pp. 133-189.
- LIÑÁN NOGUERAS, D. J., "El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», Cap. 25 de A. MANGAS MARTÍN - D. J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 5ª ed. 2005, pp. 717-746.
- MARIÑO MENÉNDEZ F. M., "Las políticas relativas al acceso y a la libre circulación de personas en el territorio de la Unión Europea", *Noticias de la Unión Europea*, n° 186, 2000, pp. 53-66; "Política y régimen del asilo de la UE", *Estudios de Derecho Internacional en homenaje al profesor Ernesto J. Rey Caro*, Vol. 2, 2002, pp. 1601-1620.; (Dir.) *Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio*, 2ª edic., Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 2003.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *La inmigración y el asilo en la UE*, Colex, Madrid, 2002; "La inmigración y el asilo en la Unión Europea: presente y futuro", en A. REMIRO BROTONS - C. MARTÍNEZ CAPDEVILA (Eds.), *Movimientos migratorios y Derecho - Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* n° 7, BOE-UAM, Madrid 2004, pp. 93-118; "El nuevo espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el proyecto de Constitución para Europa", en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional - Homenaje al Profesor Carrillo Salcedo*, Sevilla 2005, Tomo II, pp. 857-877; "El reto de la inmigración. Sobre la conveniencia de una política común europea al estilo de la prevista en la Constitución europea", *Revista General de Derecho Europeo*, n° 11, 2006.
- MANGAS MARTÍN, A. "Libre circulación y residencia de los ciudadanos de la UE: una aproximación a las dificultades de la movilidad", en *Gaceta Jurídica de la UE y la competencia*, n° 204, 1999, pp. 9-20.

- MARTÍN ARRIBAS, J.J., *Los Estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo*, Dykinson, Madrid, 2000.
- OLESTI RAYO, A., “La inmigración irregular y el control de los flujos migratorios en la Unión Europea”, en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional - Homenaje al Profesor Carrillo Salcedo*, Sevilla 2005, Tomo II, pp. 943-964; “El derecho de desplazamiento y residencia del ciudadano europeo a la luz de la Directiva 2004/38 el Parlamento Europeo y del Consejo”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 10, 2006.
- ORIHUELA CALATAYUD, E. “Asilo y refugiados: ¿solidaridad o seguridad?”, *Anales de Derecho de la Universidad de Murcia*, Número 22, 2004, pp. 189-222, p. 219.
- ORTEGA TEROL, J. M. “El asilo y el refugio en la Unión Europea: crónica de un amor ausente”, en J. SOROETA LICERAS (ed.) *Conflictos y Protección de Derechos Humanos en el Orden Internacional*, Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián, vol. VI, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/EHU, 2006, pp. 55-65.
- PERAL FERNÁNDEZ, L., “Límites jurídicos al discurso político sobre el control de flujos migratorios: Non refoulement, protección de la región de origen y cierre de fronteras europeas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 11, 2006.
- PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., “Asilo y refugio en el Tratado constitucional”, en MARIÑO MENÉNDEZ F. M. (Dir.) - MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. (Coord.), *Derecho Internacional y Tratado Constitucional Europeo*, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria” - Marcial Pons, 2006, pp. 403-417.
- PÉREZ GONZÁLEZ C., “La Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados Miembros para conceder o retirar la condición de refugiado en el marco del sistema común de asilo de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 11, 2006.
- REVENGA SÁNCHEZ, M. (coord.), *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España (II Jornadas italo-españolas de justicia Constitucional)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 563-586.
- ROJO TORRECILLA, E. (Coord.), *Inmigración y Mercado de trabajo en la era de la globalización*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2006.
- TRUJILLO HERRERA, R., *La UE y el Derecho de asilo*, Dykinson, Madrid, 2004; “La política de asilo de la UE a la luz del actual paradigma de seguridad”, *Revista de Estudios Políticos*, 2005, nº 127, pp. 195-232.