

# UNA REVISIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

PATRICIA ARGEREY VILAR  
*Universidad San Pablo-CEU*

(Abstract)

The present study aims to survey the evolution of the European immigration policy. This article analyzes the development of the immigration common policy from 1975 to the present. The European proposals and measures adopted to face the challenges of the immigration phenomena are tackled too. A compilation of the European rules referring the inflow of nationals coming from third non-communitarian countries is one of the subjects that are deeply referred in the article. Finally, some thoughts on the perspectives of the immigration common policy are presented and organized in four policy's guidelines.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

La actual política de inmigración en Europa, en constante proceso de definición, responde a las circunstancias propias de un fenómeno creciente y reciente, especialmente en Estados como España o Portugal, que han pasado de ser países de emigración a convertirse, a mediados de la pasada década los noventa, en países de inmigración.

La condición jurídica de los nacionales de terceros países en la Unión Europea está estrechamente ligada al propio proceso de integración europea, en el que aflora y se consolida (Blázquez 40). A lo largo de este artículo se analiza la evolución de la política europea en materia de inmigración, así como las medidas propuestas o adoptadas por la Unión Europea para hacer frente a los retos planteados en materia de inmigración, incluyendo una breve recopilación de la legislación comunitaria al respecto. En la parte final del documento se realiza una reflexión sobre el alcance de una política común en materia de inmigración y se dan algunas pinceladas sobre los pilares en los que se sustenta la política comunitaria en materia de inmigración, que son, entre otros: la inmigración legal, la lucha contra la inmigración ilegal (uno de los pilares más consolidados e importantes de esta política), la cooperación entre Estados miembros, y el desarrollo de una mayor cooperación con los países de origen y tránsito de los inmigrantes (González 851).

## 2. ¿CUÁL HA SIDO LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN?

Los primeros antecedentes de la cooperación policial y judicial en la Unión Europea datan de mediados de la década de los 70 del pasado siglo. Esta cooperación entre Estados miembros daría lugar posteriormente a la idea de crear en el viejo continente un "Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia". Sin embargo la puesta en práctica de esta idea original no ha sucedido en la forma pensada ni en los plazos deseados. El recorrido de la política europea de inmigración, como parte de ese Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ha sido largo. Las etapas fundamentales que han conformado su evolución son las siguientes:

*1ª etapa: Creación del Grupo de Trevi (1976-1986).* Este grupo es un foro de debate y encuentro que nace con el objetivo de facilitar la cooperación y las estrategias conjuntas en la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y otras cuestiones de orden público.

*2ª etapa: Acta Única Europea (1986-1982).* Con esta modificación del Tratado constitutivo de la Comunidad, el Consejo Europeo comienza a ocuparse de los asuntos relacionados con la cooperación judicial, civil y penal, utilizándose el método intergubernamental para la toma de decisiones en esta materia.

*3ª etapa: Tratado de Maastricht (1992-1997).* El Tratado de Maastricht hace referencia por primera vez de manera específica al asilo e inmigración (González 836). El asilo y la inmigración pasan a formar parte del denominado “tercer pilar” de la Unión Europea<sup>1</sup>, junto con los asuntos de justicia e interior, tomándose las decisiones por unanimidad en el Consejo de Ministros, de conformidad con todos los Estados miembros.

*4ª etapa: El Tratado de Amsterdam* (firmado en octubre de 1997, y que entró en vigor el 1 de enero del año 1999) supuso un punto de inflexión en la consecución en Europa de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Con este tratado se trasladaron algunas materias como el control de fronteras exteriores, inmigración y asilo del tercer al primer pilar, esto es, del plano intergubernamental al plano comunitario<sup>2</sup>, incorporándose además, el acervo de Schengen a la Unión<sup>3</sup>. Se traslada, por tanto, al pilar comunitario una amplia gama de competencias para la adopción, durante un período transitorio de 5 años, de medidas en dos líneas: (1) condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países, y normas sobre procedimientos de expedición de visados de larga duración, y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar; y (2) la inmigración y residencia de los ilegales, incluida la repatriación.

---

1. La Unión Europea que se crea está basada en tres pilares: el comunitario, ya existente, y otros dos de nueva creación y carácter intergubernamental: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) o segundo pilar, y la cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de Interior (JAI) o tercer pilar.

2. El método comunitario defiende mejor el interés general de los ciudadanos de la Unión Europea por cuanto las instituciones comunitarias están legitimadas para desempeñar plenamente su papel en el proceso de toma de decisiones, respetando el principio de subsidiariedad. El método comunitario se caracteriza por el monopolio del derecho de iniciativa por la Comisión, la toma de decisiones por mayoría cualificada en el Consejo y un papel más activo del Parlamento Europeo.

3. En aplicación del principio de cooperación reforzada, el Reino Unido e Irlanda no participan de forma global en el Título IV del Tratado de Amsterdam. La participación de los Estados es asimétrica porque los protocolos 4 y 5 del Tratado les permiten a estos países participar o no de las decisiones que se tomen dentro de la Unión sobre los asuntos relacionados con “visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas” (Título IV del Tratado CE). La participación a su vez de dos Estados (Islandia y Noruega) partes de Schengen, y no miembros de la UE, se solventó con un acuerdo entre estos dos Estados y los trece Estados miembros de la Unión que se incorporaban al sistema Schengen (Mangas y Liñán 704).

Con el Tratado de Amsterdam los Estados miembros fueron cautelosos al limitar la autoridad supranacional<sup>4</sup>, ya que durante el plazo establecido, después de la entrada en vigor del Tratado, se mantiene la unanimidad en el Consejo sin poder de codecisión para el Parlamento. En definitiva, el Tratado de Amsterdam viene a diseñar una nueva arquitectura, en la que se busca un equilibrio político y jurídico entre el retorno a la lógica comunitaria y el mantenimiento de algunos elementos residuales de carácter intergubernamental. La importancia de este Tratado radica en la ruptura con la concepción anterior de que el régimen de entrada de extranjeros forma parte de una competencia exclusiva de los Estados miembros y por tanto, susceptible sólo a la cooperación entre ellos.

*5ª etapa: El Tratado de Niza*, aprobado en el Consejo Europeo de Niza (8 de diciembre de 2000), no representa la etapa final de una comunitarización más amplia de los aspectos relacionados con la inmigración y el asilo. La reforma de los Tratados constitutivos no introduce modificaciones relevantes, sino que mantiene y consolida el modelo comunitario diseñado por Amsterdam (Martín y Pérez de Nanclares 65).

*Etapa actual: Los trabajos de la Convención Europea* han llevado a crear un proyecto de Constitución Europea, guiados por el lema del consejo Europeo de Sevilla: "más Europa"<sup>5</sup>. Los trabajos presentados hasta el momento muestran una tendencia hacia una comunitarización más amplia de aquellos asuntos que formaban parte del tercer pilar. Así, se pretende profundizar todavía más en el modelo actualmente en vigor y avanzar hacia la toma de decisiones por mayoría cualificada en un número mayor de cuestiones. El proyecto de Constitución publicado por la Convención Europea con fecha de 12 de junio de 2003 recoge en su parte tercera (relativa a las políticas de la Unión) el artículo III-163 relativo a la política europea de inmigración:

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

2. A tal fin, se establecerán mediante ley o ley marco europea las medidas en los ámbitos siguientes:

- a) las condiciones de entrada y de residencia y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar;
- b) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países en situación regular de residencia en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros;
- c) la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes ilegales.

---

4. El artículo 67.1 del Tratado de Amsterdam recoge la forma en que se realizará la toma de decisiones sobre cuestiones del Título IV que será, con algunas excepciones, por unanimidad durante el período transitorio de cinco años contemplado a partir de la entrada en vigor del Tratado.

5. Informe oral presentado al Consejo Europeo de Salónica por V. Giscard d'Estaing, Presidente de la Convención Europea, 20 de junio de 2003 (Consejo Europeo de Salónica 5).

3. La Unión podrá celebrar acuerdos con terceros países para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países en situación de residencia ilegal.

4. Se podrán establecer mediante ley o ley marco europea medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros a fin de propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. (96)

### **3. ¿CUÁLES SON LAS MEDIDAS PROPUESTAS Y/O ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA PARA HACER FRENTE A LOS RETOS PLANTEADOS EN LA UNIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN?**

El *Consejo Europeo de Tampere*, celebrado en Finlandia en octubre de 1999, supuso la concreción de una dirección clara hacia la cual se dirige la política europea de inmigración. En este consejo se fijó un doble objetivo consistente en el establecimiento de un marco jurídico común básico y la convergencia gradual de legislaciones, políticas y prácticas a través de un método abierto de coordinación<sup>6</sup> entre los Estados miembros.

En este Consejo Europeo se aportaron novedades importantes acerca de las vías de gestión de los flujos migratorios y se comenzó a definir el argumento del codesarrollo. Los Quince acordaron que la Unión Europea

necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito. Para ello es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los Estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos. (Consejo Europeo de Tampere 4)

---

6. ¿Por qué un método abierto? El tratamiento de la inmigración debe ser de tipo multidisciplinar teniendo en cuenta los ámbitos económico, político, demográfico, etc. La inmigración está también relacionada con cuestiones que afectan directamente a la sociedad civil, que debe involucrarse en la discusión de las consecuencias y vías de tratamiento de los flujos migratorios. Por ello, el diálogo sobre el fenómeno de la inmigración debe abrirse a todos los actores sociales, en los ámbitos europeo, nacional y regional. El objetivo, absolutamente inclusivo, de esta actitud de apertura, es alcanzar posiciones de consenso. El nuevo tipo de gobernanza que se plantea llevar a cabo en la UE, con la participación de todos los actores sociales y el diálogo abierto, exige la participación de los ciudadanos en la política social. De un modo particular, las ONG's y, en general, la sociedad civil (incluidas las asociaciones de inmigrantes), deberían adoptar un papel activo en la lucha por el éxito de la política de inmigración de la UE. ¿Por qué un método de coordinación? La Comisión ha propuesto avanzar en la coordinación presentando propuestas sobre una política europea de inmigración que permita a los Estados miembros actuar de forma organizada, coherente y tendente a la homogeneización, a través de los incentivos al intercambio de las mejores prácticas y de información sobre el impacto de la política de inmigración comunitaria y el establecimiento de consultas regulares con terceros países afectados.

Con el objetivo de dar un nuevo impulso a la política en materia de migraciones, la Comisión Europea planteó, a finales del año 2000, un *nuevo enfoque sobre la inmigración* (Comisión Europea, COM 757 final). En la comunicación de la Comisión Europea sobre una política comunitaria de migración se establece de forma exhaustiva cómo deben desarrollarse y aplicarse las decisiones y proyectos consensuados en Tampere.

En cuanto al fenómeno de la inmigración irregular, la comunicación de la Comisión sobre una *política de inmigración ilegal* parte de la idea de que el problema de la inmigración ilegal debe considerarse desde un enfoque global, haciendo el mejor uso posible de las distintas posibilidades institucionales contenidas en los Tratados.

Una cuestión novedosa es que esta comunicación recoge el sin sentido de introducir nuevas normas o armonizar las existentes si no se cumplen los actuales reglamentos, dotándolos de suficientes recursos y de voluntad. La Comisión Europea asegura que los esfuerzos comunes fracasarán si los servicios y prácticas de los Estados miembros no cumplen las normas adoptadas en común. Tanto como países de tránsito o destino, los Estados miembros deben trabajar hacia la auténtica asociación basada en la confianza mutua en cada una de las actividades de aplicación de la legislación.

Más recientemente, el Consejo aprobó el *Plan Global para la lucha contra la inmigración ilegal* (DOCE C 142), que constituye una herramienta eficaz para lograr una adecuada gestión de los flujos migratorios y luchar contra la inmigración clandestina. Este plan había sido propuesto en el Consejo Europeo de Sevilla, donde además, la postura más controvertida que se negoció fue la que trataba de incentivar la adopción de un acuerdo relativo a la supresión de toda ayuda de tipo financiero a los países de origen o de tránsito que no colaborasen en el control de los flujos migratorios. Sin embargo, finalmente las conclusiones del Consejo matizaron esta postura, reconociéndose<sup>7</sup> la posible inclusión de una cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre readmisión obligatoria<sup>8</sup> en caso de inmigración ilegal en todo futuro acuerdo de cooperación, asociación o equivalente que la Unión celebre con cualquier país.

Para finalizar este apartado relativo a las medidas planteadas por la UE para gestionar el fenómeno de la inmigración, se recopila la normativa comunitaria adoptada más recientemente y ordenada cronológicamente, agrupando algunos de los Reglamentos, Directivas y Decisiones más representativos en esta materia en tres grandes categorías:

#### 1. Fronteras y visados:

- Reglamento (CE) n° 789/2001 del Consejo, de 24 de abril, por el que se el Consejo se reserva competencias de ejecución en relación con determinadas disposiciones detalladas y procedimientos prácticos de examen de solicitudes de visado (DOCE L 116).
- Reglamento (CE) n° 790/2001 del Consejo, de 24 de abril, por el que se el Consejo se reserva competencias de ejecución en relación con determinadas disposiciones detalladas y procedimientos prácticos relativos a la puesta en práctica del control y de la vigilancia de fronteras (DOCE L 116).

---

7. Consejo Europeo de Sevilla 10.

8. En la conclusión número 34 (Consejo Europeo de Sevilla 11) se señala además, que la colaboración exigida en cuanto al control de los flujos migratorios se materializará en la readmisión no sólo de los propios nacionales presentes ilegalmente en territorio de la UE, sino también de los nacionales de terceros países de cuyo tránsito por el país de que se trate haya constancia.

- Reglamento (CE) n° 1091/2001 del Consejo, de 28 de mayo, relativo a la libre circulación con visado para estancias de larga duración (DOCE L 150).
- Reglamento (CE) n° 334/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, que modifica el Reglamento 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado (DOCE L 53).
- Reglamento (CE) n° 333/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, sobre un modelo uniforme de impreso para la colocación del visado expedido por los Estados miembros a titulares de un documento de viaje no reconocido por el Estado miembro que expide el impreso (DOCE L 53).
- Reglamento (CE) n° 453/2003 del Consejo de 6 de marzo de 2003 por el que se modifica el Reglamento 539/2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DOCE L 69).
- Reglamento (CE) n° 694/2003 del Consejo, de 14 de abril de 2003, sobre los modelos uniformes de documentos de tránsito facilitado (FTD) y de documentos de tránsito ferroviario facilitado (FRTD) establecidos en el Reglamento (CE) n° 693/2003, y Reglamento 693/2003 del Consejo, de 14 de abril de 2003, por el que se establece un específico documento de tránsito facilitado (FTD), un documento de tránsito ferroviario facilitado (FRTD) y se modifican la Instrucción consular común y el Manual común (DOCE L 99).

## 2. Inmigración ilegal:

- 97/340/JAI: Decisión 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 (DOCE L 147).
- 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 (DOCE L 149).
- 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 (DOCE L 328).
- 2002/946/JAI: *Decisión marco* del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (DOCE L 328).

## 3. Protección y lucha contra la discriminación:

- Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DOCE L 180).
- Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DOCE L 303).
- 2000/750/CE: Decisión del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006) (DOCE L 303).
- 2002/629/JAI: *Decisión marco* del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos (DOCE L 203).

Como puede comprobarse a la vista de esta sencilla recopilación normativa, los asuntos relacionados con el cruce de fronteras y la expedición de visados han constituido una de las prioridades en materia de inmigración para los dirigentes europeos, entre otras razones por la mayor facilidad de alcanzar posiciones de acuerdo entre los Estados miembros. Cuestiones como la protección de los derechos de los extranjeros o la integración en los mismos en las sociedades de acogida implican una mayor dificultad en la toma de decisiones, de manera que el avance en esta materia es más lento y complejo.

La normativa aquí expuesta se completa con una serie de propuestas que en la actualidad están pendientes de resolución. Algunas de ellas, que merecen especial atención, son la propuesta de Directiva del Consejo presentada por la Comisión Europea sobre el derecho a la reagrupación familiar (Comisión Europea, COM 638 final), y la propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (Comisión Europea, COM 127 final).

#### **4. UNA MIRADA HACIA DELANTE: ¿HACIA UN POLÍTICA COMÚN EUROPEA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN?**

Algunos autores piensan que el éxito o fracaso del proceso de integración política europea depende de cómo se gestione en el futuro la política de inmigración. El mensaje principal de la Cumbre de Tampere es que no puede haber una Unión Política sin política común de inmigración (Zapata-Barrero 166).

Sin tener una seguridad absoluta acerca de que el alcance de esta cuestión sea de tal envergadura, sí creo que es preciso reflexionar sobre el camino que se está siguiendo hacia esa, tan ansiada por algunos, política única de inmigración europea.

El método abierto de coordinación, la armonización y modelo uniforme de visado y la homologación de la legislación relativa a la entrada y residencia de trabajadores extranjeros, nos permiten pensar en la posibilidad de una futura política común. Sin embargo, las perspectivas y posibilidades de una política comunitaria son todavía relativamente ambiguas, especialmente si se tienen en cuenta argumentos como la soberanía de los Estados y el principio de subsidiariedad.

La opción más viable parece indicar que el avance hacia la política única se irá produciendo lentamente, aunque es muy probable que ciertas competencias sean celosamente guardadas por los Estados miembros (en especial las relacionadas con la inmigración por razones económicas, y la legislación en materia de inmigración y mercado de trabajo en los diferentes Estados miembros).

Un desarrollo futuro más profundo de la ciudadanía europea podría ayudar sustancialmente al establecimiento de ciertas directrices comunes en los Estados miembros. Ello dependerá, en última instancia, de aspectos políticos relacionados con la profundización del proceso de integración comunitario y la reforma institucional que está siendo objeto de debate en la actualidad.

## 5. ¿CUÁLES SON LAS LÍNEAS DIRECTRICES DE LA POLÍTICA EUROPEA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN?

Un elemento que debe tenerse muy presente es que los atentados terroristas del 11 de septiembre han tenido efectos complejos e indeterminados sobre la consecución de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en Europa. Cuando se han cumplido dos años de la fatídica fecha puede observarse cómo la UE ha centrado su interés en aspectos como el terrorismo, dejando las cuestiones que ahora nos ocupan en un segundo plano. Después del interin de algo más de un año, desde finales de 2002 la Unión Europea ha vuelto a retomar de forma activa los asuntos relacionados con la política europea de inmigración<sup>9</sup>.

A continuación se exponen las que podrían denominarse líneas maestras de la política europea en materia de inmigración, junto con los instrumentos de los que se dispone en cada uno de los ámbitos:

1. Combatir la inmigración ilegal y luchar contra el tráfico de seres humanos.
2. Sistema de información de visados (VIS) y sistema de información Schengen II (SIS II).
  - Repatriación de inmigrantes ilegales.
  - Intercambio y análisis de información<sup>10</sup>.
  - Represión y prevención del tráfico de seres humanos.
3. Canalizar de la forma más eficiente posible los flujos migratorios de carácter regular.
4. Mejorar la capacidad de las instituciones europeas para gestionar la inmigración, así como la cooperación y coordinación administrativa en materia de inmigración entre los Quince.
5. Europol y Eurojust.
6. Red de funcionarios de enlace de inmigración en terceros países, y guardia de fronteras europea, creados con el objetivo de lograr una gestión más eficaz e integrada de las fronteras exteriores de Unión.
7. Programa ARGO, relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (DOCE L 161).
8. Identificadores biométricos, que puedan lograr soluciones armonizadas en materia de documentos para los nacionales de terceros países, pasaportes de los ciudadanos de la UE y sistemas de información (Consejo Europeo de Salónica 4).
9. Modelo uniforme de permiso de residencia<sup>11</sup>.

---

9. Entre septiembre de 2001 y diciembre de 2002 abunda la legislación sobre el cruce de fronteras, visados y seguridad. El cambio de rumbo, a partir de diciembre de 2002 lo demuestra la aprobación de la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros; así como la comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo sobre la integración de los asuntos de inmigración en las relaciones exteriores de la UE con terceros países (Comisión Europea, COM 703 final).

10. Conclusiones del Consejo de 30 de noviembre de 1994 sobre la creación y el desarrollo de un Centro de Información, Reflexión e Intercambio en materia de Cruce de Fronteras Exteriores y de Inmigración (CIREFI) (DOCE C 274).



10. Creación de oficinas consulares comunes en terceros países.
11. Integrar los asuntos relacionados con la política de inmigración en la acción exterior de la Comunidad.
12. Acuerdos de readmisión con terceros países.
13. Reforzar las instituciones y prestar asistencia técnica para aumentar la capacidad de control de los países en vías de desarrollo en lo que respecta a sus flujos migratorios.
14. Evaluar el seguimiento de las relaciones con terceros países que no cooperan con la UE en la lucha contra la inmigración ilegal.
15. Codesarrollo: combatir las causas profundas de la emigración, es decir, luchar contra los denominados "push factors"; y aplicar programas de desarrollo en aquellos países cuya presión migratoria ejercida en las fronteras europeas es mayor (política de cooperación al desarrollo).
16. Un aspecto transversal a todas estas líneas de trabajo es la necesidad de mejorar las perspectivas financieras para abordar, a corto y medio plazo, las necesidades estructurales más urgentes en el ámbito de la inmigración<sup>12</sup>.

## 6. A MODO DE CONCLUSIÓN

Nunca los flujos migratorios habían alcanzado tal relevancia en los ámbitos económico, político y social a nivel internacional. Y lo cierto es que la intensidad y el carácter global de las migraciones están demostrando que el número de ciudadanos extranjeros se incrementará en los países comunitarios con el paso de los años independientemente de decisiones políticas o jurídicas de los países receptores. Una política activa en materia de inmigración debería basarse en el reconocimiento de esta realidad e impulsar con mayor esfuerzo las políticas de integración.

La concreción del objetivo de alcanzar una política única en materia de inmigración tropieza a menudo con dificultades para adoptar los necesarios actos legislativos que pongan en marcha la voluntad política de los dirigentes europeos. Se requiere ante todo una discusión intergubernamental e interinstitucional y la aplicación de políticas de inmigración a largo plazo basadas en el consenso (si fuera posible), para que la política europea de inmigración sea un éxito a largo plazo.

Es importante, pues, coordinar esfuerzos para construir un criterio común entre Estados miembros. Criterio que se podría ver materializado en el avance, a largo plazo, hacia una verdadera política común europea en materia de inmigración.

---

11. Reglamento (CE) nº 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. (DOCE L 157).

12. El Consejo Europeo de Salónica tomó nota del análisis de la Comisión Europea y su estimación de la necesidad de comprometer 140 millones de euros en las próximas perspectivas financieras.

## BIBLIOGRAFÍA

- Blázquez, Irene. *Los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Córdoba: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2001.
- Comisión Europea. COM 127 final. *Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración*. Bruselas, 13 de marzo de 2001.
- Comisión Europea. COM 387 final. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un método abierto de coordinación de la política comunitaria de inmigración*. Bruselas, 11 de julio de 2001.
- Comisión Europea. COM 638 final. *Propuesta de Directiva del Consejo presentada por la Comisión Europea sobre el derecho a la reagrupación familiar*. Bruselas, 1 de diciembre de 1999.
- Comisión Europea. COM 703 final. *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo sobre la integración de los asuntos de inmigración en las relaciones exteriores de la UE con terceros países*. Bruselas, 3 de diciembre de 2002.
- Comisión Europea. COM 757 final. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración*. Bruselas, 22 de noviembre de 2000.
- Consejo Europeo. *Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere*. 16 de octubre de 1999.
- Consejo Europeo. *Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Sevilla*. 22 de junio de 2002.
- Consejo Europeo. *Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Salónica*. 20 de junio de 2003. <[http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/VGE\\_ES.pdf](http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/VGE_ES.pdf)>.
- Convención Europea. CONV/802. *Proyecto de Constitución Volumen II*. Bruselas, 12 de junio de 2003. <<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00836.xx03.pdf>>.
- DOCE C 142, de 14 de junio de 2002.
- DOCE C 274, de 19 de septiembre de 1996.
- DOCE L 53, de 23 de febrero de 2002.
- DOCE L 69, de 13 de marzo de 2003.
- DOCE L 99, de 17 de abril de 2003.
- DOCE L 116, de 26 de abril de 2001.
- DOCE L 147, de 5 de junio de 1997.
- DOCE L 149, de 2 de junio de 2001.
- DOCE L 150, de 6 de junio de 2001.
- DOCE L 157, de 15 de junio de 2002.
- DOCE L 161, de 19 de junio de 2002.
- DOCE L 180, de 19 de julio de 2000.
- DOCE L 203, de 1 de agosto de 2002.
- DOCE L 303, de 2 de diciembre de 2000.
- DOCE L 328, de 5 de diciembre de 2002.
- González, Enrique. "Asilo e inmigración en la Unión Europea". *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 13 (2002): 833-856.

- Liñán, Diego. "El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia". *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Mangas, Araceli y Diego Liñán. Madrid: Tecnos, 2002. 685-705.
- Martín y Pérez de Nanclares, José. *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*. Madrid: Colex, 2002.
- Zapata-Barrero, Ricard. "Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración". *Revista CIDOB d'affaires internacioneles* 53. 2001. 149-176.