

INMIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA. EN CAMINO
HACIA EL TRATADO DE ÁMSTERDAM*
*IMMIGRATION AND FOREIGNERS: ROAD
TO THE AMSTERDAM'S TREATY*

Gabriele VESTRI**

RESUMEN: A la luz de los recientes cambios político-democráticos de los países del mundo árabe, y no sólo, se pone una vez más sobre la mesa de debate el problema de la inmigración que cada vez más afecta los Estados europeos del sur. Si por un lado, España o Italia por su posición geográfica se identifican como las puertas de entrada hacia Europa, por el otro, todos los Estados miembros de la Unión Europea tienen que tomar consciencia del fenómeno y retomar aquellas pautas que ya en el pasado acercaron la Unión Europea al problema de la inmigración. El presente trabajo intenta recorrer este acercamiento que llevó, no sin problema, al Tratado de Ámsterdam. Muchas de las ideas de entonces pueden representar las bases de una nueva fase política en materia de inmigración.

Palabras clave: Unión Europea, Tratado de Maastricht, Tratado de Ámsterdam, inmigración, seguridad.

ABSTRACT: *Considering the recent political changes and the democratic challenge in the arab world, and not only, there is an increasing evidence of debating about the migration patterns affecting countries of Southern Europe. If from a geographical point of view, Spain and Italy, have become gateways to Europe for migrants from across Africa, on the other, all Member States of the European Union must become aware of the migration's problem having a common approach, for dealing with the major problem of immigrants. This article attempts to build the aim of the process leading to the Amsterdam's Treaty. The principal concepts of that process could represent the basis of a new political phase in migration field.*

Keywords: *European Union, Maastricht's Treaty, Amsterdam's Treaty, immigration, security.*

* Artículo recibido el 24 de agosto de 2011 y aceptado para su publicación el 26 de febrero de 2012.

** Profesor de Derecho constitucional en la Universidad "Pablo de Olavide" (UPO) de Sevilla e investigador del Centro Euro-Árabe de Estudios Jurídicos Avanzados de la UPO.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado,
nueva serie, año XLV, núm. 134,
mayo-agosto de 2012, pp. 689-714.

D.R.© 2012. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

SUMARIO: I. *Enfoque inicial*. II. *Las negociaciones previas al Tratado de Maastricht*. III. *Los cambios consecuentes al Tratado de Maastricht*. IV. *Conclusión*.

I. ENFOQUE INICIAL

Es necesaria una premisa: el problema de la definición de una política común de inmigración a nivel comunitario no hubiera, probablemente, logrado importantes resultados, si al mismo tiempo no se hubieran registrado los dramáticos acontecimientos y cambios geopolíticos a nivel mundial, además:

el proceso de globalización en que vivimos comporta no sólo un mayor movimiento entre países en el intercambio de bienes y servicios y flujos financieros, sino también una mayor movilidad de las personas. Así, los flujos migratorios internacionales están creciendo notablemente en los últimos años. Unos flujos que tienen como origen los países en desarrollo con graves dificultades (económicas, políticas e incluso de supervivencia) y como destino los países desarrollados.¹

El primer elemento fue representado por el colapso de la Unión Soviética, un imperio demográficamente inmenso cuya disgregación causó el desplazamiento de nuevos flujos migratorios del este de Europa hacia la Europa occidental. Desde 1989, la inmigración neta (es decir el saldo anual entre la inmigración y emigración, teniendo en cuenta los efectos de los nacimientos y muertes en el año interesado) fue el componente principal de los cambios anuales de la población en el entorno europeo. “En este escenario, fue evidente la necesidad de una armonización y coordinación entre las legislaciones nacionales en tema de inmigración de los ciudadanos no comunitarios”.² La posición fue expresada también por el mismo *Ad Hoc Group of Immigration* (AHI): “la convicción que, frente a los avances obtenidos, una política estrictamente nacional no pueda dar respuestas adecuadas, ha ido, constantemente, ganando terreno... y sobre esta base parece oportuno definir una base común sobre la cuestión de la

¹ Véase Jordán Galduf, J. M. y Antuñano Maruri, I., “Migraciones y política social de la Unión Europea”, *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, núm. 1, 2001, p. 204.

² Baldwin Edwards, M., “The Emerging European Immigration Regime: some Reflections in Implication for Southern Europe”, *Journal of Common Market Studies*, 1997, p. 32.

adaptación a la presión inmigratoria. Esto necesita de una forma extensa de cooperación entre los Estados miembros”.³ En particular, el documento de la Comisión destacaba el hecho de que para reducir los flujos migratorios habría sido necesaria una expansión y cooperación económica, social y financiera entre los Estados de la UE y aquellos de procedencia de la inmigración ilegal. Después de los cambios, la Comisión encargó un nuevo estudio sobre la integración social de los inmigrantes legalmente residentes en los territorios de los Estados miembros, y en seguida hizo la propuesta al Consejo de Ministros Europeos de perfilar una carta de la Comunidad que englobara los principios y bases fundamentales a favor de la integración: libertad de expresión, libertad de circulación, no discriminación, igualdad entre hombres y mujeres, y derechos de la infancia.⁴ El Consejo tomó nota del relato, pero a eso no siguió ninguna acción. A causa de dicha inercia y a la luz del recién creado mercado común, en 1990 se lograron algunos pasos adelante gracias a la firma de nuevos tratados en el ámbito intergubernamental: la Convención de Aplicación de los Acuerdos de Schengen y la Convención de Dublín, en particular. De todas maneras, en ambos casos no se habló directamente de una efectiva armonización de las políticas nacionales en materia de inmigración. En 1990 fue firmado el Segundo Acuerdo de Schengen cuyo propósito, a diferencia del primero, fue mejorar la libre circulación de las personas, acreciendo los controles sobre la inmigración y enfatizando las medidas de seguridad.

Este nuevo objetivo fue solicitado, principalmente, por Alemania,⁵ y reconocido por una parte de la doctrina. Robert Miles sostuvo “que el deseo principal de los Estados, en la perspectiva futura de creación de un más compacto mercado común, era reducir la inmigración ‘no controlada’, de manera que se pudiera mantener el control sobre el orden público y la seguridad”.⁶

³ AHI (Ad Hoc Group of Immigration), Report from the Ministers Responsible for Immigration to the European Council Meeting in Maastricht on Immigration and Asylum Policy, Bruselas, núm. 4034/91 (WGI 930), s. e., 1991.

⁴ Políticas de Inmigración e Integración Social de los Inmigrantes en la Comunidad Europea, Bruselas, sec (90) 1813 final, 1990.

⁵ Smith, G., Patterson, W. E. y Padgett, S., *Development in German Politics 2*, Basingstonke Macmillan Press Ltd, Houndmills, 1996, p. 41.

⁶ Miles, R., *Racism after Race Relations*, Londres, Routledge, 1993, p. 37.

La inmigración, en los años noventa, logró ser vinculada a la seguridad; los líderes políticos de la Europa occidental incluyeron más el tema de la inmigración en sus propias agendas, y consiguió ser el orden del día en las reuniones de la OTAN en Bruselas. En este periodo la inmigración tuvo que enfrentarse a dos acontecimientos particulares: por un lado, a una serie de atentados terroristas de matriz extranjera que afectaron a diferentes países europeos al principio de los años ochenta y, por otro, a una profunda evolución de las modalidades de la inmigración extranjera hacia el continente. Numerosos Estados europeos conocieron, a lo largo de los años setenta (e incluso antes), fenómenos terroristas de inspiración independentista, revolucionarios o subversivos. En todo caso, se trató de movimientos interiores a la sociedad nacional que tuvieron como objetivo el Estado nacional. En los años ochenta, en Europa, se manifestó un terrorismo de otro tipo, de propensión extranjera, y en particular medio oriental. Los primeros episodios se registraron al inicio del decenio: Roma, 9 de octubre de 1989, asalto a la sinagoga; 7 de octubre de 1985, secuestro de la nave “Achille Lauro” por parte del Frente para la Liberación de Palestina; Roma, 27 de diciembre de 1985, asalto al aeropuerto de Fiumicino; Berlín, 5 de abril de 1985, atentado a una discoteca. A pesar de que estos y otros parecidos episodios criminales representaron la expresión de las estrategias de grupos terroristas, actuando bajo la cobertura de diferentes Estados (Libia, Siria, Irán, Sudán, etcétera), y con diferentes finalidades; en los gobiernos europeos, así como dentro de la opinión pública, prevaleció una interpretación unitaria que exaltó la conocida “amenaza del terrorismo islámico” a las democracias occidentales, viendo esto como el brazo armado del islam, e identificándolo como el nuevo oponente geopolítico del occidente. En una versión extrema, al “peligro rojo (del comunismo)” se substituyó el peligro verde (el color del islam).⁷

Cabe señalar que la intensificación del terrorismo internacional y la evolución de la inmigración fueron fenómenos distintos y recíprocamente autónomos. Su propia concomitancia, unida con la presión e incertidumbre de la fase de transición, entre 1989 y primeros años de los noventa, por Europa, favoreció una lectura coordinada de las dos realidades. En la opi-

⁷ Pastore, F., “Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra allargamento e costituzionalizzazione”, en Vacca, G. (a cura di), “*Il dilemma euroatlantico. Rapporto 2004*” della fondazione Istituto Gramsci sull’integrazione europea, Bari, Dédalo, pp. 27 y ss.

nión de los expertos y de los gobernantes europeos, así como según el sentido común de muchos ciudadanos europeos, empezó afirmándose la que se conoció como “seguridad interior”. Con esta expresión se quiso indicar un conjunto, coherente, que ponía en estricta relación algunas “amenazas exteriores” a la seguridad interior de las sociedades europeas (terrorismo en primer lugar, pero, también, tráfico de droga, actividad de las “nuevas mafias” de los países de la Europa oriental durante la transición, etcétera) con la inmigración internacional. Esta correlación, que remarcaba la participación de los inmigrantes en actividades ilegales y amplificaba el papel de algunos Estados declarados culpables de cubrir dichas actividades, teorizando la coincidencia de la inmigración clandestina y la de otros tráficos ilegales, recogió algunas dinámicas ofreciendo una visión distorsionada de la realidad. El principal inconveniente de similar representación fue, por un lado, el riesgo de tipificar sólo negativamente la inmigración, reforzando y afirmando sentimientos xenófobos que hicieron muy difícil cualquier política de integración; por el otro, el enfoque amenazador llevó a desviar la atención de algunas amenazas interiores al buen funcionamiento de las democracias europeas.

A pesar de estos inconvenientes, la ideología de seguridad interior inspiró, por lo menos en una primera fase, la acción común de los Estados en materia de asuntos interiores y condicionó los métodos y las prioridades.

Los años noventa representaron la tercera fase de la inmigración en Europa, etapa marcada por un mayor compromiso en transferir la inmigración bajo la jurisdicción de la Unión Europea y en colocar los principales órganos de la Comunidad al centro del debate. Las mismas instituciones, de su propia iniciativa, empezaron a demostrar interés en la materia, pero para superar la inmovilidad de la Comunidad era necesaria la solidaridad entre Estados para lograr modificar los Tratados de la Comunidad y poder incluir también las políticas migratorias.⁸ Efectivamente, sólo la recíproca confianza entre los Estados miembros y el sentido de pertenencia al espacio jurídico común, donde se realizaba la cooperación política, representaba la herramienta para presuponer cualquier progreso hacia adelante, y donde la competencia de los Estados y la cooperación

⁸ En este sentido, Belloni M., “A Common Policy on Migration: a Step Toward Citizen’s Europe”, *Il Politico*, 1987, p. 442.

intergubernamental seguía prevaleciendo.⁹ Bajo la presidencia italiana, de turno en el segundo semestre de 1990, se abrieron, en Roma, dos conferencias: una sobre la Unión Política y la otra sobre la Unión Monetaria que hubieran tenido que facilitar la integración de dichas materias. La Comisión, a partir de esas conferencias, empezó a llevar adelante la propuesta de introducir las políticas migratorias dentro de la política exterior de la Comunidad, garantizando, en su visión, la reducción de la inmigración desde los terceros países. Esta reducción hubiera sido posible gracias a los diálogos de la Comisión con los terceros países de mayor inmigración, y gracias a las ayudas que hubiera podido conceder para el desarrollo económico de estos países.¹⁰

Durante el Consejo Europeo de Luxemburgo, 28 y 29 de junio de 1991, el canciller alemán, Helmut Kohl, substituyó la propuesta de la Comisión con una presentación al Consejo de un nuevo compromiso a favor de una armonización de las políticas en materia de inmigración y asilo, a poner en práctica dentro de 1993. Dicha propuesta pasó en la más grande indiferencia mediática general.¹¹ También la presidencia holandesa hizo una propuesta de comunitarización de la materia, pero encontró la oposición de Dinamarca, Reino Unido y Francia. La comunitarización de la inmigración llegó a ser el principal objeto de debate en la sociedad civil gracias a algunas organizaciones civiles presentes en el territorio de los Estados miembros. Se publicó un informe que proponía a los Estados la adopción de medidas comunes en materia de entrada y expulsión. Esta relación demostró claramente que los estándares comunes para la admisión y la expulsión fueron principalmente animados por la voluntad de restricción de la inmigración. El informe proporcionaba también la posibilidad de una adecuada protección de los extranjeros presentes en el territorio europeo, promoviendo, para estas personas, lograr los mismos estándares de los ciudadanos europeos. El informe fue aceptado por los doce (entonces) ministros de la Comisión, responsables de la inmigración el 3 de diciembre

⁹ Véase Nascimbene, B., “Politica sull’immigrazione e progetto di Costituzione Europea”, *Studi Emigrazione*, vol. XLI, núm. 153, 2004, p. 216.

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Inmigración, 23 de octubre de 1991. Documento sec (91) 1855, *Rivista di Diritto Europeo*, 1990, p. 190.

¹¹ Goybet, J., “Le manque d’une politique européenne de l’immigration”, *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, 1991, pp. 685 y 686.

de 1991, y en seguida, los representantes de los gobiernos en el Consejo llevaron dichos temas a Maastricht a finales de diciembre de 1991.

Fue 1991 fundamental, en relación con la toma de consciencia del problema, ya que todos los Estados fueron conscientes de que las cuestiones vinculadas con la inmigración podían ser afrontadas solamente con la colaboración de todos los Estados. En aquel momento, el punto central giraba en torno al ámbito dentro del cual debía enfrentarse el problema, es decir, ¿el ámbito comunitario o el intergubernamental? Como hemos visto, Francia, Alemania y Reino Unido, es decir los Estados con mayor poder político, se declararon favorables al método intergubernamental, por lo tanto continuaron proponiendo medidas en este sentido. Empezaron a aumentar los encuentros diplomáticos y las conferencias sobre inmigración internacional: así que la inmigración comenzó a ser un tema de *high politics* más que de *low politics*, como, al contrario, había pasado hasta aquel momento. Tal aspecto se observaba, justo por el hecho de que eran los ministros de Exteriores, más que aquellos del Trabajo, quienes debatían de inmigración en Europa.¹² También la opinión pública se ocupaba de asuntos relacionados con la inmigración, elemento confirmado mediante una investigación efectuada por Gary Freeman.¹³ Cabe destacar que todos los sujetos entrevistados en dicho estudio se declararon de acuerdo en que la inmigración fuera uno de los problemas más importantes por resolver en Europa, pero, al mismo tiempo, detectó una discrepancia en las modalidades para conseguir la resolución del problema. El dilema detectado fue: ¿cada Estado habría tenido que hacer lo que era necesario para mantener intacta la propia identidad o, más bien, el problema tenía que ser resuelto a nivel supranacional? La duda fue bien sintetizada por un europarlamentario griego: “ambos, socialistas y partido popular, consideran la formulación de una política común sobre inmigración, necesaria e imperativa. Ahora, cómo dicha política común se tenga que alcanzar, nadie lo sabe exactamente”.¹⁴ El resultado final fue que el 50% de los miembros del Parlamento Europeo y de la opinión pública europea se declararon

¹² Lahav, G., *Immigration and Politics in the New Europe. Reinventing Borders*, Cambridge, U. K., Cambridge University Press, 2004, p. 89.

¹³ Freeman, G., www.sussex.ac.uk, 1991. El estudio se basó sobre la posición de la opinión pública europea y la de los miembros del europarlamento en materia.

¹⁴ Parlamento Europeo, Entrevista núm. 468, Estrasburgo, 15 de mayo de 1992.

favorables a transferir las competencias a nivel supranacional más que a nivel intergubernamental.

El primer factor de crisis interior fue representado por lo que se definió “traspaso de irresponsabilidad”: en efecto, según el método intergubernamental, adoptado hasta aquel momento, el éxito de la decisión final dependía sólo de la voluntad de los Gobiernos de los Estados miembros; así, en caso de que los grupos de presión internos resultaran contrarios a dichas decisiones, los Gobiernos tenían que responder personalmente a las críticas. Con el método institucional, sin embargo, las clases dominantes nacionales disfrutaron de la ventaja de analizar el movimiento crítico hacia las instituciones comunitarias. En particular, esto permitió a los Estados trasladar la responsabilidad de las políticas inmigratorias, impopulares, a las instituciones de la Comunidad Europea. Otro factor a considerar es el hecho de que en los años noventa, en la mayoría de países de la Europa occidental, el periodo de emergencia, relacionado con el ingreso de nuevos inmigrantes, se completó con la aplicación de medidas de control de las entradas, por lo que los Estados se encontraron con un gran número de inmigrantes que vivían en su territorio en una situación general de marginación, tanto que en aquel momento fue necesario actuar con políticas de integración con el fin de mantener el orden social. La insuficiente integración en el ámbito nacional se destacó también en el informe preparado por la Comisión Europea en 1990, que señaló que era probable que el fracaso de las políticas de integración hubiera estimulado la reactivación y el desarrollo de sentimientos basado en el miedo al extranjero. Así, la cuestión de la integración empezó a aparecer constantemente entre los principales objetivos de los nuevos enfoques coordinados en Europa occidental: la Comisión Europea en 1991 declaró que “nuestra sociedad no puede permitirse el lujo de estar dividida por el mero hecho de que la población no se integra en los mecanismos de solidaridad creados por el Estado de bienestar. Es el momento de considerar seriamente y en común los distintos elementos de la integración, con la intención de tomar las medidas necesarias para garantizar que el tejido social no se quebrante”.¹⁵ En 1991, la Comisión de Investigación en Materia de Racismo y Xenofobia, en respuesta a las peticiones que le

¹⁵ Comisión de la Comunidad Europea, *Policies on Immigration and Social Integration of Migrants in the European Community*, Bruselas, sec (90) 1813 final, 1990.

hizo la Comisión del Parlamento, creó el EUFM una organización pro inmigrante vinculada con otros grupos europeos, que se ocupaban de la misma materia, con el propósito de encontrar soluciones comunes a largo plazo. La primitiva idea del Parlamento fue la de crear un foro integrado por todas las organizaciones de inmigrantes, y no que se ocupara del antirracismo. En realidad, en la práctica fue un foro donde los inmigrantes podían dar su opinión en materia de la lucha contra el racismo. Las dificultades de este grupo se debieron a las divisiones interiores, especialmente entre los diferentes grupos étnicos. Dichas dificultades surgieron durante la Asamblea General del Foro del 16 y 17 de diciembre de 1993, donde los representantes de catorce asociaciones de Turquía dejaron el Foro por “incompatibilidad”. A pesar de los problemas, algunos Estados comenzaron a creer en la capacidad europea de hacer frente a las políticas de inmigración, y sobre todo Alemania puso en la balanza de las negociaciones esta cuestión. Sin embargo, quedaban todas las dificultades relacionadas con la definición de una política de inmigración en la UE. Es cierto que, como señaló la Comisión Europea, aunque “existen principios comunes, hay diferencias entre las situaciones en las en que los Estados miembros se encuentran”,¹⁶ diferencias que dieron cuerpo a “divergencias evidentes entre los objetivos fundamentales de la política de inmigración de los Estados europeos” y esto, independientemente, “por los cambios de las mayorías políticas que cada vez prevalecían a nivel nacional”.¹⁷ Era evidente que la política migratoria en Europa occidental fue dominada por los asuntos interiores. El proceso de armonización fue esencialmente una transferencia de las medidas tradicionales de control nacional hacia un nivel supranacional, así que los contenidos fueron prácticamente los mismos desde los años setenta en adelante.¹⁸

Otro factor que contribuyó a crear problemas a la concertación para la institucionalización de la inmigración fueron las diferencias políticas entre la izquierda y la derecha, que la cuestión de la inmigración creó dentro de los países europeos. En este contexto, la principal dificultad quedó vinculada a la xenofobia que acentuó, aún más, la división izquierda-derecha. De hecho, en países como Alemania, Francia o Italia, donde se mostraban

¹⁶ Commission of the European Communities, Commission Communication to the Council and the European Parliament on Immigration, Bruselas, sec (91) 1855, final, 1991.

¹⁷ Pastore, F., “Lo spazio...”, en Vacca, G., *op. cit.*, p. 8.

¹⁸ Lo que cambió fue la competencia sobre esta materia.

marcas de partidos y movimientos xenófobos, la división entre la derecha y la izquierda, en materia de inmigración, fue sin duda mayor.¹⁹ En este sentido, las cuestiones relativas a la inmigración crearon significativa disimilitud entre los dos frentes políticos, creando más dificultades de gestión en todos los países. Muchos investigadores argumentaron que la división izquierda-derecha resumió la desviación de la opinión de las personas de los países de la Europa occidental. Generalmente, los individuos de izquierda parecen ser más favorables a los cambios en la sociedad, incluso hacia la incorporación de nuevos inmigrantes, mientras que los de la derecha son más hostiles a estos cambios, aún más, cuando el aumento de la inmigración llegó a los picos más altos, se registró una intensificación significativa de las actitudes xenófobas y hostiles hacia la inmigración de algunos sectores de la extrema derecha, alimentados también por “las declaraciones alarmistas sobre el peligro de una invasión”.²⁰ La Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, en materia de lucha contra la discriminación racial, ya habían adoptado una declaración conjunta en 1986 y, posteriormente, se había dado un mensaje claro a los Estados miembros, invitándolos a aplicar leyes nacionales específicas sobre la prevención y lucha a la inmigración, mas a pesar de estos compromisos, la Comisión se quedó sin algún poder directo en materia de inmigración. En 1992, la Comisión Europea publicó un estudio sobre las leyes contra la discriminación, presentes en las legislaciones de los Estados miembros,²¹ y consultó con los *partners* sociales para trabajar sobre unas pautas que se basaran en las buenas prácticas contra la discriminación racial de todos los actores.

II. LAS NEGOCIACIONES PREVIAS AL TRATADO DE MAASTRICHT

El primer intento concreto para hacer frente a las políticas de inmigración, a nivel intergubernamental, como ya se ha señalado, fue el Acuerdo de Schengen que permitió la eliminación de las fronteras entre

¹⁹ En este sentido, véase McLaren, L., “Immigration and the New Politics of Inclusion and Exclusion in the European Union: the Effect of Elites and the EU on Individual-Level Opinions Regarding European and No-European Immigrants”, *European Journal of Political Research*, Kluwer Academic Publishers, núm. 39, 2001, pp. 81-100.

²⁰ Comisión de la Comunidad Europea, *op. cit.*

²¹ Commission of the European Communities, *Legal Instruments to Combat Racism and Xenophobia*, Bruselas, 1992.

los Estados signatarios. A la luz de la evolución geopolítica y demográfica, posterior a estos acuerdos, hubo “un consenso muy amplio, si no unánime, entre los, entonces, quince Estados, sobre el hecho de que las normas de Schengen ya no eran suficientes para proporcionar una base para la creación de una legislación más amplia y detallada. Totalmente ausente, sin embargo, fue el consenso sobre cuál tenía que ser la etapa, el ritmo y el contenido de esta construcción adicional”.²² En los años noventa, a raíz del Consejo Europeo de Maastricht, las preocupaciones sobre la migración en Europa se centraron sobre las presiones migratorias externas, el control de la inmigración y la integración de los inmigrantes. En enero de 1991, la presidencia luxemburguesa presentó algunas propuestas para la formulación de políticas en materia de inmigración y asilo, dando cuatro opciones posibles. La primera establecía que los Estados miembros siguiesen cooperando en este campo fuera de la Unión Europea, la segunda implicaba una incorporación parcial de la materia, en el Tratado de la UE, aunque después hubiera tenido que ser el Consejo quien especificara las competencias; la tercera ofrecía una incorporación completa de la materia en el Tratado, señalando, también, las modalidades de toma de decisiones y, finalmente, la cuarta, dictaba que las políticas en esta materia se pudieran incorporar plenamente en el Tratado, utilizando el modelo político de la Comunidad. Dinamarca se declaró a favor de la primera o quizá de la segunda opción; Gran Bretaña, Grecia e Irlanda prefirieron la segunda; Francia, Alemania y Portugal, la tercera como solución a corto plazo, mientras que a largo plazo se mostraron a favor de la cuarta; los Países Bajos, Bélgica, Italia y España se proclamaron a favor de la cuarta opción. En total fueron seis países a favor de transferir el asilo y la inmigración a nivel comunitario.²³ En abril de 1991, la presidencia luxemburguesa presentó sus propuestas al Consejo de Ministros y al Parlamento Europeo. La propuesta fue hecha a nivel intergubernamental, y en materia de política exterior y de seguridad dentro de la Comunidad Europea, proposición que logró los primeros acuerdos en materia de armonización de las políticas nacionales en materia de inmigración y asilo. El AHI, el 3 de diciembre de 1991, elaboró un programa de trabajo en materia de

²² Pastore, F., *Sulle politiche europee di immigrazione*, Londres, Hailbronner K., 2000, p. 24.

²³ Guild, E. y Niessen, J., *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union*, La Haya-Londres-Boston, Kluwer Law International, 1996, pp. 42 y 43.

inmigración, siguiendo las instrucciones del Consejo cuyo contenido se componía de propuestas que tenían que ser aplicadas antes de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea. En particular, este programa constaba de tres directivas programáticas representativas de las bases necesarias para el futuro común de la inmigración en la Comunidad Europea: 1) Actuar sobre las presiones migratorias, por lo que la inmigración protagonizara una parte integral de la política exterior de la Comunidad; 2) Luchar contra los flujos inmigratorios por medio de un seguimiento, de forma armonizada: medidas para combatir la inmigración ilegal y construir un enfoque común sobre asilo y reagrupación familiar; 3) Fortalecimiento de las políticas de integración en beneficio de los inmigrantes legales.²⁴ El documento también contenía referencias a los objetivos a largo plazo, relacionados con las causas de la inmigración: se habló, entonces, de “enfoque integrado” o “inclusivo” (*root causes approach*).²⁵

Con el Tratado de Maastricht la cooperación entre Estados miembros en materia de inmigración procedente de terceros países fue formalmente reconducida en el ámbito de la nueva estructura de la UE. El Tratado de Maastricht nació de la necesidad de los Estados de hacer frente a todos los problemas que habían surgido en los últimos años, por lo que la estructura del TUE podría interpretarse como una institucionalización, aún más exitosa que con la adopción de la Acta Única Europea, que dio lugar a la formalización de un Tratado de coexistencia de dos lógicas: la de la integración y la de la cooperación. Como tal, el TUE, en los asuntos de justicia y asuntos interiores, tuvo los mismos méritos de los que habían sido reconocidos en la Acta Única Europea, al codificar, dentro de un Tratado, la cooperación política europea. Es verdad, como ha señalado algún autor,²⁶ que el elemento innovador del TUE fue la tendencia a enredarse estos dos enfoques en lugar de su institucionalización. Este entrelazamiento fue especialmente visible en la UEM, donde el Consejo Europeo tiene un papel transversal, y en el segundo y tercer pilar donde tímidamente se introdujo la votación por mayoría calificada. Este entrelazamiento es

²⁴ Meeting in Maastricht on Immigration and Asylum Policy, Bruselas, n4034/91 (WGI 930), 1991.

²⁵ Korella, P. y Twome, Y., *Towards a European Immigration Policy: Current Situation Perspectives*, Bruselas, European Interuniversity Press, 1993, p. 52.

²⁶ Quermonne, J. L., *Le système politique de l'Union européenne*, 2a. ed., París, Clefs Politique, 1994, pp. 30 y 31.

también visible en la organización del tercer pilar, porque, a pesar de que este pilar se caracteriza por un sistema intergubernamental, sin lugar a dudas, también es cierto que esto es muy diferente de la primitiva cooperación, nacida aproximadamente veinte años antes, y establecida por los Estados miembros para abordar cuestiones relacionadas con la seguridad interior.²⁷ Las políticas de inmigración y asilo se introdujeron en el proceso de integración, mediante la cooperación en asuntos de justicia y asuntos interiores, pero se mantuvo en el tercer pilar lo de la cooperación intergubernamental, mientras que las políticas en materia de visados fueron introducidas en el primer pilar a través del artículo 100C del Tratado CE, que estableció que el Consejo de la Comunidad Europea determina a los ciudadanos de terceros países que tienen que estar en posesión de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros, así como cuáles medidas deben adoptar para uniformar los visados.²⁸ Cabe señalar que el resultado final no cambió mucho, porque las decisiones siempre se tomaron a nivel intergubernamental, con la necesaria unanimidad. Este pequeño cambio se debió al hecho de que durante las negociaciones del TUE, la voluntad de introducir la cooperación en materia de justicia y asuntos interiores en el ámbito no intergubernamental, no fue compartida por todos los Estados miembros. Francia y Gran Bretaña se opusieron “ferozmente”.

Francia y los Países Bajos hubieran preferido ver algunas cuestiones como el derecho de asilo y el control de las fronteras exteriores transferidas a nivel comunitario, pero, siendo minoría en este asunto, reclamaron la inclusión del artículo K9, que permitió destacar algunas cuestiones justo en el tercer pilar. Si bien otros Estados aceptaron esta idea, hay que recordar que el procedimiento para la aplicación de este método fue difícil de superar; de hecho, después de la propuesta de la Comisión o de un Estado miembro, existía la necesidad de que el Consejo aceptara la propuesta y, finalmente, fuera ratificada unánimemente por todos los parlamentos nacionales. A la hora de modificar los tratados constitutivos, el legislador comunitario quiso ampliar la dimensión social de la integración europea, extendiendo las competencias de las instituciones a sectores de exclusiva

²⁷ Teló, M. y Magnette, P., *De Maastricht a Amsterdam: l'Europe et son nouveau Traité*, Bruselas, Editions Compline, 1998, pp.163-182.

²⁸ La mayor parte de las cuestiones de la inmigración, por lo tanto, quedan en el tercer pilar.

competencia nacional, anteriormente excluidos. La intención fue la de equilibrar el originario enfoque económico de la Comunidad Europea. Sólo así fue posible responder a una serie de nuevas cuestiones económicas y sociales que se planteaban en relación con el aumento de los flujos migratorios, sobre todo de Europa central y del este de Europa. Este nuevo enfoque se ilustra en el artículo B del TUE que enumera los objetivos de la Unión, entre los cuales destacan los de promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, en particular mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores; el fortalecimiento de la cohesión económica y social, y el establecimiento de la UEM. Para superar la fuerte oposición de Gran Bretaña a cada intervención comunitaria en el ámbito social, la Comunidad utilizó en 1992 un Acuerdo *ad hoc* sobre la política social, firmado por 11 Estados miembros (excepto Reino Unido), que se anexó al Tratado de Maastricht con el Protocolo núm. 14. El contenido del Acuerdo, que en la práctica cambió las reglas del Tratado sobre la política social, fue transpuesto posteriormente en el TCE por el Tratado de Ámsterdam²⁹ de 1999, vinculante para los 15 Estados miembros. El TCE también creó las condiciones para la creación de una ciudadanía de la UE; el artículo 8A del Tratado establecía que las personas primero deben ser nacionales de un Estado miembro, y entonces la ciudadanía europea representaba un derecho derivado de la ciudadanía nacional, así que los nacionales de terceros países como, entonces, los turcos de segunda o tercera generación en Alemania, por ejemplo, quedaban excluidos. El Tratado de la UE confirió a la Unión limitadas competencias en materia de inmigración, además, esta competencia se dividió entre el primer y tercer pilar de la Unión.³⁰ De esta manera se llegó a un compromiso importante entre los miembros y la Comunidad sobre un tema que siempre ha sido difícil de gestionar en común. Por un lado, no se asignaron competencias a las instituciones de este ámbito, pero, por otro, se recondujeron las acti-

²⁹ El Tratado de Ámsterdam fue adoptado el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

³⁰ Según la imagen de la Unión Europea, estructurada como un “templo griego”, la doctrina suele individuar tres pilares: la dimensión comunitaria (primer pilar), la política exterior y de seguridad común (segundo pilar), la cooperación de policía en materia penal (ex cooperación en los sectores de justicia y negocios interiores, tercer pilar). Mientras que en el primer pilar se aplica el método comunitario, en los otros dos permanece la cooperación intergubernamental.

vidades de los Estados miembros, incluso a través de procedimientos de naturaleza comunitaria, dentro de la Unión Europea. El Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, fue responsable de dos materias. Por una parte, después de deliberar, por unanimidad se pudo determinar cuáles fueron los países terceros cuyos nacionales debían estar en posesión de un visado al cruzar las fronteras exteriores de la Comunidad. Por otra parte, con votación por mayoría calificada, el Consejo podía adoptar medidas relativas a un modelo uniforme de visado. En sus actividades, el Consejo fue asistido por un Comité de Coordinación compuesto por altos funcionarios, cuya tarea fue la de formular dictámenes para el Consejo. El título VI del Tratado de la UE (*ex* artículos K1-K9) se dedicó a regular la cooperación entre los Estados miembros en los ámbitos de justicia y asuntos de interiores (JAI), y tuvo la intención de dar un nuevo dinamismo, y clasificar las distintas formas de cooperación intergubernamental en canales formales. Entre las áreas de acción de la Unión, tres estaban directamente relacionadas con la inmigración: 1) La política de asilo, 2) La disciplina para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros y la realización de sus controles, y 3) La política de inmigración y la política a seguir respecto a los nacionales de terceros países. El Consejo, sobre estos asuntos, hubiera podido, a iniciativa de cualquier Estado miembro o de la Comisión por unanimidad, adoptar posiciones o acciones comunes, o también elaborar acuerdos que hubieran podido ser recomendados a los Estados miembros de conformidad con sus respectivas disposiciones constitucionales. En el ámbito de la justicia y asuntos interiores, participaron también las instituciones comunitarias, pero con un papel limitado con respecto al pilar comunitario, siendo así privadas de sus capacidades para ejercer un control decisivo sobre los Estados miembros. Las reuniones del Consejo de Justicia y Asuntos Interiores, que incluían a los ministros de Justicia y/o de los Interiores de los (en principio) doce Estados, se sustituyeron con las reuniones informales de los ministros responsables de la inmigración. El papel de la Comisión fue limitado en relación al hecho de que todo se desenvolvía en el tercer pilar, el pilar de la cooperación intergubernamental. La Comisión, además de compartir con los Estados miembros la facultad de iniciativa legislativa en determinados ámbitos y a participar plenamente en la labor del Consejo, realmente tenía poderes limitados, por lo cual quedaba obligada al dictamen unánime del Consejo. El Parlamento Europeo era regu-

larmente informado de la actividad desarrollada, pudiendo dirigirse al Consejo para formular interrogaciones o recomendaciones. Se preveía una jurisdicción limitada y eventual de la Corte de Justicia, en el caso expresamente dispuesto en las convenciones, pero sólo para interpretar sus disposiciones o para resolver cualquier controversia relativa a su aplicación en la forma prevista por las mismas convenciones. Así, antes de la entrada en vigor del Tratado, tal como hemos visto, las discusiones de los Estados en materia de inmigración y de asilo habían tenido lugar a nivel intergubernamental, y la preocupación dominante fue en qué ámbito enfrentarse a la materia. Triunfó la voluntad de algunos Estados, entre los cuales el mayor exponente fue Gran Bretaña. Por lo tanto, en el título VI se incluyó la cooperación de los ministros de Justicia y Asuntos Interiores como parte de la Unión, pero no proporcionó la cooperación comunitaria. Es más, el artículo K contenía normas especiales relativas a las competencias relacionadas con las modalidades de toma de decisión.³¹ La institucionalización de la justicia y de los asuntos interiores, dictados por el Tratado de la Unión, se situaron en un nivel mucho más inferior de lo que se esperaban países como Alemania y Bélgica, por lo que este resultado no alentó las aspiraciones de algunos Estados miembros ni las del Parlamento Europeo.³² Entonces, incluso después de la reforma del Tratado, la Unión no se dotó de normas precisas en materia, dejando a los Estados miembros introducir una legislación sobre el tema. Dicho esto, surgen diferentes cuestiones: en primer lugar, la más importante, se refiere a la elección de la toma de decisiones por unanimidad que refleja la prudencia de los Estados miembros a avanzar hacia nuevas formas de cooperación para superar el veto y obtener el consentimiento de los Estados. Sobre ciertos temas, parece no ser suficiente para convencer a las delegaciones de los demás Estados, con la consecuente reducción de las ambiciones a mantener un mínimo común denominador hacia esta materia. La votación por unanimidad del Consejo puso de relieve que la decisión final sigue siendo de los Estados, hecho que llevó a algunos comentaristas a describir a la Comisión como un observador “privilegiado”.³³ En conclusión, es intere-

³¹ Korella, P. y Twome, Y., *op. cit.*, p. 45.

³² Fortescue, *La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures dans le traité de Maastricht. De Schengen a Maastricht*, Milán, Giuffrè, 1995, pp. 32-35.

³³ O’Keefe, D., “Recasting the Third Pillar”, *Common Market Law Review*, vol. 32, núm. 4, 1995, p. 903.

sante notar que el texto original del Tratado de la UE preveía, en el artículo K9, una “norma de transición” que les permitía “mover”, bajo la disciplina del pilar comunitario, determinadas áreas. El Consejo, en efecto, por unanimidad, a iniciativa de la Comisión o de un Estado miembro, podía decidir aplicar el artículo 100C del Tratado a determinados ámbitos recogidos en el artículo K1, entre los cuales se hallaba la inmigración. Este procedimiento tenía que concluirse con la recomendación del Consejo a los Estados miembros para que adoptaran dichas decisiones de conformidad con sus normas constitucionales. En realidad, el artículo K9 no encontró una aplicación práctica. Los Estados miembros y la Comunidad optaron por sentar las bases para una nueva política europea en materia de asilo e inmigración, reescribiendo las normas del Tratado de la CE en este ámbito.

Esto se llevó a cabo transfiriendo al pilar comunitario una parte significativa de las actividades anteriormente mencionadas en el título VI del Tratado de la UE, como la cooperación intergubernamental (la llamada comunitarización).

Con el fin de establecer un mercado interior, según lo dispuesto en el antiguo artículo 7A del TCE; el artículo 1 de la propuesta de Directiva preveía que “los Estados miembros reconocieran a los ciudadanos no comunitarios, que se encuentren legalmente en un Estado miembro, el derecho a viajar por el territorio de los demás Estados miembros”.

Esta fue una de las partes donde las dificultades relacionadas con la cooperación surgieron mayoritariamente. Todos los Estados estaban de acuerdo con que la supresión de las fronteras interiores había de ser compatible con la necesidad de mantener la seguridad interior. Fueron, sobre todo, Gran Bretaña, Grecia, Irlanda y Dinamarca, los Estados que dieron más énfasis a la cuestión de la seguridad, los que alegaron que el artículo 7 no previera la supresión de los controles para los ciudadanos de terceros países. Mientras que Holanda, Bélgica, Francia y Alemania (todos los países miembros del grupo de Schengen), querían la apertura de las fronteras iguales para todos. Inicialmente, la Comisión había tomado partido por el último grupo de Estados, pero luego disminuyó su apoyo por temor a una recesión total.³⁴

³⁴ El artículo 2 define a este derecho como el derecho a cruzar las fronteras interiores de la Comunidad y transitar o residir en un Estado miembro por un periodo no superior

Cabe señalar que, en comparación con el sistema intergubernamental de Schengen, las condiciones para el ejercicio de este derecho fueron menos rígidas. El artículo 3 requería que el extranjero estuviese en posesión de un permiso de residencia expedido por un gobierno europeo, y un documento de viaje válido, teniendo que demostrar también la presencia de los medios de subsistencia suficientes para la duración de la estancia y para su regreso. En definitiva, el hecho de no ser considerado peligroso por el orden público y la seguridad nacional, como dictado por el artículo 5 de la Convención de Schengen de 1990, ya no era una condición para el ingreso.

El tercer bloque³⁵ se encontraba en un “Protocolo sobre la Política Social”³⁶ y en un “acuerdo” concluido por los, entonces, once Estados miembros (quedó fuera Gran Bretaña). El Acuerdo, en particular, declaró que “el Consejo se pronunciará por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social” sobre las “condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Comunidad”,³⁷ pero no sobre el modo de entrada de trabajadores de terceros países.

En el Tratado de Maastricht fueron aprobadas normas que regulaban la libre circulación de personas, pero no se trató de manera explícita la inmigración. La inmigración fue inscrita en el Tratado entre los temas de interés común que dependían de la cooperación intergubernamental en el ámbito de los asuntos interiores, pero una política europea no existía. Al contrario de lo sucedido a los ciudadanos europeos, no se desarrollaron normas comunes de entrada y residencia en el territorio de la UE de los ciudadanos de terceros países. Por ahora, la cuestión sigue siendo competencia exclusiva de los Estados miembros. La Comunidad Europea, sin embargo, pudo adoptar medidas en materia de empleo y prestación de servicios. El Consejo, además, adoptó principios comunes a los Estados

a tres meses, sin que para el destinatario exista la obligación de obtener un visado de los Estados en cuyo territorio ejerza el derecho.

³⁵ El primero era la competencia legal de la sociedad en materia de visados (artículo 100C), y el segundo establecía la cooperación formal sobre los asuntos de justicia y asuntos interiores.

³⁶ Anexo núm. 14 del Tratado de Maastricht.

³⁷ Acuerdo sobre política social, anexo adjunto al Tratado de Maastricht, artículo 3, párrafo 2.

miembros relacionados con la universalización de un modelo único de permiso de residencia, vuelta voluntaria, repatriación de los inmigrantes ilegales y reagrupación familiar.

Otra cuestión importante surgió en el artículo 138A del Tratado de Maastricht y relativa al papel de los partidos políticos hacia este asunto: “Los partidos políticos a nivel europeo son importantes como factores de integración de la Unión. Contribuyen a la formación de una conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la UE”.³⁸

Según un estudio realizado en 2004, los miembros del Parlamento tenían una visión diferente sobre la inmigración en función de que fueron de partidos políticos más de derecha o de izquierda. En particular, los miembros de los partidos de izquierda resultaron más favorables a la reducción de las desigualdades sociales y a la ampliación de los derechos, incluidos a los inmigrantes, y también más favorables a delegar a la autoridad de las instituciones de la UE la regulación de la inmigración. Estas razones ideológicas no fueron suficientes para eliminar las diferencias ideológicas que estaban en la base de las tradiciones nacionales de los partidos políticos y de la experiencia nacional hacia la inmigración. En particular, los partidos socialistas y los partidos ambientalistas se declararon a favor de una integración más plena de los inmigrantes, intentando lograrla de una manera diferente, ya que la inmigración en sus propios países estaba en una fase diferente. Por ejemplo, Francia y Gran Bretaña estaban de acuerdo en que se estaba viviendo una recesión de la inmigración debida al problema histórico ocurrido a lo largo de muchos años. Mientras que Italia y Alemania estaban de acuerdo en que la inmigración era un fenómeno creciente.³⁹ Alemania fue un país de “antigua” inmigración, sin embargo consideró a los inmigrantes como personas temporalmente presentes en su territorio, solamente a partir de los años noventa junto con el inicio de una verdadera política de inmigración.

Otro factor importante a tener en cuenta fue la posición hacia la Unión Europea. En general, los partidarios de una comunitarización de la Europa occidental también estaban a favor de una comunitarización de la

³⁸ El Parlamento Europeo fue la institución principal que expresó este deseo, ya que está formado por representantes de la política nacional, agrupado en nueve grupos de acuerdo con la ideología política de carácter transnacional.

³⁹ Italia se convirtió en un país de inmigración, empezando un primer ajuste de la cuestión.

inmigración. En realidad, los partidos de extrema derecha se opusieron a una identidad europea en todos los ámbitos y entre ellos también hacia el tema de la inmigración.⁴⁰ Así que con la introducción del Tratado de la Unión Europea, la política de inmigración de la Unión se incluyó en el “tercer pilar”, en Justicia y Asuntos Interiores, limitadamente al asilo y al reconocimiento mutuo de los visados de tránsito. En este pilar, las decisiones debían ser votadas por unanimidad de los Estados miembros y la Corte Europea de Justicia. Muchas fueron las críticas, ya que, dadas las condiciones, las únicas políticas que pudieran ser incluidas en el primer pilar eran las del control de las fronteras exteriores de la UE. Esto puso de relieve que la cuestión de la política de integración quedara ligada, principalmente, a razones de seguridad más que a problemas económicos, así que el tercer pilar, en lugar del primero, generó no pocas críticas en la Unión, en particular por el Parlamento Europeo y por la Comisión que pusieron de relieve las deficiencias del tercer pilar. En particular, la principal queja al Consejo derivó del hecho de que en estas dos instituciones, incluidas en el título VI, habían pocas competencias, así que se detectó “la falta de eficiencia”, “la falta de control democrático y judicial”, “métodos anticuados y superados”, “la falta de coherencia y eficacia”.⁴¹ En particular, estas instituciones proponían las siguientes modificaciones: 1) La comunitarización de las cuestiones relativas a la libre circulación, 2) La definición de objetivos claros, 3) La adopción de herramientas comunitarias, 4) El reconocimiento de la Corte de Justicia y 5) La integración de Schengen en las políticas de la UE.

Los defectos detectados en el sistema de cooperación intergubernamental en este ámbito han sido resumidos brevemente por Adam de la siguiente manera: “contenidos y objetivos confusos y heterogéneos, mecanismos de decisión inmanejables e ineficientes, herramientas de acción de naturaleza dudosa e incierta, ausencia casi total de una forma de control parlamentario y jurisdiccional”.⁴² La entrada en vigor del Tratado de Maastricht, sin embargo, representó un paso adelante en materia de inmigración y asilo. El título VI incluyó la obligación de cooperar en la materia, reconociéndola como de interés común para la Comunidad. La

⁴⁰ En este sentido, véase Lahav, G., *op. cit.*

⁴¹ Teló, M. y Magnette, P., *op. cit.*, pp. 163-182.

⁴² Adam, R., “La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo”, *Il Diritto dell’Unione Europea*, núm. 2-3, 1998.

transición de la cooperación intergubernamental y la obligación de dicha cooperación fueron para la opinión pública y para los Estados miembros, por supuesto, una gran prueba de voluntad.⁴³

III. LOS CAMBIOS CONSECUENTES AL TRATADO DE MAASTRICHT

La cooperación intergubernamental definida en el tercer pilar del Tratado de Maastricht tuvo que ser capaces de lograr la armonización de las políticas para controlar los flujos migratorios y facilitar la integración de los inmigrantes de terceros países. Estas políticas de inmigración de la Comunidad no tenían que sustituir las políticas nacionales de los Estados miembros, sino dar las directrices en la aplicación de las regulaciones existentes y en las redacciones futuras.⁴⁴ Los Estados miembros, teniendo en cuenta el momento histórico particular, tuvieron el objetivo de bloquear la inmigración internacional, adoptando las directrices de la Unión, así como políticas nacionales más restrictivas. Sobre esta base, los Estados comenzaron a alinear sus posiciones políticas y comenzaron a moverse hacia la institucionalización de la cooperación en materia de justicia y asuntos interiores. Esta fase post Maastricht se llamó “segunda generación de la cooperación”, en contraste con la fase pre Maastricht, conocida como “la cooperación de la primera generación”.⁴⁵

En noviembre de 1992, en Londres, fueron establecidos los estándares para la admisión de los inmigrantes, y sobre la base de ellos ningún Estado hubiera tenido que ampliar la protección de los extranjeros o incrementar la admisión de extranjeros a través de la reagrupación familiar.

Los estándares de Londres se tradujeron posteriormente en los siguientes documentos: “Resolución sobre la solicitud de asilo manifiestamente infundadas”, “Resolución sobre un enfoque armonizado en cuestiones relativas a terceros países”, “Conclusión sobre los países donde existe un grave riesgo de persecución”, “Una solución basada en la armo-

⁴³ Comunicación de la Comisión, 23 de febrero de 1994, núm. 76 y 77, p. 321. Otro éxito fue el hecho de que a pesar de que estábamos en un plan para la cooperación intergubernamental, se incluyó en el marco institucional de la Comunidad.

⁴⁴ Lang, A. y Nascimbene, R., “Italy’s participation in EU Immigration and Asylum Policy”, *The International Spectator*, 1997, p. 53.

⁴⁵ Lavenex, S. y Uçarer, E. M., *Migration and Externalities of European Integration*, Lanham, Lexington Books, 2002, pp. 24-26.

nización de las políticas nacionales en materia de reagrupación familiar” (transformado en una resolución de los ministros a Copenhague el 2 de junio de 1993) y “Recomendación sobre las prácticas que deben seguirse en la expulsión de los Estados”, además de una publicación en prensa, del 30 de noviembre de 1992, que ofreció explicaciones sobre cómo aplicar los documentos anteriormente mencionados.⁴⁶ Cabe señalar cómo, bajo un punto de vista jurídico, estos documentos no eran más que recomendaciones que tuvieron poco impacto en las políticas de los Estados, y que se quedaron en principios básicos introducidos por los ministros de los doce Estados participantes, más que en verdaderas normas. Por tanto, parece que los Estados quisieron acordarse para el futuro, en lugar de adaptar su legislación nacional. Sin embargo, representaron una presión sobre los parlamentos de los Estados, que tuvieron que adaptar su legislación a estas normas. Estas normas fueron transpuestas por el Parlamento Europeo, que declaró la urgencia de una comunitarización de la materia a través de una participación de la UE a nivel del Parlamento Europeo y de la Corte de Justicia en la creación de nuevas leyes europeas en materia de extranjería.

En diciembre de 1992, durante la Cumbre de Edimburgo, el Consejo Europeo adoptó la Declaración sobre los Principios que Gobiernan los Aspectos Exteriores de la Política de Inmigración.⁴⁷ Estos principios eran el respeto de los derechos humanos y la protección de las personas que huyen de regímenes opresores o de las guerras, la cooperación económica con los países de inmigración con el fin de reducir los motivos económicos de la inmigración, la reducción de la pobreza mediante la creación de empleo y ayudas, la lucha contra la inmigración ilegal, acuerdos bilaterales con los países de origen o de tránsito para garantizar la repatriación de inmigrantes ilegales, la repatriación de inmigrantes ilegales en zonas de seguridad cerca de su país de origen. Después de esta reunión, el Consejo

⁴⁶ Además fue presentada una resolución sobre la “Armonización de las políticas nacionales sobre la admisión de trabajadores extranjeros”, por parte de los ministros que se ocupaban de la cuestión, aunque el texto de este documento no fue considerado ni en Londres ni en Copenhague.

⁴⁷ European Council in Edinburgh, Conclusion of the Presidency. The European Councils. Conclusions of the Presidency 1992-1994, European Commission Publication, 1995.

de Ministros, hasta 1996, no incluyó en su agenda de relaciones exteriores la inmigración.

Sobre la base del título VI del Tratado de la UE fueron adoptados, por el Consejo, 41 actos en materia de inmigración, desde 1994 hasta finales de 1997, entre los que se incluyen: la Acción común, de 16 de diciembre de 1996 (97/11/JAI), relativa a un Modelo Uniforme de Permiso de Residencia, la Decisión del Consejo, de 26 de mayo de 1997 (97/340/JAI), sobre el Intercambio de Información relativa a la Asistencia para la Repatriación Voluntaria a su País de Origen de los Nacionales de Terceros Países.

Sobre el tema específico sociocultural de los inmigrantes extranjeros, sólo encontramos algunas resoluciones del Consejo, como por ejemplo la Resolución del 20 de junio de 1994 sobre las Limitaciones de la Admisión de Nacionales de Terceros Países en el Territorio de los Estados Miembros para el Empleo, o la Resolución del 4 de marzo de 1996 sobre la Situación de los Nacionales de Terceros Países que Residen Permanentemente en el Territorio de los Estados Miembros. Se trata, por lo tanto, de actos no normativos que se limitan a establecer un marco general de la situación, solicitando a los Estados tomar en cuenta los principios contenidos en ellos. Esta situación confirma la dificultad del legislador comunitario para legislar sobre la integración de ciudadanos extranjeros en situación legal en Europa. Se trató, por supuesto, de cuestiones que, incidiendo sobre las delicadas realidades interiores y ligadas, sobre todo, al tema de la ciudadanía nacional, pusieron en evidencia todas las diferencias existentes en la manera de enfrentarse al fenómeno de la inmigración por parte de los Estados. Por lo contrario, la aplicación de medidas comunes de contención y control de la inmigración fue siempre un tema en el que fue más fácil llegar a acuerdos específicos entre los Estados y la Comunidad, dado que estas cuestiones fueron y siguen relacionadas con el fortalecimiento de la seguridad interior en cada Estado miembro. Parte de la doctrina está de acuerdo en que la labor emprendida en el marco del tercer pilar no dio resultados muy satisfactorios.⁴⁸ También se pusieron de relieve los problemas de coordinación entre las actividades de los Estados, celebradas en el

⁴⁸ Por ejemplo, no fue posible la adopción de normas comunes sobre la entrada en Europa para los nacionales de terceros países; de hecho, es una cuestión estrechamente vinculada a la aplicación plena de la libre circulación de personas dentro de la Comunidad.

tercer pilar, y el ejercicio de las competencias, incluso aquellas mínimas conferidas a los órganos por Tratado.⁴⁹

En cuanto a la Comisión, cabe señalar la intención de contrarrestar el énfasis en las medidas de control de las fronteras, que por cierto trató de armonizar a través de las políticas de inmigración y asilo en la Unión. Con el objetivo de la integración social de los inmigrantes en los Estados miembros, la Comisión emitió una serie de comunicaciones e informes al Parlamento Europeo y al Consejo. En una de las más importantes,⁵⁰ el documento destacó tres directrices para las políticas de inmigración que tenían que caracterizar las políticas de inmigración del eurosistema en los siguientes años: 1) La cooperación con los países de origen, 2) Prevención y control de los flujos migratorios de la inmigración hacia la UE a través de los parámetros de gestión comunitaria, y 3) El fortalecimiento de las políticas de integración para los inmigrantes que vivían legalmente en la Unión. Dentro del fortalecimiento de las políticas de integración, la Comisión propuso una serie de objetivos tales como el fortalecimiento de la integración social, el desarrollo de la comunicación y un foro para el diálogo, la lucha contra el racismo y la xenofobia.⁵¹ Este documento no escapó a la atención del Comité Económico y Social que en un dictamen de 1994 destacó su “excelente base para la evolución necesaria de la política comunitaria de inmigración y asilo”.⁵² Durante esta transición, la Comisión siempre desarrolló su actividad de iniciativa legislativa en materia de inmigración, preparando una serie de documentos específicos, entre los cuales cabe mencionar: la Comunicación, de 23 de febrero de 1994 (COM 1994/23), sobre las Políticas de Asilo e Inmigración, y la propuesta de Directiva, de 24 de agosto de 1995, relativa al Derecho a Viajar dentro

⁴⁹ En materia de visados hubo una división entre el poder de los Estados para determinar las condiciones para la expedición de visados a los nacionales de terceros países, y la competencia de la Comunidad para identificar los países cuyos nacionales debían estar en posesión de un visado para entrar en un Estado miembro.

⁵⁰ “Mejorar las condiciones de la vivienda y el empleo: integración de los inmigrantes de países no comunitarios”.

⁵¹ Brochmann, G., *The Current Traps of European Immigration Policies*, Malmö University, Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relation, 1/03, 2004, pp. 9-14.

⁵² Se trata del dictamen del 10 de agosto de 1994 relativo a la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las Políticas de Inmigración y Asilo, COM(94)23.

de la Comunidad para los Nacionales de Terceros Países (COM/95/346). Se trata de dos documentos que, aunque obsoletos por la evolución reciente del derecho comunitario, ayudan a comprender la lenta evolución que ha ocurrido en este ámbito. En los años siguientes, el Parlamento intentó presionar a la Comisión al fortalecer su papel en el tercer pilar, para garantizar que se pudieran implementar los esfuerzos; sin embargo, por lo menos inicialmente, la Comisión aceptó la posición del Consejo, y justificó su posición argumentando que, de otra manera, los Estados miembros se hubieran alejado cada vez más de las instituciones comunitarias. De hecho, la Comisión fue interrogada en dos ocasiones, en 1993 y 1995, sobre la ausencia de recursos que incrementaran la transición del tercer pilar hacia el primer pilar. En la primera respuesta, la Comisión, apoyada por el Consejo, justificó su conducta diciendo que antes de cualquier prueba adicional era necesario atestiguar las instituciones previstas por el Tratado de la UE. En la segunda, dio una respuesta positiva a la comunitarización, y justificó su comportamiento diciendo que si se hubiera mantenido en una posición contraria a los Estados, se hubiera completamente bloqueado el tercer pilar. El Parlamento también movió denuncias contra el Consejo, sobre todo porque el Parlamento no había sido informado acerca de los debates que tuvieron lugar en el Consejo, que entonces, se mantuvieron en secreto entre los Estados miembros. Este comportamiento privó al tercer pilar de la transparencia necesaria.

IV. CONCLUSIÓN

Llegamos entonces al Tratado de Ámsterdam que, como destaca el profesor Andreu Olesti Rayo:

permitió dotar a la Unión Europea de competencias y capacidad de acción en el ámbito del control de las fronteras, asilo e inmigración. Estas medidas se incluyeron en el denominado espacio de libertad, seguridad y justicia, y se repartieron entre el título IV del Tratado de la Comunidad Europea y el tercer pilar, la cooperación policial y judicial en materia penal. Hasta noviembre de 1999, la actuación coordinada de los Estados miembros se repartía entre múltiples instrumentos jurídicos internacionales, entre éstos, el más relevante correspondía al Convenio de Aplicación, de 19 de junio de 1990, del Acuerdo de Schengen, de 15 de junio de 1985, relativo a la

Supresión Gradual de los Controles en las Fronteras Comunes, que había entrado en vigor el 26 de marzo de 1995.⁵³

Hoy en día, a la luz de las revoluciones de algunos países del mundo árabe, así como la constante presencia de la crisis financiera, queda presente el impulso de retomar detenidamente los pilares fundamentales de la Unión Europea. La opinión pública, a través sobre todo de los periódicos y de los periodistas, ya detecta una reinvención de Europa.⁵⁴ Si, por un lado, concordamos con una moderna y seria reinvención de la Unión Europea, por el otro, sobre todo en materia de inmigración, confiamos que la crisis económica o los cambios políticos no representen la perfecta excusa y “disfraz”, para permitir la supresión de todo lo que de positivo se ha logrado hasta este momento.

⁵³ Olesti Rayo, A., “Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración”, *Revista de Derecho Comparado Europeo*, núm. 10, julio-diciembre de 2008, p. 13.

⁵⁴ Véase, por ejemplo, *El País*, 7 de agosto de 2011. Mark Leonard, director del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores, escribió “Reinventar Europa”, http://www.elpais.com/articulo/opinion/Reinventar/Europa/elpepiopi/20110808elpepiopi_12/Tes.