

CONTROLES EN FRONTERAS, ASILO E INMIGRACIÓN

ISABEL M^a CLAVERA ARIZTI*

SUMARIO: I. Introducción. II. Evolución desde los Tratados primarios de la Unión hasta el momento actual. 2.1. De los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas al Tratado de la Unión Europea. 2.2. El Tratado de Amsterdam y su posterior desarrollo. 2.3. La Constitución Europea. III. Directrices actuales. El Programa de La Haya: hacia la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia. IV. Normativa Comunitaria. 4.1. En materia de asilo. 4.2. En materia de inmigración. V. Qué medidas adopta la Unión Europea para el control de las fronteras exteriores.

I. INTRODUCCIÓN

La inmigración, no es en modo alguno un fenómeno nuevo de nuestro tiempo. Durante siglos Occidente ha conocido movimientos migratorios, ciertamente masivos en muchas ocasiones, motivados según los casos por circunstancias económicas, políticas, bélicas o simplemente religiosas.

Ciertamente, desde la perspectiva histórica en relación a la inmigración y extranjería puede hacerse una división en cuatro etapas:

1ª Etapa: Que se inicia tras la 2ª Guerra Mundial, con los Tratados primarios de la Unión, hasta los años setenta con la crisis del petróleo.

Las notas características de esta etapa son las siguientes:

– Es una etapa de crecimiento económico importante, en el que se inicia el proceso de reconstrucción de Europa con la construcción de infraestructuras, servicios, etc.

* Abogada. DEA en Derecho de la Unión Europea. UNED.

– Existe entonces una necesidad de mano de obra de tipo primario que ultrapasa las necesidades y hace que se requiera una importación de mano de obra de países árabes europeos o no o excoloniales.

– La mano de obra que se precisa es primaria, no se exige una cualificación profesional y hablamos de millones de personas a lo largo del periodo.

– Esta necesidad de mano de obra es permanente y constante.

– Existe una facilidad de penetración en el sistema productivo, es decir, es sencillo obtener un trabajo y conservarlo.

– Estas personas que han tenido facilidad para conseguir trabajo, tienen una relativa facilidad de acceso a renta y excedente de renta y esta disponibilidad de capacidad de ahorro genera un efecto importante pues, permite a estas personas consolidar su situación vital en el entorno de acogida. Esto hace que se genere una capacidad de crear una unidad familiar de su país o del de acogida.

– Resulta más fácil producir reagrupación familiar.

– Estas personas se introducen dentro de la sociedad civil de acogida comparten sus valores se integran en los roles sociales, van absorbiendo la cultura de la sociedad de acogida e incluso se acaban integrando políticamente.

2ª Etapa: Abarca desde la primera crisis del petróleo hasta el año 86 a 90.

Las características de esta etapa son la inversión casi matemática de las características de la anterior etapa.

– Etapa de inseguridad en que se dan cuenta que el sistema europeo es frágil a raíz de la crisis del petróleo.

– El crecimiento ya no existe en la economía.

– Se generan economías de servicios.

– Esta frenada del sistema económico produce un cese de la demanda ilimitada de mano de obra, no existe la posibilidad de que la oferta de trabajo sea constante y permanente y ésta desaparece y cada vez es más difícil encontrarla.

– No hay acceso a una renta sostenible, el tipo de mercado hace que pueda hablarse de temporalidad laboral, economía sumergida, resulta difícil reproducir el modelo de la primera etapa. Resulta a su vez difícil disponer de una vivienda digna y poder generar reagrupación familiar y unidad familiar.

– La suma de estos elementos tiene un nombre y es la marginación económica, social y cultural.

– No existe motivación para integrarse y compartir los roles culturales con la sociedad de acogida todo se complica porque se produce el aislamiento y la auto solución.

– En los casos más destacados se pueden encontrar ejemplos de rechazo al sistema, no solo de no participación política sino de grupos de reacción contra el sistema.

– Surgen amplias capas de sociedad al margen de la sociedad de acogida (por ejemplo ciudades dormitorio en los alrededores de Londres, París...).

– Todo esto genera dos elementos: el racismo y la xenofobia, que han condicionado la vida política y económica.

– Los flujos de migración se mantienen constantes a pesar de todo y con la caída del muro de Berlín se abre un nuevo frente de presión migratoria.

3ª Etapa: Abarca desde la segunda mitad de los años noventa hasta la actualidad.

Las características de esta etapa se resumen en:

- El predominio de una nueva función del flujo migratorio.
- La vinculación de los flujos migratorios y el mantenimiento del estado de bienestar.
- Nuestro sistema como consecuencia de la crisis ha sufrido un descenso demográfico que compromete el sistema y la sociedad civil.
- El único remedio posible para que el sistema no entre en una quiebra irreversible es la inmigración.
- El tipo de industria europea requiere mano de obra muy cualificada, un ejemplo es el de la demanda de expertos informáticos en Alemania, que ha precisado conceder Permiso de Trabajo y Residencia de larga duración a nacionales de la India.
- Existe la conciencia de que sin una inmigración que nutra el sistema sanitario, fiscal... el sistema quiebra.

Como datos a modo de ejemplo, en 2003, en España se concentró la mayor inmigración dentro de la Unión Europea.

En Alemania, en los últimos años llega a ser mayor el número de defunciones que el de nacimientos, razón por la cual el hecho de que no haya descendido su número de habitantes se debe exclusivamente al flujo migratorio, que en el caso de este país es originario principalmente de Turquía y los Balcanes.

En la región de París más de la mitad de la población menor de 15 años es originaria de África lo que ha dado un vuelco a la cultura de la zona en menos de una generación.

Dado el nivel de natalidad registrado en la Unión Europea para poder mantener el mismo ritmo de crecimiento macroeconómico actual algunos especialistas calculan que en los próximos 50 años la Unión Europea necesitará de una inmigración de por lo menos el equivalente a los 2/3 de la población actual de principios del milenio actual. En cifras precisas y que se conversan entre los gobiernos europeos, esto significa incrementar de 455 millones de habitantes a principios de este milenio hasta alcanzar los 700 millones de habitantes en el año 2050.

Otros especialistas por el contrario, discrepan y consideran que una inmigración de tal envergadura no se compensaría con el crecimiento económico que promovería los costes que generaría.

4ª Etapa: Se empieza a hablar de una cuarta etapa que se inicia con los atentados de 11 de septiembre de Nueva York y continúa con los de 11 de marzo en Madrid y, se caracteriza por el cruce del problema de la inmigración con la seguridad.

II. EVOLUCIÓN DESDE LOS TRATADOS PRIMARIOS DE LA UNIÓN HASTA EL MOMENTO ACTUAL

2.1. De los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas al Tratado de la Unión Europea

Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas¹

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea previó entre sus objetivos la libre circulación de personas, si bien se concebía entonces desde un ángulo económico y afectaba únicamente a los trabajadores.

En efecto, la voluntad de ampliar esa libertad y el desarrollo de fenómenos como la delincuencia transfronteriza organizada, el tráfico de drogas, la inmigración ilegal y el terrorismo llevaron a los Estados Miembros a iniciar una cooperación intergubernamental en el marco del llamado **Grupo de Trevi**, creado en la cumbre de Roma de 1975 para luchar contra el terrorismo, si bien progresivamente fue asumiendo durante la década de los ochenta medidas para el combate de la inmigración ilegal.

La normativa comunitaria en materia de circulación de personas fue escasa, el Derecho derivado, al ir desarrollando la definición abierta de libertad de circulación de las personas, fue erosionando poco a poco la resistencia inicial de los Estados a incluir a los nacionales de Estados terceros bajo el paraguas comunitario. Así en el ámbito de la libertad de circulación de trabajadores es preciso señalar el **Reglamento 1612/68²** (en sustitución del anterior Reglamento 38/64³), aún partiendo de la reserva de la libertad de circulación a los trabajadores comunitarios (art.1), reconoció el derecho al reagrupamiento familiar con independencia de la nacionalidad comunitaria o no de los miembros de la familia del trabajador comunitario y considerando como tales no sólo la familia nuclear (cónyuge y descendientes), sino también a los ascendientes respectivos (art. 10)⁴. Igualmente, este derecho era y sigue siendo escoltado tí-

¹ Tratados de Roma de 25 de marzo de 1957, constitutivos de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA); la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), cuyo Tratado fue firmado en París el 18 de abril de 1951.

² Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, JOCE L 257 de 19.10.1968, pp. 2-12; EE5/1 p. 77; *vid.* También Directiva 68/360/CEE de 15 de octubre de 1968, JOCE L 257 de 11.10.1968.

³ Reglamento (CEE) nº 38/64 del Consejo, de 25 de marzo de 1964, relativa a la libre circulación de los trabajadores en el interior de la Comunidad, JOCE 62 de 17.4.1964, p. 965.

⁴ «Con independencia de su nacionalidad, tendrán derecho a instalarse con el trabajador nacional de un Estado miembro empleado en el territorio de otro Estado miembro: a) su cónyuge y sus descendientes menores de 21 años a su cargo; b) los ascendientes del trabajador y de su cónyuge que esté a su cargo».

midamente en el mismo reglamento por el correlativo derecho al acceso al trabajo (art. 11) o el derecho a la educación (art. 12) de esos familiares reagrupados, así como por el no menos lógico derecho de asistencia y recepción de prestaciones sociales, recogido en un reglamento posterior⁵. El derecho de reagrupamiento familiar conllevaba, pues, una indefectible extensión de la libertad de circulación a estos ciudadanos extranjeros no comunitarios. Eso sí, estableciendo desde sus orígenes una diferenciación en la fijación de las condiciones entre el reagrupamiento familiar de los trabajadores comunitarios (de perfiles más precisos) y el reagrupamiento familiar de los trabajadores extranjeros no comunitarios (cuyas condiciones serán fijadas por el Derecho nacional). En el ámbito de la libertad de prestación de servicios la **Directiva 73/148/CEE**⁶ contribuyó también a erosionar la inicial postura restrictiva.⁷

De otro lado, los Estados han tenido un gran margen de apreciación, por ello, cada uno de los Estados comunitarios pudo hacer su propia política migratoria y sus propios acuerdos con terceros Estados, salvo aquellos aspectos regulados en los Acuerdos y Tratados que la propia Comunidad firma con países terceros, que, en general, eran Acuerdos mixtos, y, por lo tanto, también eran acuerdos firmados por los Estados comunitarios. Dichos Acuerdos son **Acuerdos de Asociación, de Cooperación, Euromediterráneos o Europeos**⁸, según se denominen, en función de su con-

⁵ Reglamento 1408/71 de 14 de junio 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores y sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, JOCE L 149 de 5 de julio 1971, pp. 2-50; EE 5/1, p. 98.

⁶ Directiva 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios, JOCE L 172 de 28.6.1973, pp. 14-16; EE- 6/1, p. 132.

⁷ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *La inmigración y el asilo en la unión europea*, Ed. Colex, Madrid 2002, págs. 34 y sigs.

⁸ Ver, por ejemplo, el Acuerdo de Asociación con Turquía, de 12 de septiembre de 1963 (JOCE L. 217 de 29 de diciembre de 1964) y su Protocolo Adicional de 23 de noviembre de 1970 (JOCE L. 293, de 29 de diciembre de 1973). Sobre Turquía, véase también la Decisión del Consejo, de 8 de marzo de 2001, sobre los principios, prioridades, objetivos intermedios y condiciones contenidos en la asociación para la adhesión de la República de Turquía (DOCE L 85 de 24 de marzo de 2001); los Acuerdos de cooperación con Argelia, de 25 de abril de 1976 (JOCE L 263 de 27 de septiembre de 1978); con Marruecos, de 25 de abril de 1976 (JOCE L 264 de 27 de septiembre de 1978); con Túnez, de 25 de abril de 1976 (JOCE L 265 de 27 de septiembre de 1978); con Jordania de 18 de enero de 1977 (JOCE L 268, de 27 de septiembre de 1978); con Egipto, de 18 de enero de 1977 (JOCE L 266 de 27 de septiembre de 1978); con Siria, de 18 de enero de 1977 (JOCE L 269 de 27 de septiembre de 1978); con Líbano, de 3 de mayo de 1977 (JOCE L 267 de 27 de septiembre de 1978); Acuerdos euromediterráneos con Túnez, de 17 de julio de 1995 (DOCE L 97 de 30 de marzo de 1998); con Marruecos, de 26 de febrero de 1996 (DOCE L 70 de 18 de marzo de 2000); Acuerdos Europeos con Polonia y Hungría, de 16 de diciembre de 1992 (DOCE L 347 de 31 de diciembre de 1993). Respecto a Polonia ver también la Decisión 93/743/EURATOM, CECA, CE del Consejo y de la Comisión, de 13 de diciembre de 1993; Rumanía, de 2 de febrero de 1993 (DOCE L 357 de 31 de diciembre de 1994); con Bulgaria, de 8 de marzo de 1993 (DOCE L 358 de 31 de diciembre de 1994); con República Checa, de junio de 1993 (DOCE L 360 de 31 de diciembre de 1994). Respecto a la República Checa ver también la Decisión nº 4 del Consejo de asociación UE-República Checa, de 15 de diciembre de 2000, relativa a la transición a la se-

tenido. De todas maneras, este tipo de acuerdos se establecían, sobre todo, para regular las competencias comunitarias en materia de empleo o para la regulación de la normativa comunitaria en materia laboral y social.⁹

El **Acta Única Europea** firmada en 1986, introduce en el Tratado CEE el artículo 8 A (art. 7 A tras el Tratado de Maastricht y 14 tras el Tratado de Amsterdam) según el cual el objetivo de un mercado interior «implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado». Paralelamente a la supresión de las fronteras interiores cobra fuerza la idea de que la libre circulación de personas debe ir acompañada necesariamente de medidas compensatorias que permitan reforzar los controles en las fronteras exteriores y definir una política común de asilo e inmigración.¹⁰

Destacar a su vez la creación, ese mismo año, del **Grupo ad hoc sobre inmigración**, a iniciativa belga y británica, para encargarse específicamente de los temas de inmigración, sin bien uno de los detonantes de su creación fue la lucha contra el uso abusivo de las demandas de asilo.¹¹

El **Acuerdo de Schengen** de 14 de junio de 1985 trata sobre la supresión de controles en las fronteras comunes entre los Estados del BENELUX, Francia y Alemania, así como el Convenio de aplicación, firmado por esos mismos Estados el 19 de junio de 1990 y en vigor desde el 26 de marzo de 1995. Sistema éste que se construyó sobre la base inicial del Acuerdo bilateral de Saarbrücken entre Francia y Ale-

gunda fase de la asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República Checa, por otra (DOCE L 48 de 17 de febrero de 2001); con la República Eslovaca, de 19 de diciembre de 1994 (DOCE L 359 de 31 de diciembre de 1994); con Estonia, de 12 de junio de 1995 (DOCE L 68 de 9 de marzo de 1998; con Letonia, de 12 de junio de 1995 (DOCE L 26 de febrero de 1998); con Lituania, de 12 de junio de 1995 (DOCE L 51 de 20 de febrero de 1998); con Eslovenia, de 10 de junio de 1995 (DOCE L 51 de 26 de febrero de 1999); ver también el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo de 2 de mayo de 1992, hecho en Oporto con Austria, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Noruega, y Suecia, aunque ya no tienen sentido para Austria, Finlandia y Suecia que forman parte de la Unión Europea (DOCE L 1 de 3 de enero de 1994). La entrada en vigor el día 1 de enero de 1994 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, ratificado por España el 26 de noviembre de 1993, implica que a partir de dicha fecha a los nacionales de estos últimos países, excepto Liechtenstein hasta el 1 de enero de 1998, que quieran entrar, residir y trabajar en nuestro territorio, así como a sus familiares, también les será de aplicación el régimen previsto para los nacionales comunitarios en el Real Decreto 766/1992, de 26 de junio, modificado por el Real Decreto 737/1995, de 5 de mayo.

⁹ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A., *Derecho comunitario de la inmigración*, Ed. Atelier, Barcelona 2006, pág. 16 y sigs.

¹⁰ BACIGALUPO SAGGESSE, M., «Bases de la política comunitaria en materia de visados, asilo e inmigración», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 5, 2º semestre 2003, publicada por el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) págs. 57 a 76.

¹¹ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *La inmigración y el asilo en la unión europea*, Ed. Colex, Madrid 2002, pág. 39.

mania (1984), y al que tras 1990 se le han sumado posteriormente Italia (1990)¹², España y Portugal (1991)¹³, Grecia (1992)¹⁴, Austria (1995)¹⁵ y Dinamarca, Suecia y Finlandia (1995), ostentando Noruega e Islandia desde esta última fecha la condición de Estados asociados.¹⁶ Posteriormente los nuevos Estados adheridos a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004, Chipre, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia, también forman parte de Schengen, en su actual concepción comunitaria. De esta forma se establece la relación jurídica vinculante con Schengen desde el momento de la adhesión, aunque hay algunas condiciones particulares.¹⁷ En el Anexo I del citado Acta de adhesión, se enumeran los actos normativos vinculantes en este contexto.

Como consecuencia de la situación de Dinamarca, y teniendo en cuenta que ésta pertenecía a la Unión Nórdica de Pasaportes, junto con Islandia, Noruega y Suecia, tanto Noruega como Islandia se han asociado a la ejecución del acervo de Schengen¹⁸, en un Acuerdo firmado en Luxemburgo el 19 de diciembre de 1996. El Consejo, conforme a lo estipulado en el artículo 6 del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea, anexo al Tratado de Amsterdam, decidió firmar este acuerdo con Islandia y Noruega el 18 de mayo de 1999.¹⁹

¹² Protocolo de Adhesión firmado en París el 27 de noviembre de 1990, hecho en Bonn el 25 de junio de 1991. Aplicación provisional (BOE núm. 181, de 30 de julio de 1991). Instrumento de Ratificación (BOE núm. 62, de 13 de marzo de 1997).

¹³ Protocolo de Adhesión firmado en Bonn el 25 de junio de 1991 (BOE núm. 34 de 9 de febrero de 1993). Respecto a España hay que considerar que se establece un régimen especial para Ceuta y Melilla para mantener la fluidez del tránsito entre Tetuán y Ceuta y Nador y Melilla. Instrumento de ratificación del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994).

¹⁴ Protocolo de Adhesión firmado en Madrid el 6 de noviembre de 1992 (BOE núm. 34, de 9 de febrero de 1993). Instrumentos de Ratificación del Protocolo y del Acuerdo de Adhesión al Convenio de Aplicación (BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 1997).

¹⁵ Instrumento de Ratificación del Protocolo de Adhesión del Gobierno de la República Austriaca al Acuerdo de Schengen e instrumento de ratificación del Acuerdo de Adhesión al Convenio de Aplicación (BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 1997).

¹⁶ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *La inmigración y el asilo en la unión europea*, Ed. Colex, Madrid 2.002, pág. 40.

¹⁷ DOCE nº L 236, de 23 de septiembre de 2003.

¹⁸ El *acervo Schengen* consiste en una compleja red de normas, reglamentaciones, prácticas administrativas y mecanismos operativos emanados del Comité Ejecutivo y de la estructura orgánica dependiente de éste, compuesta de diversos órganos de ayuda y asesoramiento (entre ellos principalmente la Secretaría Schengen), así como grupos de expertos. Esta regulación material (el acervo de Schengen) se extiende a los siguientes ámbitos: supresión de controles en el cruce de fronteras interiores; control del cruce de fronteras exteriores; política de visados, inmigración ilegal y condiciones de circulación de los extranjeros; determinación del Estado responsable de la tramitación de las solicitudes de asilo; cooperación policial y judicial en materia penal; Sistema de Información Schengen; y protección de datos de carácter personal.

¹⁹ DOCE nº L 176, de 10 de julio de 1999.

Los actos jurídicos se adoptan en el seno del Consejo, donde no participan ni Islandia ni Noruega, pero estos dos Estados se comprometen a aplicar dichas decisiones. Existe un Comité mixto en el que, además de los representantes de los Estados Miembros, también participa la Comisión Europea²⁰ y es, por tanto, en el marco de este Comité, donde los dos Estados no comunitarios de Schengen, hacen sus observaciones y negocian sus posiciones.

Como Irlanda y el Reino Unido están fuera de la aplicación del sistema se ha requerido un nuevo acuerdo entre Islandia y Noruega e Irlanda y el Reino Unido, que a su vez, requirió ser aprobado por el Consejo. Así, el Consejo aprobó el 28 de junio de 1999 dicho Acuerdo²¹ y más adelante, el 1 de diciembre de 2000 el Consejo adoptó la Decisión respecto a la aplicación del acervo de Schengen en Dinamarca, Finlandia y Suecia, así como en Islandia y Noruega²².

Ciertamente, la aplicación del sistema es correcto en todos los países participantes y estamos en condiciones generales de decir que el objetivo inicial de las partes se está cumpliendo, es decir la comunitarización de Schengen. Cuando finalmente Irlanda y el Reino Unido estén en condiciones de aceptar los criterios de Schengen, estará uniforme y totalmente comunitarizado.²³

Al contenido de los referidos convenios, centrado básicamente en el establecimiento de medidas de seguridad compensatorias de la desaparición de los controles sobre las fronteras interiores²⁴, habría que añadir la compleja amalgama de actos y decisiones adoptadas por el Comité ejecutivo para obtener como resultado lo que el Tratado de Amsterdam denominará acervo Schengen, centrado en garantizar a cualquier persona, comunitaria o no, la posibilidad de trasladarse a otro Estado por un periodo inferior a los tres meses²⁵.

El **Convenio de Dublín** de 15 de junio de 1990²⁶ trata de fijar el Estado responsable del examen de una petición de asilo²⁷, dentro de un procedimiento marco uni-

²⁰ Ver su reglamento interno en DO C 211 de 23-07-1999.

²¹ DOCE nº L 15 de 20-01-2000.

²² DOCE nº L 309 de 09-12-2000.

²³ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A., *Derecho comunitario de la inmigración*, Ed. Atelier, Barcelona 2.006, págs. 156 y sigs.

²⁴ Tales medidas afectan en el convenio de aplicación, por ejemplo, al cruce de las fronteras interiores (art. 2) y exteriores (arts. 3-8), visados (arts. 9-18), cooperación policial (arts. 39-47)), asistencia judicial en materia penal (arts. 48-53), extradición (arts. 59-66), transmisión de la ejecución de sentencias penales (arts. 67-69), estupefacientes (arts. 70-76) o la creación de un sistema de información propio (arts. 92-119).

²⁵ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *La inmigración y el asilo en la unión europea*, Ed. Colex, Madrid 2002, pág. 40.

²⁶ DOCE nº C 254 de 19/08/1997 pág. 1-12. Véase el texto en http://europa.eu.int/eurlex/es/liif/reg/es_register_19103010.html. España lo ratificó el 27 de marzo de 1995 y lo publicó posteriormente en su BOE nº 183 de 1 de agosto de 1997, con rectificaciones en el BOE nº 235 de 1 de octubre de 1997.

²⁷ Por solicitud de asilo, el Convenio de Dublín entiende «una solicitud mediante la cual un extranjero pide a un Estado miembro la protección de la Convención de Ginebra, invocando la condición de

formado para todos los Estados firmantes del Convenio. En efecto, el Convenio de Dublín constituye el primer instrumento jurídico sobre el asilo en vigor en toda la Comunidad, y vendrá a sustituir a la Convención de Aplicación de Schengen en lo relativo al asilo ya mencionado.

Tanto los Acuerdos de Schengen como el Convenio de Dublín atañen al control de los movimientos de personas y al control del asilo, intentando concertar las políticas o incluso institucionalizar tal control.²⁸ La política europea de asilo debe luchar contra la utilización abusiva de los procedimientos de asilo que suponen una gran vía de acceso a la Unión Europea para la inmigración clandestina²⁹.

El **Tratado de la Unión Europea**³⁰, contempla en su Título VI (artículo K a K.9) las disposiciones relativas a la JAI y en particular las que hacen referencia por vez primera de manera específica a asilo e inmigración³¹.

El artículo K.1 TUE enumeraba nueve «ámbitos de interés común», a saber: el asilo; el cruce de personas por las fronteras exteriores y la práctica de controles sobre esas personas; la política de inmigración y la relativa a nacionales de terceros Estados en relación con determinados aspectos de la misma; la lucha contra la toxicomanía y contra la defraudación a escala internacional; la cooperación judicial civil y penal; y, por último la cooperación aduanera y la policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional.³²

Con el Tratado de Maastricht se pone pues en marcha esta nueva política de cooperación de la Unión en los ámbitos de justicia e interior, aunque sus realizaciones

refugiado con arreglo al artículo 1 de la Convención de Ginebra, modificada por el Protocolo de Nueva York», y por solicitante de asilo «el extranjero que haya presentado una solicitud de asilo sobre la cual todavía no existe una resolución definitiva».

²⁸ ESPADA RAMOS, M^a L., *¿Europa, ciudad abierta?*. Instituto Municipal de Formación y empleo. Ayuntamiento de Granada, Granada 1997, pág. 116 y sigs.

²⁹ BODELÓN ALONSO, G., *Problèmes liés a la mise en oeuvre de la Convention de Dublín*, en el libro FARIA, Ed. Claudia.: *The Dublin Convention on Asylum-Between Reality and Aspirations*, European Institute of Public Administration, Maastricht (The Netherlands), 2001, pág. 38.

³⁰ Se firmó en la ciudad holandesa de Maastricht el 7 de febrero de 1992, entrando en vigor el 1 de noviembre de 1993. En relación con España la Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de la Unión Europea.

³¹ Como sabemos la Unión Europea que se crea, está basada en tres pilares:

- El comunitario (ya existente) y que constituye el Primer Pilar.
- Los de carácter no comunitario (de nueva creación), pero no estrictamente intergubernamentales y son:
 - La política exterior y de seguridad común (PESC) el llamado Segundo Pilar.
 - La cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior (JAI) conocido como Tercer Pilar.

³² BACIGALUPO SAGGESSE, M., «Bases de la política comunitaria en materia de visados, asilo e inmigración», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 5, 2º semestre 2003, publicada por el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) págs. 57 a 76.

serán limitadas debido al contenido todavía muy prudente de las disposiciones del propio tratado.³³

2.2. El Tratado de Amsterdam y su posterior desarrollo

El **Tratado de Amsterdam**³⁴, podemos hablar de una nueva arquitectura europea presidida por los objetivos constitucionales de libertad, seguridad y justicia³⁵, cuya realización progresiva³⁶ pretende subsanar las disfuncionalidades y superar las insuficiencias del régimen jurídico anterior, caracterizado por la amplitud en los objetivos fijados tendentes a la consecución de un verdadero espacio sin fronteras interiores para el individuo, pero carente de los medios adecuados para una satisfactoria puesta en funcionamiento³⁷. Incorpora un Título nuevo (Título IV, artículos 61-69, tras nueva enumeración) en el Tratado de la Comunidad Europea sobre visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas. El Tercer Pilar de la Unión es objeto de una comunitarización parcial, se produce un trasvase del Tercer Pilar al Primero con respecto a las materias citadas y, el Tercer

³³ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., «Asilo e inmigración en la Unión Europea», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 13 Año 6, septiembre/diciembre 2002, págs. 833 a 856.

³⁴ Tratado de Amsterdam de 17 de junio de 1997 en vigor desde el 1 de mayo de 1999.

³⁵ El texto del Tratado expresa que «*La Unión se basa en los principios de Libertad, Democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros*».

³⁶ Es preciso hacer mención en relación a la instauración progresiva, el artículo 63 del tratado CE según el cual:

«*El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 67, adoptará, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Amsterdam,*

1) medidas en materia de asilo, con arreglo a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el estatuto de los refugiados y a otros tratados pertinentes, en los siguientes ámbitos:

- a) criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro que asume la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país,*
- b) normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros,*
- c) normas mínimas para la concesión del estatuto de refugiado a nacionales de terceros países,*
- d) normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado;*

2) medidas relativas a los refugiados y personas desplazadas, en los siguientes ámbitos:

- a) normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y para las personas que por otro motivo necesitan protección internacional.*
- b) Fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de dicha acogida (...).*

³⁷ TRUJILLO HERRERA, R., *La Unión Europea y el derecho de asilo*, Dikynson S.L., Madrid 2003, pág. 286.

Pilar, tras la reforma de Amsterdam se concentra en aspectos exclusivamente relativos a la seguridad, en su vertiente policial y judicial.

Se traslada, por tanto, al pilar comunitario una amplia competencia en materia de control sobre el cruce de las fronteras, inmigración y asilo. En particular competencias para la adopción durante un periodo de cinco años de medidas que, por un lado, aseguren la total desaparición de los controles sobre las fronteras interiores (art. 62.1 TCE) y medidas reguladoras del cruce de las fronteras exteriores, lo que engloba tanto el control sobre dichas fronteras como las normas sobre visados (art. 62.2 TCE), así como la fijación de las condiciones de libre viaje de los nacionales de terceros países (art. 62.3 TCE). Y, por otro lado, medidas en materia de asilo (art. 63.1 TCE) e inmigración (art. 63.2 TCE).

Con ello se rompe con la arraigada concepción anterior de que el régimen de entrada de extranjeros forma parte de una competencia exclusiva de los Estados y, por ende, susceptible únicamente de cooperación entre ellos, fuere tipo Schengen o Dublín al margen de los Tratados constitutivos (modelo convencional) o fuere en el seno de un pilar extracomunitario del TUE (modelo intergubernamental). Bien al contrario están estrechamente ligados a la libertad de circulación de personas y, por ello, reclaman una regulación dentro del pilar comunitario sometidos al régimen institucional y a los instrumentarios jurídicos propios del mismo, así como plenamente sometida a la actuación de la Comunidad y de los Estados miembros al principio de lealtad comunitaria.³⁸

En el Tratado de Amsterdam se prevé igualmente, a través de un protocolo anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de la Comunidad Europea, la integración del acervo Schengen relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes en el marco de la Unión Europea entre los Estados de la Unión Europea y los terceros países miembros del «espacio Schengen»³⁹.

El **Tratado de Niza** por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos, de 26 de febrero de 2001⁴⁰ se ha planteado algunas cuestiones relacionadas con la inmigración.

El artículo 40 del Tratado de la Unión Europea, tal como se ha consolidado por el Tratado de Amsterdam, ha sufrido un importante cambio, tras las enmiendas del

³⁸ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *La inmigración y el asilo en la unión europea*, Ed. Colex, Madrid 2.002, pág. 62 y sigs.

³⁹ Sendas decisiones del Consejo de 20 de mayo de 1999 (DOCE, nº L 176, de 10 de julio de 1999) hacen referencia a la definición del acervo de Schengen y a la fijación de la base jurídica de cada una de las disposiciones que lo constituyen. Las disposiciones constitutivas del acervo de Schengen desde la firma del acuerdo en 1985 hasta la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam aparecen publicadas en el DOCE nº L 239, de 22 de septiembre de 2000. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., «Asilo e inmigración en la Unión Europea», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 13 Año 6, septiembre/diciembre 2002, págs. 833 a 856.

⁴⁰ Fue publicado en el DOCE C/80/1 de 10 de marzo de 2001.

Tratado de Niza. La cooperación reforzada, es decir, la posibilidad que tienen los Estados Miembros de profundizar en algunos aspectos comunitarios, sin necesidad de que se les bloquee dicha profundización porque no intervengan todos en ella, queda consagrada en dicho artículo 40, con una serie de requisitos, entre ellos el de la posibilidad de que un Estado declare en el seno del Consejo que, «por motivos importantes y explícitos de política nacional» que se va a oponer a autorizar dicha cooperación reforzada. Hecha esta declaración no se produciría la votación. Si no se hace, la votación se pondrá en marcha por la mayoría cualificada, salvo que se decidiera remitir al Consejo Europeo para que decida por unanimidad⁴¹.

El Tratado de Niza, en materias JAI, prevé la aplicación de la mayoría cualificada y del procedimiento de codecisión para la adopción de la gran mayoría de las medidas previstas en materia de visados, asilo, e inmigración siempre y cuando hubiera sido ya adoptada previamente por unanimidad la legislación comunitaria que defina las normas comunes y los principios esenciales que deberían regir estas materias⁴².

El Tratado de la Comunidad Europea establece en su artículo 67 el procedimiento de la toma de decisión sobre aspectos con el cruce de fronteras exteriores, asilados, refugiados y desplazados, cualquier medida relativa a la política de inmigración o relacionada con la cooperación judicial civil. Dicho procedimiento exige, hoy día, la unanimidad, con la previa consulta al Parlamento Europeo, aunque se admiten «pasarelas» a partir de 2004 por la que el Consejo, por unanimidad, puede decidir aplicar una mayoría cualificada y un procedimiento de codecisión. Respecto a la libre circulación de ciudadanos extracomunitarios, los Estados se comprometen, mediante una Declaración adjunta, a que el sistema preponderante sea el de la codecisión, a partir del 1 de mayo de 2004⁴³.

Con posterioridad diversos Consejos Europeos han estudiado dentro del ámbito de espacio de libertad, seguridad y justicia, una política común de asilo e inmigración así como el control de las fronteras exteriores. Entre ellos es preciso destacar:

El Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999. En el desarrollo posterior al Tratado de Amsterdam tiene fundamental importancia el Consejo Europeo de Tampere⁴⁴, reunido con la finalidad de proceder al establecimiento del espacio de libertad, seguridad y justicia facilitando la realización íntegra e inmediata del contenido del Tratado de Amsterdam⁴⁵.

⁴¹ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A., *Derecho comunitario de la inmigración*, Ed. Atelier, Barcelona 2006, págs. 41 y sigs.

⁴² GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., «Asilo e inmigración en la Unión Europea», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 13 Año 6, septiembre/diciembre 2002, págs. 833 a 856.

⁴³ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A., *Derecho comunitario de la inmigración*, Ed. Atelier, Barcelona 2006, págs. 42 y sigs.

⁴⁴ La presidencia finlandesa convocó una reunión extraordinaria del Consejo Europeo de Tampere los días 15 y 16 de octubre de 1999.

⁴⁵ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A., *Derecho comunitario de la inmigración*, Ed. Atelier, Barcelona 2006, págs. 38 y sigs.

En materia de asilo e inmigración, el Consejo Europeo de Tampere concretó los principios básicos para el desarrollo de esta nueva política común europea. Por un lado, el establecimiento de un régimen de asilo común, basado en la aplicación de la legislación internacional,⁴⁶ centrado en la adopción de las medidas concretas previstas en el artículo 63 1) y 2) del TCE y dirigido hacia la fijación de un procedimiento de asilo común y de un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo. Por otro lado, el establecimiento de una política de inmigración asentada en tres principios básicos: la regulación de la inmigración legal, la lucha contra la inmigración ilegal y la cooperación con los países de origen y tránsito de los inmigrantes.

A efecto de controlar la adopción de las medidas ya previstas en el Tratado, en el Plan de Acción de Viena⁴⁷ y en sus propias conclusiones, el Consejo de Tampere invitó a la Comisión a elaborar y poner al día regularmente un marcador («*scoreboard*»), a efecto de supervisar los progresos realizados en la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea⁴⁸.

El Consejo Europeo de Sevilla, de 21 y 22 de junio de 2002, ha tenido que volver a rescatar en esencia las mismas ideas de Tampere con algunos reforzamientos. En cuanto a los trabajos legislativos en curso sobre la definición de una política común de asilo e inmigración, el Consejo Europeo de Sevilla, estableció un calendario para que se establecieran las nuevas normas sobre asilo, (llamándolo Dublín II, en relación al Convenio de Dublín relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, de 15 de junio de 1990), la aprobación de las normas sobre la consecución del estatuto de refugiado, sobre reagrupación familiar y sobre el estatuto de residentes permanentes y la aprobación de las normas comunes en materia de procedimiento de asilo. Podemos afirmar que el referido calendario más o menos se ha cumplido⁴⁹.

El Consejo Europeo de Salónica de 19 y 20 de junio de 2003, estableció nuevos objetivos específicos en cuestiones de asilo e inmigración, confirmó por ejemplo, la necesidad de adoptar medidas comunes en materia de identificadores y datos biométricos para los documentos de los nacionales de los países terceros, los pasaportes de los ciudadanos de la Unión Europea y los sistemas de información.

⁴⁶ *Vid.*, en particular, Convenio sobre el estatuto de los refugiados, hecho en Ginebra el 28 de julio de 1951, y Protocolo sobre el estatuto de los refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967.

⁴⁷ Con la perspectiva de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo Europeo de Viena aprobó en diciembre de 1998 un plan de acción relativo a los conceptos de base y las modalidades de aplicación de las disposiciones de dicho Tratado respecto del establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

⁴⁸ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., «Asilo e inmigración en la Unión Europea», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 13 Año 6, septiembre/diciembre 2002, págs. 833 a 856.

⁴⁹ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A., *Derecho comunitario de la inmigración*, Ed. Atelier, Barcelona 2006, págs. 38 y sigs.

2.3. La Constitución Europea

Los objetivos a los que queda sujeta la política de la Unión Europea sobre el derecho de asilo, el control de fronteras y la inmigración, se basan en el establecimiento de criterios comunes con la finalidad de garantizar la ausencia de controles en el cruce de las fronteras interiores para todas las personas, con independencia de su nacionalidad; asegurar un control eficaz cuando se trate del cruce de las fronteras exteriores; y el establecimiento de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores (art. III-265.1).

La regulación de este régimen de la libertad de circulación queda sujeto a la ley o a la ley marco europea (art. 265.2).

Algo muy semejante ocurre con la regulación del derecho de asilo (art. III-266), su régimen jurídico se configura a partir del establecimiento de una política común sobre el asilo y la protección personal, en la que ya no es posible la adopción de medidas contrapuestas sobre supuestos iguales por parte de los Estados miembros de la Unión Europea. Evidentemente ello siempre deberá ser con plena adecuación a lo prescrito por la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y el Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el estatuto de los refugiados. La regulación del derecho de asilo se reserva también a la ley o a la ley marco. Se trata de un criterio flexible que adquiere especial relevancia porque según sea el acto jurídico que se aplique –ley o ley marco– la disponibilidad de los Estados miembros para aplicar una medida varía considerablemente. Así, si se trata de una ley europea su aplicación es directa sin dejar margen a las autoridades del Estado para elegir la forma y los medios para hacerlo, que es justamente la facultad de la que disponen si se trata de una ley-marco.

La ley europea o la ley marco europea vuelven a ser el idéntico instrumento jurídico que emplea el Tratado para regular la política común de inmigración (Art. III-267.2)⁵⁰. El objetivo de la Unión en materia de inmigración consiste en desarrollar una política común de inmigración destinada a garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.

Con ocasión del Consejo Europeo de Niza, la Unión Europea proclamó solemnemente el 7 de diciembre de 2000, la **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea**. Ésta supone también un paso adelante en la construcción del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Como sabemos, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea está incorporada a la Constitución Europea, en su Parte II. En dicha Constitución aparece el Derecho al asilo, en el artículo II-78, donde se reconoce la garantía de este dere-

⁵⁰ ALBERTÍ ROVIRA, E. (Dir) y otros, *El Proyecto de una nueva Constitución Europea, Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia 2004, págs. 412 y sigs.

cho tal como se concibe en el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967, o, si acaso en el artículo II-79 de la misma Constitución que hace referencia a la prohibición de las expulsiones colectivas o al principio de *non refoulement* de los extranjeros.

También hay referencias indirectas cuando se garantiza, en general, como no podría ser de otra manera, los derechos humanos y las libertades fundamentales a toda persona dependiente de la jurisdicción de un Estado comunitario, por tanto, incluyendo a extranjeros, documentados o no, en situación de legalidad o no. A todos, en cuanto al disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales. Y esto es muy importante en sede comunitaria porque en tanto en cuanto se regula una política migratoria pueden aparecer casos de violaciones de derechos que los más débiles, en este caso los inmigrantes, pueden hacer valer ante las autoridades comunitarias.

La Constitución Europea distingue, al igual que distinguía la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, entre «ciudadanos europeos» y «toda persona», dado que se entiende que hay ciertos derechos, como el de ser elector y elegibles a las elecciones europeas, o el derecho a la protección diplomática o consular que son específicos de los europeos. Sin embargo el derecho a no ser torturado o a un juicio justo y equitativo es un derecho general, independientemente de si se es europeo o inmigrante⁵¹.

III. DIRECTRICES ACTUALES. EL PROGRAMA DE LA HAYA: HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

El Programa de La Haya, se adoptó en el Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004, una vez transcurridos los cinco años de vigencia del Programa de Tampere, los Estados Miembros, bajo la Presidencia holandesa, abordaron la consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para el periodo 2004-2009.

El Programa de La Haya, resulta ser mucho más ambicioso que el de Tampere, tanto cualitativa como cuantitativamente. El Programa subraya el carácter prioritario que el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para la Unión Europea de ahí, que la Comisión y el Consejo hayan elaborado un Plan de Acción que traduce los objetivos y prioridades del programa en acciones concretas, con un calendario de aplicación y puesta en marcha.

Paralelamente, las Perspectivas Financiera 2007-2013 tendrán que contemplar y materializar el carácter prioritario que se otorga al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia mediante el incremento de su dotación presupuestaria. Ello se plasmará en la creación de Fondos específicos para los tres ámbitos –libertad, seguridad y justicia–.

⁵¹ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A., *Derecho comunitario de la inmigración*, Ed. Atelier, Barcelona 2006, págs. 49 y sigs.

El Programa de La Haya introduce modificaciones sustanciales, tanto procedimentales como formales, en el Sistema de libertad, seguridad y justicia. En cuanto a la adopción de decisiones en el Consejo, una vez concluido el periodo transitorio de cinco años establecido en el art. 67 TCE, todas las decisiones se adoptarán por mayoría cualificada, a excepción de la inmigración legal, que conserva el mecanismo de la unanimidad. Por su parte, el Parlamento Europeo ha visto aumentadas sus competencias al haberse introducido el procedimiento de codecisión para algunas materias –inmigración, asilo o ciertos ámbitos de la política de visados–.

Ya durante la última Presidencia española de la Unión Europea (2002), se realizó un gran esfuerzo para avanzar hacia una respuesta común a estos desafíos, con la aprobación del Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y el Plan para la gestión de las fronteras exteriores.

El Programa de La Haya se dirige hacia un enfoque global o integral del fenómeno migratorio. Consecuentemente, las actuaciones de la Unión Europea en este ámbito están dirigidas a conseguir el equilibrio, por una parte entre las medidas promotoras de la integración de los inmigrantes legalmente establecidos, la gestión de los flujos migratorios y una política de asilo respetuosa con los acuerdos internacionales, y por otra parte de la lucha decidida contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos y el control de fronteras y la política de visados.

En materia de asilo, y en su vertiente interna, se iniciará la segunda fase de la puesta en marcha del sistema común europeo de asilo consistente en establecer un procedimiento común para la tramitación de las peticiones de asilo y de un estatuto uniforme para los refugiados. La proyección exterior de la política de asilo implicará el desarrollo de programas regionales de protección por parte de la Unión Europea en asociación con terceros Estados afectados. A ello hay que sumar la revisión del Fondo de Refugiados para hacer frente a la llegada y debida atención a los desplazados.

En materia de inmigración, se centra en la colaboración con los países de origen y de tránsito, por lo que la Unión está evaluando sus relaciones con países terceros, consciente de que la gestión de las migraciones ha de contar hoy en día de manera necesaria con la colaboración de aquellos países que generan flujos migratorios y de aquellos por los que se transita hacia la Unión Europea. Asimismo, se potenciará la política de retorno y de readmisión, mientras que en materia de integración destaca la mayor coordinación entre políticas. La Comisión está preparando un Libro Verde sobre inmigración legal o económica para evaluar la pertinencia de una posible armonización de las políticas nacionales.

En materia de fronteras, destaca la reciente creación de la Agencia Europea de Fronteras.

En materia de visados, se han introducido los identificadores biométricos y se ha apostado por la interoperatividad del Sistema de Información Schengen (SIS II) y del Sistema de Información de Visados (VIS), que se reforzará con las oficinas comunes en el medio plazo.

Desde el punto de vista financiero, destaca la Comunicación de la Comisión por la que se establece un Programa Marco para la solidaridad y la gestión de los flujos migratorios, respetuosa con el principio de solidaridad entre Estados Miembros, y que establece tres nuevos Fondos –Retorno, Integración y Fronteras Exteriores– y reforma el de Refugiados. Ello permitirá la adecuada materialización de los objetivos que persigue el Programa de La Haya.

IV. NORMATIVA COMUNITARIA

4.1. En materia de asilo⁵²

Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida⁵³.

Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros⁵⁴.

Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos⁵⁵ o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes⁵⁶.

Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado⁵⁷.

Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado⁵⁸.

⁵² Normativa comunitaria anterior, en Enrique LINDE PANIAGUA y otros, «El asilo en la Unión Europea», en *Inmigración, extranjería y asilo*, Ed. Colex, Madrid 2005, págs. 85 a 108.

⁵³ DOCE nº L 304 de 30 de septiembre de 2004, págs. 12 y sig.

⁵⁴ Esta Directiva modifica el Reglamento (CEE) 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE, 93/96/CEE (DO L 158, de 30 de abril de 2004). Véase el DO L 158, de 30 de abril de 2004, págs. 77 y sig.

⁵⁵ Inicialmente la propuesta de la Comisión hablaba de trata de personas, pero el propio Informe del Consejo Económico y Social le recordó que debería hablarse de trata de seres humanos, como finalmente se aceptó, dado que la Decisión Marco del Consejo en esta cuestión hablaba de trata de seres humanos. Ver DO C 221, de 17 de septiembre de 2002, pág. 81.

⁵⁶ DOCE nº L261, de 6 de agosto de 2004.

⁵⁷ DOCE nº L 375, de 23 de diciembre de 2004, págs. 12-18.

⁵⁸ DOCE, L 326, de 13 de diciembre de 2005, págs. 13 y sig.

4.2. En materia de inmigración

El Consejo ha adoptado las siguientes normas comunitarias en materia de inmigración y que a continuación relaciono:

El **Reglamento nº 1030/2002 de 13 de junio**, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países⁵⁹.

La **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 irregulares⁶⁰.

La **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, tránsito y estancia irregulares⁶¹.

La **Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003** sobre el derecho a la reagrupación familiar.

La **Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003**, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 1 de septiembre de 2005 – Migración y desarrollo: orientaciones concretas (COM(2005) 390 final –no publicada en el Diario Oficial)⁶².

En esta Comunicación la Comisión propone nuevas iniciativas para mejorar la incidencia de las migraciones en el desarrollo. Sugiere un conjunto de medidas concretas destinadas a facilitar el envío de fondos hacia los países de origen, fomentar el papel de las diásporas⁶³ establecidas en los Estados miembros como protagonistas del desarrollo de los países de origen, reforzar la migración circular⁶⁴, animar al retorno⁶⁵ al país de origen y reducir finalmente el efecto negativo de la fuga de cerebros⁶⁶.

⁵⁹ DOCE, L157, de 15 de junio de 2002.

⁶⁰ DOCE, L328 de 5 de diciembre de 2002.

⁶¹ DOCE, L328 de 5 de diciembre de 2002.

⁶² <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l14166.htm>.

⁶³ Diáspora: comunidad de emigrantes que incluyen a aquellos que tienen la nacionalidad del país de origen así como los que adquieren la del Estado miembro de acogida.

⁶⁴ Migración circular: todo sistema gracias al cual se facilita la circulación de emigrantes o antiguos emigrantes, o la «ida y vuelta» entre el país de origen y el antiguo país de residencia.

⁶⁵ Retorno: incluye la expulsión forzosa del Estado miembro de acogida así como el retorno voluntario hacia el país de origen; el acento se pone sin embargo en este texto sobre el retorno voluntario.

⁶⁶ Retorno virtual: todo sistema que permita a cada emigrante ofrecer a su país de origen sus conocimientos o cualificaciones sin retornar físicamente a este país (es decir, principalmente gracias al recurso a las tecnologías de la información y las comunicaciones).

V. QUÉ MEDIDAS ADOPTA LA UNIÓN EUROPEA PARA EL CONTROL DE LAS FRONTERAS EXTERIORES

La Unión Europea trabaja en establecer una política común clara de control de fronteras exteriores teniendo como objetivo la seguridad interior del espacio común de libre circulación.

Desde 1995, el control de las fronteras exteriores de la Unión Europea es regulado por el Convenio de Schengen, a su vez las disposiciones más detalladas se encuentran en el *Manual común sobre las fronteras exteriores*⁶⁷.

El Convenio de Schengen contiene, entre otras, las disposiciones generales relativas a la entrada con el fin de una estancia no superior a tres meses, las obligaciones de los Estados miembros en el ámbito del control, la responsabilidad de los transportistas y el Sistema de Información Schengen (SIS)⁶⁸. En cuanto a la responsabilidad de supervisar la aplicación correcta y uniforme de estas normas se encarga la «Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen» que ha sido instituida mediante una Decisión del Comité ejecutivo de Schengen⁶⁹, que se ha convertido en un Grupo de Trabajo del Consejo.

Los Estados miembros de conformidad con el referido Convenio mantienen su libertad de confiar el control de las fronteras exteriores a las autoridades de su elección.

La gestión financiera del control de las fronteras exteriores, que implica la utilización masiva tanto de recursos humanos como técnicos, resulta especialmente compleja para algunos Estados miembros. Por ello, debido a las distintas zonas geográficas, la Unión Europea puso a disposición de los Estados miembros diversas ayudas, como: PHARE, CARDS así como la iniciativa comunitaria INTERREG.

Está prevista la creación de un **Cuerpo europeo de guardias de fronteras**.⁷⁰ La constitución de un Cuerpo europeo de guardias de fronteras, situado bajo el control

⁶⁷ DOCE n° L 239 de 22 de septiembre de 2002.

En fecha 21 de febrero de 2006, los Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea aprobaron un código comunitario para el control de las fronteras exteriores con el objetivo de luchar de manera más eficaz contra la inmigración clandestina y el tráfico de seres humanos. El Código persigue también la prevención de cualquier amenaza a la seguridad interior, al orden público, a la salud pública y a las relaciones internacionales de los Estados miembros.

⁶⁸ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l33183.htm>. Como parte fundamental del dispositivo Schengen, se creó un sistema de información que permite a los puestos fronterizos, a las autoridades policiales y a los agentes consulares de los Estados miembros del espacio Schengen disponer de datos sobre personas, objetos o vehículos buscados. Los Estados miembros suministran datos al SIS mediante redes nacionales (N.SIS) conectadas a un sistema central (C-SIS). Además, ésta infraestructura informática es completada por una red denominada SIRENE (Supplementary Information REquest at National Entry) (información complementaria requerida a la entrada nacional).

⁶⁹ Decisión SCH/Com-ex 98 publicada en el DO L 239 de 22 de septiembre de 2000.

⁷⁰ La Unión Europea ha venido impulsando ejercicios coordinados por el Gobierno del Estado para practicar el control marítimo de fronteras y en los que han participado, Italia, Alemania, Portugal, Francia, Reino Unido, Chipre, Grecia, Marruecos y España. En tres ocasiones se han llevado a cabo dispositivos de estas características para el control de las fronteras y, por tanto, de la inmigración clandestina

operativo de la Instancia común de expertos, podría representar en su momento una solución eficaz con el fin de apoyar el trabajo de los servicios nacionales. La Comisión⁷¹, considera que es posible definir ya las tareas que un auténtico Cuerpo europeo debería poder realizar como, por ejemplo: garantizar la vigilancia de las fronteras exteriores sin excluir, a más largo plazo, el control, de los puntos de paso fronterizos; ejercer el conjunto de las prerrogativas del poder público necesarias para las tareas de control y vigilancia del paso de las fronteras exteriores. A este, puede surgir un problema constitucional debido a que un agente del Cuerpo europeo podrá actuar como fuerza pública en el territorio de un Estado miembro cuya nacionalidad no posee; respetar las competencias de las autoridades nacionales para las materias que no están incluidas en el ámbito de aplicación del Título IV (visado, asilo, inmigración y otras políticas vinculadas a la libre circulación de personas) y del Título X (cooperación aduanera) del Tratado CE.

En la práctica, el Cuerpo común de guardias de fronteras debería, entre otras cosas, controlar los documentos de identidad, interrogar a los extranjeros sobre las razones de su estancia, subir a bordo de los buques que se encuentran en aguas territoriales de un Estado miembro⁷².

El Sistema de Información Schengen (SIS)⁷³ funciona actualmente en trece Estados miembros otros dos países asociados (Noruega e Islandia). No obstante, el sistema no fue concebido y en consecuencia no dispone de la capacidad suficiente para funcionar con más de quince países. Por lo tanto se hizo evidente la necesidad de desarrollar un nuevo **SIS de segunda generación (SIS II)** que permitirá la participación de los Estados miembros que ingresaron en la Unión Europea después de 1 de mayo de 2004 y de Suiza, así como beneficiarse de los últimos desarrollos en el ámbito de las tecnologías de la información.

Para ello el Consejo, adoptó, el 6 de diciembre de 2001, dos instrumentos legislativos que confían a la Comisión el desarrollo del SIS II y tienen en cuenta los gastos relativos a este desarrollo, que corren a cargo del presupuesto general de la Unión:

- Reglamento (CE) nº 2424/2001 relativo al desarrollo del SIS de segunda generación, basado en el artículo 66 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea;
- Decisión 2001/886/JAI relativa al desarrollo del SIS de segunda generación, basada en los artículos 30, 31, y 34 del Tratado de la Unión Europea.

vía marítima, procedente de Marruecos y con destino en la isla de Fuerteventura. La primera se celebró en marzo del año 2003 bautizada como «Ulises», la segunda fue en enero de 2005 bajo el nombre de «Operación Guanarteme» y la tercera en 1 de febrero de 2006 bajo el mismo nombre. ABC, 1 de febrero de 2006.

⁷¹ COM (2002)233 final.

⁷² <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l33205.htm>.

⁷³ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l33183.htm>.

En efecto, la razón de esta distinción tiene su fundamento en el hecho de que el SIS tiene por objeto mejorar la cooperación policial y judicial en materia penal (correspondiente al Título VI del Tratado de la Unión Europea) así como la política de visados, inmigración y libre circulación de personas (que corresponde al Título IV del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea)⁷⁴.

De otro lado, el 31 de mayo de 2005, la Comisión adoptó tres propuestas de instrumentos legislativos destinados a sustituir a las disposiciones del Convenio de Schengen relativas al SIS:

propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II) (COM (2005) 236 final);

propuesta de decisión del Consejo relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Schengen de segunda generación (SIS II) (COM (2005) 230 final);

propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) por los servicios de los Estados miembros responsables de la expedición de los certificados de matriculación de vehículos (COM (2005) 237 final).

Mientras tanto fueron asignadas nuevas funciones al SIS, incluyendo la lucha contra el terrorismo, mediante el Reglamento del Consejo (CE) n° 871/2004 de 29 de abril de 2004⁷⁵ así como por la Decisión 2005/211/JAI del Consejo de 24 de febrero de 2005⁷⁶.

Las principales modificaciones introducidas en el SIS por el referido reglamento y decisión se refieren a:

- El acceso de Europol y de los miembros nacionales de Eurojust a los datos introducidos en el sistema de información Schengen;
- La ampliación de la lista de categorías de objetos buscados que pueden ser objeto de indicación: se han añadido las embarcaciones, aeronaves, contenedores, permisos de residencia, certificados de matriculación (esta categoría ha sido introducida por el Reglamento 1160/2005) así como los medios de pago.

Para dotar a las instancias designadas para el intercambio de todo suplemento de información de un fundamento jurídico y definir las normas aplicables a la supresión de los datos conservados por estas instancias, otras modificaciones se refieren a:

- el acceso al SIS de las autoridades judiciales nacionales responsables en materia de persecución en el marco de los procedimientos penales y de las investigaciones judiciales;
- la obligación por parte de los Estados miembros de registrar toda transmisión de datos de carácter personal (en vez de la disposición actual que exige sólo que se

⁷⁴ DOCE n° L328 de 13 de diciembre de 2001.

⁷⁵ DOCE n° L162 de 30 de abril de 2004.

⁷⁶ DOCE n° L68 de 15 de marzo de 2005.

registre una transmisión de cada diez) y la prolongación del plazo de conservación de los registros a un periodo máximo de tres años;

- el establecimiento de un fundamento jurídico común para la existencia funcionamiento de las oficinas SIRENE;

- el establecimiento de las normas de archivo de los ficheros SIRENE.⁷⁷

Con el fin de reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea⁷⁸, se elabora una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión de ahí la creación de una **Agencia europea** ya en funcionamiento; la elaboración de una política de visados eficaz gracias por ejemplo al desarrollo de un **Sistema de Información de Visados** y en el futuro, un servicio consular europeo común; la inserción de **identificadores biométricos** en los documentos de identidad y de viaje que aumentan la seguridad de los documentos.

La creación de la **Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea**⁷⁹, responde a la necesidad de mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Si bien, los Estados miembros son responsables del control y la vigilancia de las fronteras exteriores, la Agencia facilita la aplicación de las medidas comunitarias, actuales y futuras, relativas a la gestión de estas fronteras, entendiéndose por fronteras exteriores, las fronteras terrestres y marítimas de los Estados miembros así como sus aeropuertos y puertos marítimos, a los cuales se aplican las disposiciones del Derecho comunitario relativas al cruce de personas por las fronteras exteriores.

Las funciones principales de la Agencia consisten en:

- coordinar la **cooperación operativa** entre los Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores;

- poner a punto un modelo de evaluación común e integrada de los riesgos y preparar los análisis de riesgo generales y específicos;

- prestar asistencia a los Estados miembros para la formación de sus guardias de frontera desarrollando normas comunes de formación, impartiendo formación a nivel europeo para los instructores de los guardias de frontera nacionales, organizando seminarios y ofreciendo una formación complementaria al personal de las administraciones competentes;

⁷⁷ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l33198.htm>.

⁷⁸ El Programa de La Haya, que se adoptó en el Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004, recoge las diez prioridades de la Unión destinadas a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia durante los próximos cinco años. El Anexo de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM (2005) 184 final) recoge las medidas específicas y el calendario de aprobación de éstas.

⁷⁹ Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004.

Decisión del Consejo, de 26 de abril de 2005, por la que se establece la sede de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (Diario Oficial L 114 de 4-5-2005). Esta Decisión fija la sede de la Agencia en Varsovia (Polonia).

- seguir la evolución de la **investigación** en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores;
- asistir a los Estados miembros enfrentados a una situación que exige una asistencia operativa y técnica **reforzada** en sus fronteras exteriores;
- proporcionar a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones de retorno conjuntas. La Agencia puede utilizar los recursos financieros de la Comunidad disponibles a tal efecto y debe enumerar las mejores prácticas para la expulsión de los nacionales de terceros países en residencia legal.

Estructura y Organización de la Agencia

La Agencia, como sabemos, es un organismo de la Comunidad dotado con personalidad jurídica. Es independiente por lo que se refiere a las cuestiones técnicas y está representada por su Director ejecutivo.

Cuenta con un consejo de administración que nombra al Director ejecutivo, adopta cada año el informe general y el programa de trabajo de la Agencia, define la estructura organizativa y decide la política de la Agencia en materia de personal.

El Consejo de administración está constituido por un representante de cada Estado miembro y de dos representantes de la Comisión. Cada Estado miembro designa a un miembro del Consejo de administración y a un suplente y la Comisión designa a dos miembros y a sus suplentes. Su mandato es de cuatro años y renovable una sola vez.

Los países asociados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen participan en las actividades de la Agencia y cada uno de ellos dispone de un representante y de un suplente en el Consejo de administración.

La gestión de la Agencia correrá a cargo de su Director ejecutivo, que gozará de plena independencia en el ejercicio de sus funciones. Nombrado por un período de cinco años por el Consejo de administración sobre la base de sus méritos y sus capacidades constatadas en el ámbito de la administración y la gestión así como de su experiencia en materia de gestión de las fronteras exteriores, estará asistido por un Director ejecutivo adjunto⁸⁰.

Tras los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, los Estados miembros invitaron a la Comisión a adoptar urgentemente medidas destinadas a reforzar la seguridad de los documentos. El Consejo decidió así introducir elementos biométricos⁸¹ en los pasaportes europeos mediante el **Reglamento (CE) n° 2252/2004 del**

⁸⁰ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l35216.htm>.

⁸¹ La introducción de elementos biométricos en los pasaportes y los documentos de viaje responde a la necesidad, para los Estados miembros que forman parte del Visa Waiver Program de Estados Unidos, de alinearse con la legislación americana a este respecto, para que sus nacionales puedan entrar en territorio americano.

Consejo, de 13 de diciembre de 2004, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros, considerando que la inserción de estos elementos biométricos permitirá mejorar la protección de estos documentos e impedir su falsificación. Los pasaportes y documentos de viaje incluyen así un soporte de almacenamiento destinado a memorizar los datos digitalizados. Éste tiene la suficiente capacidad para garantizar la integridad, la autenticidad y la confidencialidad de los datos. El soporte de almacenamiento, como ya sabemos, contiene una imagen facial e impresiones dactilares⁸².

Con anterioridad, destacar el desarrollo de la siguiente normativa comunitaria en relación a las fronteras exteriores como son:

El Reglamento (CE) n° 1683/95 del Consejo, de 29 de mayo de 1995, por el que se establece un modelo uniforme de visado⁸³.

El Reglamento n° 333/2002 de 18 de febrero, 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 impreso⁸⁴.

El Reglamento n° 334/2002 de 18 de febrero⁸⁵, que modifica el Reglamento 1683/95 de 29 de mayo⁸⁶ por el que se establece un modelo uniforme de visado.

El Reglamento (CE) n° 574/99 del Consejo, de 12 de marzo de 1999, por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros⁸⁷. Modificado por **Reglamento (CE) n° 539/2001**⁸⁸, **Reglamento (CE) n° 2414/2001**⁸⁹, **Reglamento (CE) n° 453/2003**⁹⁰, **Reglamento (CE) 851/2005**⁹¹.

El Reglamento (CE) n° 789/2001 del Consejo, de 24 de abril de 2001, por la que el Consejo se reserva competencias de ejecución en relación con determinadas disposiciones detalladas y procedimientos prácticos de examen de solicitudes de visado⁹².

El Reglamento n° 790/2001 de 24 de abril, por el que el Consejo se reserva competencias de ejecución en relación con determinadas disposiciones detalladas y

⁸² <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l14154.htm>.

⁸³ DOCE n° L 164 de 14-7-1995.

⁸⁴ DOCE n° L53, de 23 de febrero de 2002.

⁸⁵ DOCE n° L53, de 23 de febrero de 2002.

⁸⁶ DOCE n° L164, de 14 de julio de 1995.

⁸⁷ DOCE n° L 72 de 18-3-1999.

⁸⁸ DOCE n° L 81 de 21-3-2001.

⁸⁹ DOCE n° L 327 de 12-12-2001.

⁹⁰ DOCE n° L 69 de 13-3-2003.

⁹¹ DOCE n° L 141 de 4-6-2005.

⁹² DOCE n° L 116 de 26-4-2001.

procedimientos prácticos relativos a la puesta en práctica del control de la vigilancia de fronteras⁹³.

El **Reglamento nº 1091/2001 de 28 de mayo**, relativo a la libre circulación con visado para estancias de larga duración⁹⁴.

Por **Decisión del Consejo nº 463/2002 de 13 de junio**, basada en el artículo 66 del TCE, se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO)⁹⁵.

Otra serie de decisiones muy variadas modifican el contenido del Manual común sobre controles en las fronteras exteriores y de la Instrucción consular común sobre visados⁹⁶.

La **Decisión del Consejo, de 27 de marzo de 2000**, relativa a la mejora del intercambio de información para combatir los documentos de viaje falsos⁹⁷.

El **Reglamento (CE) nº 415/2003 del Consejo, de 27 de febrero de 2003**, sobre la expedición de visados en frontera, incluidos los de marinos en tránsito⁹⁸.

⁹³ DOCE nº L116, de 26 de abril de 2001.

⁹⁴ DOCE nº L150, de 6 de junio de 2001.

⁹⁵ DOCE nº L161, de 19 de junio de 2002.

⁹⁶ DOCE nº L239, de 22 de septiembre de 2000, pp. 317 y ss.

⁹⁷ DOCE nº L 81 de 1-4-2000.

⁹⁸ DOCE nº L 64 de 7-3-2003.