# UNA NUEVA "FILOSOFIA" DE LA UE: TRADICIÓN VERSUS INNOVACIÓN EN LA PROPUESTA DE CIUDADANÍA CÍVICA*

**Ricard Zapata-Barrero**

*Profesor titular de Ciencias Políticas, Universitat Pompeu Fabra*

## Preliminares

En el marco de Tampere, la Comisión introdujo en noviembre de 2000 la categoría de *ciudadanía cívica* para conceptuar la figura del inmigrante residente permanente o lo que en el debate académico podríamos denominar como *denizenship europeo* (T. Hammar, 1990 y 2003). Con esta propuesta se hace un cambio cualitativo importante, puesto que esta noción se transforma en principal eje de las políticas de integración de la UE, especialmente desde las conclusiones de la presidencia del consejo europeo de Salónica (19-20 de junio de 2003) y las conclusiones de Tampere de junio de 2004,[1] donde se reconoce por primera vez la necesidad de elaborar una política comprensiva y multidimensional de integración para los nacionales de terceros estados legalmente residentes en uno de los Estados Miembros[2]. Este proceso de europeización de una categoría de inmigrante está también vinculada a la Directiva del Consejo, relativa al estatuto de los nacionales de

* Este capítulo forma parte de un proyecto de investigación del Ministerio de Educación y Ciencia titulado: *La politización de la inmigración: relación entre el discurso político y social en España y políticas de la UE en torno a la inmnigración* (SEJ2004-04774/CPOL). Es la re-elaboración de una ponencia presentada el 17 de diciemnbre 2004 en el *II Seminario; Inmigración y Europa: cinco años después de Tampere* (Barcelona: Fundación Cidob)

1. COM(2004) 401 final, de 2 junio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones
2. En el apartado titulado "El desarrollo al nivel de la Unión Europea de una política sobre la integración de nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión Europea", de las Conclusiones de Salónica, en el párrafo 28 se dice: "Para poner en práctica las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, según las cuales a los nacionales de terceros países que residen legalmente se les debería conceder derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la UE, el Consejo Europeo considera que es necesario elaborar una política global y multidimensional sobre la integración de tales personas. Teniendo en cuenta que una integración satisfactoria contribuye a la cohesión social y al bienestar económico, esta política debería cubrir factores como el empleo, la participación económica, la educación y la enseñanza de la lengua, servicios sociales y de salud, vivienda y asuntos urbanos, así como la cultura y la participación en la vida social. A este respecto, el Consejo Europeo acoge favorablemente el hecho de que se haya alcanzado un acuerdo acerca de las Directivas sobre reagrupación familiar y sobre el estatuto de residente de larga duración, que son instrumentos esenciales para la integración de nacionales de terceros países.

terceros países residentes de larga duración[3]. Este nuevo frente que lidera la Comisión es importante, no solo por el enfoque que propone, sino por la "filosofía" que establece. De lo que se trata ahora es de introducir en el vocabulario de la UE el concepto de integración aplicado a los inmigrantes. Para ello, es necesario antes tener una categoría europea de inmigrante: el del residente permanente bajo el concepto de ciudadanía cívica Una nueva etapa comienza. Por primera vez la lógica de los inmigrantes entra en el proyecto común europeo.

Para caracterizar esta nueva filosofía de la UE son útiles la diferencia ciceroniana entre *civitas* y *cive*, al afirmar que no hay *civitas* sin *cives*,[4] esto es, no puede haber una comunidad política sin ciudadanos. Si bien al principio la dirección del proceso y de la argumentación era de la *civitas* a la *cives*, con la propuesta de la Comisión del 2000 se abre otra dirección: de la *cives* a la *civitas*. Esto es, se sigue la lógica de la argumentación que es necesario antes definir la noción de ciudadano (*cive*) para construir la *civitas* europea. Se inicia un proceso desde abajo y no desde arriba. Estamos en la buena dirección. Esto significa que la política de la UE inicia un proceso de transformación para adaptarse a la realidad de su población (ciudadana e inmigrante) y no al revés, deja su estructura institucional intacta aunque excluya a parte de su población no nacional de un Estado Miembro.

En este marco, quizás las palabras de Cicerón podrían muy bien abrir la argumentación que seguir: el filósofo y político latino se planteaba, pensando en la República (doy por supuesto que la UE será una República, aunque esté compuesta de algunas monarquías):

"¿En virtud de qué derecho puede mantenerse una sociedad de ciudadanos cuando la condición de estos ciudadanos no es igual? Pues si no nos parece bien igualarlos en riqueza, si no es posible la igualdad de las capacidades naturales de todos, al menos si deben ser iguales los derechos de todos aquellos que son ciudadanos de una misma Republica. Porque ¿qué es una Ciudad [*civitas*] sino una sociedad de derecho? (*Republica,* Libro I-XXXII)

La primera premisa de esta nueva filosofía de la UE es que con la noción de ciudadanía cívica se busca incluir a los inmigrantes residentes en la UE como sujetos de derecho y sujetos políticos de la misma UE, y no sujetos derivados mediados por la definición que den los Estados Miembros (EEMM) (A. Gerber, 2004). Esta nueva filosofía tiene el carácter de una salto cualitativo. La cuestión ahora es saber si este cambio de enfoque es un cambio conservador o progresista, en el sentido que mantiene una lógica estatal de percepción o bien no. Mi argumento es que ambas direcciones son hoy en día posibles, y que el futuro marco del Programa de La Haya tiene como nuevo reto precisamente la de definir el camino trazado hacia una u otra dirección (Conclusiones de la Presidencia - Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004).

3. Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.
4. Citado por J. M. Bru (1994; 175).

El objetivo de este artículo no es sólo describir este proceso de discusión de las instituciones europeas acerca de la propuesta de *ciudadanía cívica* hasta su *frenada* por el Consejo a través de una Constitución que no contempla la mayoría de los temas introducidos, sino intentar defender un argumento: necesidad que este proceso de discusión no sea percibido como una debate *ad hoc* paralelo, sino que forme parte del mismo carácter vital del proceso de discusión de la construcción política de la UE iniciado a partir de Tampere con el objetivo básico de crear un espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y que debe proseguir en el nuevo marco de La Haya.

Articularé este argumento siguiendo un análisis de los principales documentos institucionales de la UE que se han pronunciado al respecto. Veremos que este debate tienen dos interpretaciones básicas: considerar la ciudadanía cívica como una propuesta de política innovadora de inclusión o bien considerar esta propuesta como formando parte de la tradición de una política clásica de adquisición de ciudadanía, siguiendo pautas estatales. Más que evaluar los discursos institucionales de la UE, mi propósito es destacar cómo este debate reproduce una nueva fractura dentro de la UE entre una política más abierta y más cerrada de inmigración. Al final haré un balance final trasladando este dilema entre tradición e innovación en el seno del nuevo marco de políticas de inmigración: el programa de La Haya, iniciado en noviembre de 2004.

## El debate de las instituciones: Comisión/Parlamento, Comité de la Regiones/CESE)

En la presentación de un nuevo enfoque sobre la inmigración, en el marco de los acuerdos de Tampere (oct. 1999) la Comisión presenta toda una serie de puntos con el objetivo de "estimular el debate", introduciendo dentro de la sección sobre la integración de los nacionales de terceros países, la noción de *ciudadanía cívica*, como un conjunto común de derechos y obligaciones básicas (Com (2000) 757final). De hecho, la *Carta de derechos fundamentales* de 2000[5] se presenta como la principal base y marco de referencia de la *ciudadanía cívica*. El objetivo es que los nacionales de terceros países pueden incluirse dentro de un concepto de ciudadanía de la Unión. La noción de ciudadanía cívica se inserta como una vía imprescindible para garantizar la integración de los inmigrantes. Por lo tanto, se presenta como una categoría que tiene como principal función facilitar el establecimiento con éxito de los inmigrantes en la sociedad, y como un primer paso para la adquisición de la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía cívica juega tanto la función de instrumento político como criterio para la integración. Convencida que estos temas requieren participación de una multitud de actores, la Comisión envía esta Comunicación al Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social para que debatan esta propuesta y emitan un dictamen.

5. Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01 7 de diciembre)

La Comisión vuelve a pronunciarse y ampliar esta idea inicial en el 2001,[6] pero no será hasta el 2003 donde elabora un enfoque holístico para la integración de la inmigración y amplía la noción de ciudadanía dentro de dicho enfoque.[7] En esta comunicación se concreta la idea de *integración cívica* al insistir en el acceso a la educación, la sanidad, la vivienda y los servicios sociales, junto a la integración laboral y social (J. De Lucas, 2004). Recogiendo las comunicaciones de las otras instituciones (Parlamento, Comité de la Regiones, y Comité Económico y Social Europeo), sitúa el estatus de la ciudadanía cívica como primera etapa antes de la naturalización. La *ciudadanía cívica se convertiría en un nuevo estatus intermedio entre el del inmigrante y el de ciudadano europeo pleno.*

En esta comunicación existen muchos temas innovadores. Destacamos los tres que parecen mas importantes para nuestros propósitos: definición de integración, definición un planteamiento holístico, concreción de una política holística de inmigración.

La definición de integración sigue el concepto de acomodación avanzado en numerosas ocasiones (R. Zapata-Barrero, 2004a, 2004b). Para la Comisión "la integración debe entenderse como un proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes de los ciudadanos de terceros países en situación legal y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes. Ello supone, por un lado, que la sociedad de acogida tiene la responsabilidad de garantizar los derechos formales de los inmigrantes de tal manera que estas personas tengan la posibilidad de participar en la vida económica, social, cultural y civil; y, por otro lado, que los inmigrantes deben respetar las normas y los valores fundamentales de la sociedad de acogida y participar activamente en el proceso de integración, sin por ello tener que renunciar a su propia identidad." (sección 3.1.).

El planteamiento holístico que sigue insiste en "[tener] en cuenta no sólo los aspectos económicos y sociales de la integración sino también los problemas relacionados con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos. Si bien las prioridades varían entre los distintos países y regiones, las políticas de integración deben plantearse en un marco global y coherente a largo plazo y, al mismo tiempo, ser sensibles a las necesidades específicas de los grupos particulares y adaptarse a las condiciones locales" (sección 3.2.). Por último, y ya a nivel de concreción; se enumeran los principales elementos del planteamiento holístico, incluyendo a la ciudadanía cívica dentro del "paquete" de elementos necesarios para elaborar políticas de integración: integración en el mercado laboral, educación y conocimientos lingüísticos, problemas urbanos y de vivienda, servicios sanitarios y socia-

6. COM (2001)387 final, de 11 de julio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración.
7. COM (2003) 336 final, de 3 de junio, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de la Regiones, sobre inmigración, integración y empleo. Sobre el enfoque holístico, véase una discusión jurídica en A. Solanes (2004).

les, el entorno social y cultural, nacionalidad, ciudadanía cívica y respeto de la diversidad (sección 3.3).

Asimismo, esta Comunicación profundiza en la definición de ciudadanía cívica (sección 3.3.6). El objetivo es que los inmigrantes adquieran un conjunto de derechos y obligaciones básicos progresivamente en un periodo de varios años, de tal manera que reciban el mismo trato que los ciudadanos de su Estado de acogida, aunque no hayan sido naturalizados. La Carta de los Derechos Fundamentales establece el marco básico de la *ciudadanía cívica*, algunos derechos que se aplican debido a su carácter universal y otros derivados de los derechos de los ciudadanos de la Unión.[8] De hecho, el Derecho comunitario ya confiere[9], o propone hacerlo[10], muchos de estos derechos a toda persona que resida legalmente en la Unión. Para la Comisión permitir a los inmigrantes que adquieran la *ciudadanía cívica* tras un período de varios años ayudaría a muchos de ellos a integrarse en la sociedad y podría ser al mismo tiempo un primer paso en el proceso de obtención de la nacionalidad del Estado miembro en cuestión. Este vinculo constante entre integración y obtención de la nacionalidad, aunque muy tácito en la Comunicación es de suma importancia, puesto que revela una lógica estatal, que equipara integración con adquisición de nacionalidad.

Siguiendo esta doble cara de Jano, en el apartado 4.3. de la Comunicación ("Ciudadanía y nacionalidad cívicas: herramientas para facilitar la integración" – el título explicita el argumento que defendemos): se hace un doble reconocimiento: Por un lado, que la *ciudadanía cívica* es un concepto nuevo que la Comisión considera que puede utilizarse para promover la *integración*. Por otro lado, la *naturalización* es una estrategia que puede contribuir a promover la integración, y los Estados miembros deberían considerarla al conceder permisos de residencia a los inmigrantes y a los refugiados.

Siguiendo esta recomendación de reflexión en torno a la ciudadanía cívica el **Parlamento Europeo** (PE) establece una resolución sobre la Comunicación de la Comisión (Com(2003) 336 final) (2003/2147(INI)) acogiendo "con satisfacción la inclusión del concepto de ciudadanía cívica, que permita a los nacionales de terceros países con residencia legal en la Unión Europea disfrutar de un estatuto que les otorgue derechos y obligaciones económicos, sociales y políticos, incluido el derecho de voto en las elecciones locales y al Parlamento Europeo". Destaca, asimismo, la importancia de la ciudadanía cívica para motivar un sentido de pertenencia a una comunidad y con ello como medio útil para la integración (punto 33).

8. Estos derechos son la libertad de circulación y de residencia, el derecho de trabajar, de establecerse o de prestar servicios, el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales, el derecho a la protección diplomática y consular y el derecho de petición, el derecho de acceso a los documentos y la no discriminación sobre la base de la nacionalidad.
9. Véanse los artículos 194 y 195 del Tratado CE relativos al derecho de presentar una petición al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo, y el artículo 255 sobre el acceso a los documentos.
10. Véase el artículo 12 de la propuesta de Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, que incluye la libre circulación y el derecho de residencia en la Unión y el derecho de trabajar, de establecerse y de prestar servicios.

El **Comité de las Regiones** también reacciona ante la Comunicación de la Comisión confirmando argumentos, pero también añadiendo otros dentro del debate institucional[11]. Apoyando la iniciativa de la Comisión para abrir un enfoque común para favorecer la integración de los inmigrantes, señala que la integración es un proceso bidireccional y que es preciso un esfuerzo por parte de inmigrantes y autóctonos para conseguir cohesión (sección 1.13). Asimismo, acoge con satisfacción que se busque una base de igualdad entre nacionales europeos y de terceros países, hasta el ofrecimiento de ciudadanía cívica (sección 1.20) y destaca la importancia de entes locales y regiones para la integración de inmigrantes (sección 2.5). Por último, pide que se desarrollen directrices para el reconocimiento de los derechos cívicos de los inmigrantes, en función de la duración de su estancia en los Estados miembros, como principio básico para su efectiva integración (sección 2.12.).

En este debate, se pronuncia también el **Comité Económico y Social Europeo** (CESE)**.** Destacamos dos Dictámenes muy amplios con apuntes y argumentos de nuestro interés[12]. Reproduzco los que me parecen más importantes e innovadores, teniendo en cuenta que son dichos por una institución europea que está reconocida como siendo la voz oficial de la UE de la sociedad civil europea. Por lo tanto, no es tanto que lo que diga tenga influencia en las decisiones, puesto que todos sabemos que es un institución consultiva, pero sí que debe tomarse en consideración puesto que representa lo que está en la agenda social de la UE. Por lo tanto, sus argumentos constituyen frentes de presión que recomienda hacia donde desearía que se dirigiera la construcción política de la UE y el enfoque europeo de la inmigración y de la ciudadanía cívica. Este *desideratum social* no puede obviarse.

En el primer Dictamen que reacciona ante la Comunicación de la Comisión (2003/C 80/25) el CESE valora positivo que la integración sea el aspecto central de la política de inmigración (sección 1.1.) y ofrece una definición de integración vinculada a la que tiene el Comité de las Regiones. La integración es percibida como proceso bidireccional basado en derechos y obligaciones entre los inmigrantes y la sociedad de acogida. Como progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población en derechos y deberes, así como el acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato. (1.3., también 5.1). Celebra que en la Comunicación del Consejo de Salónica (junio 2003) se haya incluido la integración junto con control de fronteras, política exterior, y lucha contra inmigración ilegal (4.1), pero lamenta que no se desarrolle el concepto de "integración", ni otros aspectos de importancia cualitativa como

11. Dictamen del Comité de las Regiones sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo" (2004/ C 109/ 08) (Diario Oficial de la UE, 30.4.2004).
12. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo" (COM(2003) 336 final) (2003/C 80/25; Diario Oficial de la UE, 30.3.2004) y Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema "incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea" (2003/C 2008/19; Diario Oficial e la UE, 3.9.2003)

la propuesta de ciudadanía cívica (4.4). En este marco, propone la noción de "ciudadanía extensa" como definición de ciudadanía de la Unión (5.2, especialmente 5.2.1, 3-4) basada en igualdad de derechos y deberes para los nacionales de terceros estados de larga duración.

En el contexto de discusión de la Convención Europea, el CESE emite un segundo Dictamen de nuestro interés (2003/C 2008/19). Desde el principio sitúa el debate en torno a la ciudadanía e inmigración en el principio de la *igualdad de trato*, de derechos y deberes y la *no discriminación* (sección 1.2.). Se reconoce, asimismo, que el proceso se va a incrementar y es irreversible, y que, por lo tanto, conseguir la movilidad dentro de fronteras de la UE de nacionales de terceros países constituye un objetivo irrenunciable (sección 1.4). Introduce un lenguaje mucho más abierto hacia los inmigrantes con el *desideratum* de hacer una sociedad inclusiva, plural e intercultural (sección 1.6). Incluso extiende su argumentación proponiendo a la Convención que se otorgue la Ciudadanía de la Unión a los residentes estables, nacionales de terceros países (sección 1.7).

El CESE propone una *noción extensa* de ciudadanía europea para los residentes de larga duración como equivalente a la *ciudadanía cívica* (sección 2.2) basándose en una definición orientada por la igualdad jurídica: "supone la expresión más acabada de la voluntad de la UE de hacer real y efectivo, de forma progresiva y creciente, el derecho indivisible y universal de la igualdad de todas las personas ante la Ley" (sección 2.3). Esta igualdad jurídica es el primer exponente de la ciudadanía de la Unión de la Constitución, en base a la Carta de Derechos Fundamentales (artículo 1-10 de la Constitución Europea). De esta forma interpreta la ciudadanía cívica como instrumento político que asegure una igualdad ante la ley de nacionales de terceros países (sección 2.7.), defendiendo como nuevo criterio de atribución de ciudadanía la residencia permanente (sección 2.8, sección 4.3).

Esta línea de argumentación llega al extremo de demandar a la Convención que otorgue la ciudadanía europea a nacionales de terceros países de larga duración para corregir la situación de exclusión de nacionales terceros países. En este marco de concepción abierta introduce un apartado titulado "Ciudadanía europea plural, inclusiva y participativa" (apartado 4) donde establece toda una serie de apuntes importantes. En primer lugar, recomienda una armonización de otorgación de nacionalidad (sección 4.1), y acepta la percepción de la Comisión que la ciudadanía cívica sea percibida como primera etapa hacia un ciudadanía participativa para todas las personas que residan de manera estable en el territorio de la Unión (sección 4.4). Siguiendo el principio de no-discriminación jurídica basada en la nacionalidad (sección 4.7 y sección 4.11) denuncia la incoherencia del trato que existe para los no nacionales residentes permanentes con los valores de la Constitución (art. 2: dignidad humana, libertad, Estado de Derecho, derechos humanos, tolerancia, justicia y solidaridad, sección 4.10). Finaliza este apartado con una afirmación que consolida toda su argumentación: "En la primera constitución Europea, al principio del siglo XXI, es necesario que el derecho a la ciudadanía supere los limites de la pertenencia a la nacionalidad, y se abra al concepto de residencia estable" (sección 4.13). Asimismo, en uno de los últimos apartados del Dictamen se pronuncia a favor del derecho al voto, como un

medio que otorga derecho a la pertenencia a una comunidad (sección 5.1) y factor imprescindible para la integración. Por último, vuelve a precisar una nueva noción de *integración cívica*, como "progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población, en derechos y deberes, así como su acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato" (sección 5.3)

En resumen, podemos destacar 3 puntos básicos de la percepción que expresa el CESE:

1. Reconocimiento que no puede haber un concepto de ciudadanía de la unión que no incluya a los residentes de larga duración. Por lo tanto, inclusión de los nacionales de terceros países dentro de categoría de Ciudadanía de la Unión.

2. Libre circulación y movilidad como requisito de ciudadanía para todos

3. Ciudadanía vinculada no sólo a la nacionalidad sino a la residencia.

Hasta ahora hemos destacado los principales argumentos del debate entre instituciones. Veamos ahora cómo se "oyen" estos argumentos por la institución de mayor poder de decisión en la UE: El Consejo, y su interpretación Constitucional.

## De los debates entre Comisión, CESE, Parlamento y Comité de las Regiones a la Constitución Europea: : La perspectiva del Consejo

Creo que la mejor manera de describir qué argumentos procedentes de estos debates institucionales han sido contemplados por el Consejo es dejar la respuesta que el Sr. Vitorino en nombre de la Comisión (16 de diciembre de 2003) dio a una pregunta escrita (E-3173/03) de Koenraad Dillen (NI).:

"La Comisión cree que la ciudadanía cívica y la concesión de derechos políticos para los inmigrantes residentes de larga duración son importantes para el proceso de integración y que la futura Constitución deberá preveer para tal fin una base jurídica de la que carecen los Tratados actuales. La Comisión presento estos objetivos en la Convención sobre el Futuro de Europa, pero no se tomaron en consideración" (Diario Oficial de la UE, 27.3.2004)

Como último paso de este recorrido del debate institucional leamos la Constitución Europea. La pregunta que me he planteado para orientar la interpretación es analizar dónde y cómo se habla de los inmigrantes, que en la jerga de la UE se denominan perifrásticamente como "nacionales de terceros países". Sigamos el orden del articulado.

La primera mención aparece en el apartado de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión (Artículos II)., donde se establece la libertad profesional y derecho a trabajar equiparable a los ciudadanos de la Unión (Art. II-75) y la libertad de circulación y residencia (Art. II-105)

(aunque con un "podrá concederse" y no un "se concede", con lo que depende de articulados posteriores para su regulación)[13].

Asimismo, en el apartado sobre Política Social se dice (Art. III-210 epígrafe 1) que "la Unión apoyará y complementará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos: [...] Las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión". Por último, en el apartado de **Disposiciones generales** se dice que la Unión "Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente Capítulo, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países" (Art. III-257, Apartado 2). En esta misma línea de control de fronteras, la Constitución se compromete en la gestión de fronteras exteriores a establecer medidas relativas a: "las condiciones en las que los nacionales de terceros países podrán circular libremente por la Unión durante un corto período" (Art. III-265, apartado 2, c); así como el desarrollo de una política común de inmigración para garantizar un control de los flujos migratorios y un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros (Art. III-267, apartado 1). Por último, también establece la posibilidad de fijar un legislación europea sobre inmigración al afirmar que la ley marco de la UE establecerá medidas en "b) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros" (Art. III-267, apartado 2).

Hasta ahora hemos descrito los principales argumentos que describen los enfoques de las diferentes instituciones europeas y constatado que la Constitución apenas recoge este debate, tan sólo hace una interpretación de mínimos, sin atender a los argumentos en torno a la ciudadanía cívica, la definición de integración, y menos aún los derechos políticos. Veamos ahora el discurso que hay detrás y el enfoque que está conformando la UE.

## ¿Nueva filosofía de la UE? Dos modelos de ciudadanía cívica: tradición o innovación

La iniciativa de la Comisión de conceptuar al inmigrante residente permanente (*denizen europeo*) es un paso adelante sin precedentes. Los

13. Art. II-75 Libertad profesional y derecho a trabajar
Epígrafe. 3 "Los nacionales de terceros países que estén autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros tiene derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellos que disfrutan a los ciudadanos de la Unión".
Art. II-105 Libertad de Circulación y de residencia. Epigrafe 2: "Podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro"

discursos que ha provocado son de por si también un avance en tanto que el tema se incorpora a la agenda europea y ayuda a socializar una cuestión de importancia vital para el propio futuro de la UE.

Supone un paso importante por, al menos, tres razones:

1. Incluye por primera vez la lógica del inmigrante dentro de los debates de construcción de la UE. O invirtiendo el argumento, la UE ya no es solo asunto de nacionales europeos sino también de nacionales de terceros países de larga duración o *ciudadanos cívicos*.

2. Produce un salto cualitativo al cambiar la percepción de la UE: se pasa de una percepción de la inmigración como exclusivamente de control de flujos y asuntos de seguridad, a una basada en la integración. Esto significa que por vez primera se introduce en el vocabulario europeo el término de integración, inicialmente destinado a describir el proceso de construcción de la UE. Ahora 'integración' tiene un nuevo referente: el inmigrante. Con esta nueva noción en los círculos europeos por primera vez la lógica de los inmigrantes entra en el proyecto común europeo. [14]

3. Es una noción mucha más extensa, inclusiva, que la clásica de ciudadanía europea estrictamente centrada a los nacionales de Estados. Por lo tanto permite conceptuar a una población que quedaba desatendida con la noción exclusivamente estatal y vinculada a la nacionalidad (de un Estado Miembro) de *ciudadanía europea*. Esta extensión se efectuá con el establecimiento de un sistema de derechos y deberes comunes entre nacionales europeos y de terceros países.

Aunque existan motivos para ello, no comparto el optimismo (sin condiciones) de J. de Lucas (2004), quien interpreta este paso importante en el camino hacia la obtención de un estatuto de residente europeo para los inmigrantes que, cumplidas determinadas condiciones, puedan ser equiparados en sentido estricto, es decir, en términos de igualdad de derechos, a los ciudadanos europeos. Se trata de la recuperación de la idea de que ciudadano es el que habita en la ciudad, no sólo el que nace en ella. Si bien comparto con el profesor De Lucas que esta integración cívica es ante todo una garantía de integración política y jurídica, esto es, garantizar a los inmigrantes una igualdad jurídica y política, y, como consecuencia, garantizar el acceso de los inmigrantes a la ciudadanía y a sus derechos[15], discrepo en tanto que interpreta todo el debate como si se tratara de un único objeto: la ciudadanía cívica. Creo que estamos en presencia de dos modelos muy diferenciados, y que sólo uno ha sido recogido por la Comisión y la Constitución. El modelo del que habla Javier de Lucas ha sido, simplemente, ignorado.

14. Véase al respeto uno de los primeros estudios que se sitúan en este marco en R. Süssmuth y W. Widenfeld (eds. 2004)

15. "El derecho frente al fenómeno de las nuevas migraciones", Manuscrito presentado en seminario sobre inmigración y sociedad, Fundación Pablo Iglesias, Madrid 25-26 noviembre 2004; 24. Véase también unas primeras reflexiones en J. de Lucas (2005) "Un modelo alternativo de ciudadanía e inmigración" en I Seminario Inmigración y Europa, *España en la construcción de una política europea de inmigración*, Barcelona: Fundación Cidob; 115-127.

En estos debates, vemos que se perfilan dos concepciones muy diferentes: una *concepción* tradicional que sigue una *lógica nacional* defendida particularmente por la Comisión y de una forma menos explícita, pero también tácita, por el Parlamento, y una *concepción innovadora*, que sigue una *lógica postnacional* defendida principalmente por el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo. En la primera, la introducción de la noción de ciudadanía cívica responde a intenciones de armonizar el estatuto de la residencia permanente para que adquiera una dimensión europea, y como paso previo para la adquisición de la ciudadanía nacional, en manos de los Estados. De esta forma se soluciona el tema de la asimetría que existe actualmente en la adquisición de la ciudadanía europea, puesto que cada Estado regula de forma diferente la "ciudadanía permanente", como criterio para la adquisición de la nacionalidad (ciudadanía) de un Estado (R. Zapata-Barrero, 2003). Pero se sigue defendiendo un vínculo: la concesión de la ciudadanía europea y de los derechos políticos para los inmigrantes queda todavía en manos de los Estados, quienes siguen vinculando acceso a los derechos políticos con la adquisición de la nacionalidad, y por lo tanto, sigue defendiendo una percepción nacional de la ciudadanía. En el otro extremo está una concepción de la ciudadanía vinculada a la residencia y no a la nacionalidad. Seria la residencia la que otorgaría el estatuto de la ciudadanía europea, sin necesidad de estar vinculada a la nacionalidad. En este nivel es donde seguiríamos la interpretación de De Lucas, donde la lógica europea seguiría más una lógica local (basada en el empadronamiento) y no estatal de la ciudadanía. Ésta es la que defienden tanto el CESE como el Comité de las Regiones. Entre ambas concepciones sólo una es la que ha llegado al Consejo Europeo y a la Constitución Europea: la ciudadanía sigue estando vinculada a la nacionalidad.

Ahora bien, sea cual sea la vía de interpretación de la ciudadanía cívica que adopte la UE, *Tradición versus Innovación*, queda un núcleo común que bien puede servir de un premisa para orientar el debate académico. Podemos resumir este núcleo del concepto de ciudadanía cívica de la forma siguiente (me baso en R. Bauböck, 2004):

1. Es un estatus de derechos y deberes, similar a *denizenship europeo* dirigido a los residentes legales de larga duración. Esto significa que es un estatus paralelo al estatus de ciudadanía europea. Los nacionales europeos no adquieren el estatus de ciudadanía cívica.

2. Si los beneficiarios del estatus son los residentes de larga duración de terceros países, La residencia se convierte en criterio básico para el acceso a la ciudadanía cívica.

3. El área del estatus es todo el territorio de la UE, independientemente del estado. Esto significa que todo residente permanente podrá gozar del mismo estatus independientemente del Estado donde resida.

4. La base de este estatus es la igualdad jurídica (igualdad de trato) y la no-discriminación por razón de nacionalidad.

5. Los principales derechos que otorga son los de la Carta de Derechos Fundamentales.

6. Incluye derechos básicos como: derecho de residir, recibir educación, trabajar sin discriminación respecto a ciudadanos de la Unión

7. Contempla la extensión de derechos locales de voto.

8. Considerado como primera etapa para recibir nacionalidad de un Estado, por tanto la ciudadanía europea.

Vemos que existen puntos, dentro de este núcleo común, que llevan hacia la tradición (especialmente el punto 8), mientras que otros, también presentes en el concepto, que siguen más la Innovación (especialmente el punto 3). Esta será la disyuntiva que deberá resolverse en el nuevo marco de discusión de la inmigración: el programa de La Haya.

## Balance final: proceso de innovación conceptual en un marco tradicional estatal: el marco de La Haya

Estamos en fase de la UE donde se mezclan procesos de innovación conceptual (*ciudadanía civica*) con nociones clásicas que por vez primera entran en el seno del debate institucional de la UE (*integración*). Lo que queda claro es que la noción de integración que habitualmente pertenecía al vocabulario europeo para significar el proceso de construcción europea, ahora se le ha dotado de un nuevo referente empírico: *ciudadanía cívica*.

Acaba de finalizar una primera etapa en el marco de Tampere (1999-2004), donde se inicia formalmente el proceso de construcción de un enfoque europeo de la inmigración y que ha desembocado en dos directivas de suma importancia: la referente a la reagrupación familiar (Directiva 2003/86/CE, sept. 2003), y la relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (Directiva 2003/109/CE, nov. 2003). Entramos ahora en un nuevo periodo iniciado tras las conclusiones de la presidencia del consejo europeo de Salónica (19-20 de junio de 2003) que ha abierto un nuevo marco para discutir la gestión de la inmigración en la UE: el *programa de La Haya*. Cinco años después del Consejo Europeo de Tampere, cuando acordó un programa que sentaba las bases para importantes logros en el espacio de libertad, seguridad y justicia, este nuevo programa tienen como objetivo avanzar sobre dichos logros y hacer frente con eficacia a los nuevos retos. Este nuevo programa plurianual para los próximos cinco años refleja las ambiciones expresadas en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y tiene en cuenta la evaluación de la Comisión que el Consejo Europeo de junio de 2004 acogió con satisfacción, así como la Recomendación sobre la utilización de la votación por mayoría cualificada y el procedimiento de codecisión aprobada por el Parlamento Europeo el 14 de octubre de 2004. El *Programa de La Haya* trata todos los aspectos de las políticas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia. En lo que respecta a la ciudadanía e inmigración, trata concretamente los derechos fundamentales y la ciudadanía, el asilo y la migración, la gestión de las fronteras, la integración.

En relación con la integración de los nacionales de terceros países, el programa vincula la integración con la estabilidad y la cohesión en nuestras

sociedades (apartado 1.5). Uno de los objetivos básicos que traza es la prevención del aislamiento de ciertos grupos. Para ello, defiende un planteamiento integral que implique a los interesados al nivel local, regional, nacional y de la UE y seguir la igualdad de oportunidades con la finalidad de participar plenamente en la sociedad. El principio de coordinación con las políticas nacionales de integración y las iniciativas de la UE en este ámbito resulta uno de los ejes centrales. A este respecto, expresa la necesidad de establecer los principios de base comunes que sirvan de fundamento para un marco europeo coherente de integración. Dichos principios, que habrán de conectar todas las áreas políticas relacionadas con la integración, deben incluir por lo menos los siguientes aspectos de la definición de Integración (recogiendo parte de los debates entre instituciones desde la Comunicación de la Comisión del 2000):

Es un proceso continuo y bidireccional que implica tanto a los ciudadanos de terceros países con residencia legal como a la sociedad de acogida

Incluye la política contra la discriminación

Implica el respeto por los valores básicos de la Unión Europea y los derechos humanos fundamentales

Requiere unas capacidades básicas para la participación en la sociedad

Se basa en la interacción frecuente y el diálogo intercultural entre todos los miembros de la sociedad, en el marco de foros y actividades comunes encaminados a mejorar la comprensión recíproca

Se extiende a una variedad de áreas políticas, incluidos el empleo y la educación.

La intención de la UE es que este marco basado en estos principios comunes formará los cimientos para iniciativas futuras, basándose en objetivos y medios de la evaluación claros. El Consejo Europeo invita a los Estados miembros, al Consejo y a la Comisión a que promuevan el intercambio estructural de experiencias e información sobre la integración.

Siguiendo los objetivos de Salónica y en este marco se sitúa también el *Handbook on integration* elaborado por el *Migration Policy Group* a petición de la Comisión Europea (dirección de Justicia, Libertad y Seguridad). En efecto, uno de los objetivos de Salónica es desarrollar la cooperación y el intercambio de información sobre integración para promover iniciativas políticas. Este Manual constituye una de sus primeras acciones. Su pertinencia cubre una doble necesidad: por un lado, hace un repaso de las principales acciones que se están poniendo en práctica en diferentes países (es un catálogo de buenas prácticas, de ideas para inspirar nuevas iniciativas en materia de integración); por otro lado, esta destinado a un tipo de actor muchas veces olvidado pero que (todos sabemos) tiene una gran responsabilidad llevando la mayoría del peso social que implica la gestión de la inmigración: a los responsables de elaborar políticas y formular objetivos, y a los profesionales y técnicos que diseñan las acciones. Este colectivo está desatendido políticamente, y es nuclear para el éxito de la gestión de la acomodación de los inmigrantes y ciudadanos.

La estructura del manual nos da ya muchas indicaciones de su filosofía: trata de programas de acogida (cap. 1), de la participación política y políticas de ciudadanía (cap. 2) y de indicadores necesarios para evaluar programas y comparar países (cap. 3). Luego, en un anexo presenta un plan para elaborar programas, cuya primera recomendación, que tiene el estatuto de fundamento, es la necesidad de crear una complicidad y compromiso de todos lo actores implicados (stakeholders) (sindicatos, asociaciones de inmigrantes, confesiones religiosas, empresarios, ong, etc). Recogiendo gran parte de los debates entre instituciones, en este manual se define la integración como un proceso bidireccional que centra la atención en la actitud de les sociedades receptoras, en su ciudadanía y sus estructuras institucionales; se insiste en que existe un vínculo entre participación política y sentimiento de pertenencia; se recuerda que un buen plan de acogida debe tener un enfoque de formación de la ciudadanía (lingüística y cívica); que todo plan debe centrarse en las capacidades y formación del inmigrante recién llegado para que pueda tener las mismas oportunidades en la sociedad; sigue el sentido común de conceder derechos políticos, al menos a nivel local y para residentes de larga duración, y de muchas más acciones e ideas.

Tenemos, pues, elementos para ser optimistas, puesto que ya que se ha empezado no sólo a hablar de integración y de búsqueda de normas e indicadores comunes de interacción, sino también se ha abierto un debate sobre un nuevo concepto de ciudadanía que incluya a los inmigrantes, y por lo tanto, que permita a los inmigrantes considerar por vez primera que la UE les concierne (R. Zapata-Barrero, 2003).

Todos los debates entre instituciones que hemos trazado y que se enmarcan dentro de la lógica de Tampere de introducir y desarrollar un espacio de Liberad, Seguridad y Justicia (la Santísima Trinidad de la UE) lleva a la necesidad de considerar a los inmigrantes residentes permanentes como sujetos también de este espacio, y no como excluidos hasta ahora. En este nuevo escenario, el concepto de *ciudadanía cívica* daría a los inmigrantes ciertos derechos y obligaciones, incluido el derecho a vivir y trabajar en otro Estado miembro de la UE. Estos derechos se adquirirían al cabo de unos años con la intención de equipararlos con los derechos que gozan los ciudadanos de la UE (Comisión Europea, *Libertad, seguridad y justicia para todos*, Europa en Movimiento, 2004; 9).

La Comisión no sólo ha conseguido introducir un nuevo concepto dentro del vocabulario europeo: el de *ciudadanía cívica*, sino que desde entonces lo utiliza de forma sustantiva para hacer sus comunicaciones, siempre relacionados con su discurso (en construcción) de la integración. Por ejemplo al hablar de la integración en la sociedad de acogida, asevera:[16]

"Si, dado el carácter forzoso de la migración de las personas que se benefician de la protección internacional y las necesidades específicas

16. Sección 2.2. de COM(2003)152 final Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política común de asilo y el programa de protección (Segundo informe de la Comisión sobre la aplicación de la Comunicación COM (2000) 755 final de 22 de noviembre de 2000).

debidas a su condición de exilados, deben tenerse en cuenta los derechos incluidos en el Convenio de Ginebra, los retos de la integración son los mismos en términos generales que para los otros emigrantes procedentes de terceros países así como para las sociedades de acogida en relación con las cuestiones de la nacionalidad, la ciudadanía cívica y el respeto de la diversidad, así como la política social y de acceso al mercado laboral, la educación y la formación."

Hemos visto que inevitablemente los argumentos que se dan forman parte de *desiderata* y no estrictamente de *facto,* aunque debemos valorar, valga el rodeo que hago, que el *facto* es que se expresen estos *desiderata*.

Con estos debates se abre una triple categoría de población en la UE: los *inmigrantes* (los que no son de larga duración, menos de cinco años según la Directiva citada), para quienes todavía no se pueden beneficiar ni del territorio ni de los derechos que otorga la Constitución Europea, los *ciudadanos cívicos* (los inmigrantes residentes de larga duración, nacionales de terceros países o *denizens europeos*), quienes pueden beneficiarse de la Carta de Derechos fundamentales*,* y los *ciudadanos europeos* o nacionales de Estados Miembros.

Desde el punto de vista de construcción de una ciudadanía que tenga en cuenta la realidad multicultural en Europa, de construcción de un enfoque europeo de Ciudadanía Multicultural (T. Modood, *et. al.,* eds 2005), reconozco que tengo una interpretación ambivalente. Con el análisis del debate entre instituciones sobre la *ciudadanía cívica* y su ubicación dentro de los grandes marcos de referencia discursivas políticas de la UE (Tampere, Salónica, La Haya) podemos ver la botella media vacía (*Tradición*) o media llena (*Innovación*) Déjenme formular los principales argumentos para acabar:

### Media llena: Se ha construido un criterio objetivo ...(Innovación)

Lo que supone es una armonización de la categoría de residente permanente o *denizenship* de la Unión. Sólo es el resultado de un proceso de armonización, pero no un concepto cualitativo nuevo. Se institucionaliza una categoría que ya existe en los Estados: la de residente permanente. Y se le otorga a los residentes permanentes la igualdad jurídica y de trato.

### Media vacía: ... pero a imagen estatal (Tradición)

Es una categoría que sirve de criterio a la UE para armonizar el código de nacionalidad, y evitar, así, la situación asimétrica que todavía existe en la UE en criterios de otorgar nacionalidad y por tanto, como la ciudadanía es una categoría derivada, la ciudadanía europea (R. Zapata-Barrero, 2003)

La ciudadanía europea no se ve para nada afectada, sigue siendo: superpuesta o de segundo grado, condición jurídica y derivada en tanto que su determinación es competencia exclusiva de los EEMM.

Lo que se está haciendo es otorgar categoría europea a los nacionales de los terceros estados, puesto que se necesita antes construir el sujeto antes de hacer políticas

Lo que se está haciendo es construir una categoría de residente permanente a imagen estatal, sin nada de innovador ni cambio cualitativo. El cambio revolucionario seria que la ciudadanía cívica sea el criterio para la ciudadanía europea, sin necesidad de depender de criterios de acceso a la nacionalidad de un Estado Miembro.

En resumidas cuentas, con la noción de ciudadanía cívica existe una nueva filosofía de la UE que busca incluir a los inmigrantes residentes como sujetos de derecho y sujetos políticos de la misma UE, y no sujetos derivados mediados por la definición que den los Estados Miembros (EEMM) (A. Gerber, 2004). Esta nueva filosofía tiene el carácter de una salto cualitativo. La cuestión ahora es saber si este cambio de enfoque es un cambio conservador o progresista, en el sentido que mantiene una lógica tradicional estatal de percepción o bien no. El argumento que he defendido en este artículo es que ambas direcciones son hoy en día posibles, y que el futuro marco del Programa de La Haya tiene como nuevo reto precisamente la de definir el camino trazado hacia una u otra dirección (Conclusiones de la Presidencia - Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004).

## Referencias bibliográficas


BAUBÖCK, Rainer "Civic citizenship – A New Concept for the New Europe", R. Süssmuth y W. Weidenfeld (eds.), 2004. P. 146-163

BRU, J. M. *La ciudadania europea*, Madrid: Sistema, 1994.

DE LUCAS, J. "Un modelo alternativo de ciudadanía e inmigración" en I Seminario Inmigración y Europa, *España en la construcción de una política europea de inmigración*, Barcelona: Fundación Cidob, 2005. P. 115-127.

DE LUCAS, J. "El derecho frente al fenómeno de las nuevas migraciones", Manuscrito presentado en seminario sobre inmigración y sociedad, Fundación Pablo Iglesias, Madrid 25-26 noviembre de 2004.

GERBER, A. "'Civic citizenship' et multinationalités", *Terra Incognita*. No. 4 ( 2004). P. 72-73.

HAMMAR Tomas 'Denizen and Denizenship'. In: Atsushi Kondo and Charles Westin (eds.) *New Concepts of Citizenship*, CEIFO Publications. No. 93 (2003) Stockholm University.

HAMMAR, Tomas *Democracy and the Nation-State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury, 1990.

MIGRATION POLICY GROUP (J. Niessen y Y. Schiebel) *Handbook on integration for policy makers and practicioners*, European Comission: Directorate-general Justicie, Freedom and Security (existe traducción en castellano y catalán realizado por la Delegación de Madrid y Barcelona de la Comisión Europea)

MODOOD, T. , Zapata-Barrero, R. y Triandafyllidou, A. (eds.) *Multiculturalim, Muslims and Citizenship: a Europeam approach* Londres: Routledge (previsto junio 2005)

SOLANES CORELLA, Ángeles **"**Las políticas *holísticas* de integración de los inmigrantes: su dimensión jurídica", Actas del *IV Congreso sobre la Inmigración en España* (Noviembre, Girona), 2004.

SÜSSMUTH, R. y Weidenfeld, W. (eds.) *Managing Integration: the European Union's responsabilities towards immigrant*s, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2004 (CD-Rom)

TERRON, A. "Las instituciones de la Unión Europea ante la inmigración", en I Seminario Inmigración y Europa, *España en la construcción de una política europea de inmigración*, Barcelona: Fundación Cidob, 2005. P. 137-142.

ZAPATA-BARRERO, R. "State-based logic versus EU-based logic towards immigrants: evidences and dilemma", *Asian and Pacific Migration Journal.* Vol 11. No.4 *(*2003). P. *505-528* (traducción de "Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración", *Afers Internacionals/Cidob*, 53; 149-176)

ZAPATA-BARRERO, R. *Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España: Un análisis comparativo entre Andalucia, Catalunya, la Comunitat de Madrid y el Govierno Central*, Barcelona: ed. Cidob/Bellaterra, 2004a.

ZAPATA-BARRERO, R. *Multiculturalidad e inmigración*, Madrid: Ed. Síntesis, 2004b.

## Documentos oficiales

Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Bruselas, 13 de octubre de 2004.

Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01 7 de diciembre)

Programa de la Hague en Conclusiones de la Presidencia - Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004

Comisión Europea, Libertad, seguridad y justicia para todos, Europa en Movimiento, 2004

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

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

*Comisión Europea*

COM (2000) 757final, de 22 de noviembre, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración

COM (2001)387 final, de 11 de julio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración.

COM (2003) 336 final, de 3 de junio, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de la Regiones, sobre inmigración, integración y empleo.

COM(2004) 401 final, de 2 junio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones

*Parlamento Europeo*

Resolución del PE sobre la Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo (Com(2003) 336 – 2003/2147(INI)) P5_TA(2004)/0028

Respuesta del Sr. Vitorino en nombre de la Comision (16 de diciembre de 2003) a una pregunta escrita (E-3173/03) de Koenraad Dillen (NI).:

*Comité de las Regiones*

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo" (2004/ C 109/ 08) (Diario Oficial de la UE, 30.4.2004)

Comité Económico y Social Europeo

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo" (COM(2003) 336 final) (2003/C 80/25; Diario Oficial de la UE, 30.3.2004)

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema "incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea" (2003/C 2008/19; Diario Oficial e la UE, 3.9.2003)