

COLECCION
ESCUELA
DIPLOMÁTICA

Nº 17

El desarrollo
del Tratado
de Lisboa:
un balance de
la Presidencia
española



NIPO: 501-11-026-X
ISSN: 1576-2432
Depósito legal: M-47.627-1998

A tenor de lo dispuesto en la Ley de Propiedad Intelectual, no está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de su uso, sin el permiso previo y por escrito del autor, salvo aquellas copias que se realicen para uso exclusivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

ÍNDICE

PRÓLOGO, por <i>José Manuel Sobrino Heredia</i>	17
PRESENTACIÓN, por <i>Caterina García Segura,</i> <i>Carmen Martínez Capdevila y Guillermo Palao Moreno</i>	21
PRIMERA PARTE. AVANCES EN LA PUESTA EN MARCHA DE LAS NOVEDADES INSTITUCIONALES	27
LA TRANSICIÓN DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA A LA REFORMA DE LISBOA, por <i>Ángel Sánchez Legido</i>	29
I. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa y los trabajos de adaptación a la reforma del sistema institucional de la UE	29
1. Otra vez al rescate.....	29
2. Los trabajos preparatorios para la aplicación del nuevo Tratado	31
II. Composición: la progresiva conformación de las instituciones de acuerdo con las disposiciones del nuevo Tratado	35
1. El tamaño de la Comisión y la constitución de la segunda Comisión Barroso.....	35
2. La designación del Presidente del Consejo Europeo y de la Alta Representante para la Acción Exterior y la Política de Seguridad	37
3. Medidas transitorias de adaptación de la composición del Parlamento Europeo e inicio del proceso de reforma del Acta Electoral Europea.....	39
4. Puesta en marcha del Comité de evaluación de la idoneidad de los candidatos a Juez y Abogado General del Tribunal de Justicia y del Tribunal General	42
III. Estructura y funcionamiento de las instituciones de acuerdo con el nuevo modelo: la puesta en marcha de tres significativas novedades	43
1. El estreno del nuevo sistema de presidencias.....	43

2.	Preservación del 'status quo' en materia de adopción de acuerdos en el Consejo y reordenación de sus formaciones: la separación Consejo de Asuntos Generales y Consejo de Asuntos Exteriores	47
3.	Hacia la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)	49
IV.	Adaptación y aplicación de los nuevos procedimientos decisorios.....	51
1.	Puesta en marcha de la Iniciativa Ciudadana	51
2.	Tratamiento de las propuestas pendientes afectadas por cambios en los procedimientos legislativos aplicables.....	53
3.	Delegación legislativa y Ejecución normativa: el futuro de la comitología	55
4.	La adaptación del marco financiero y presupuestario	59
5.	Puesta en marcha de las novedades relativas a la participación de los parlamentos nacionales en el control de la subsidiariedad.....	61
V.	Consideraciones finales.....	63

EFECTOS DE LA DESAPARICIÓN DE LA ESTRUCTURA EN PILARES DE LA UNIÓN TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA, por <i>Mariola Urrea Corres</i>		65
I.	Introducción.....	65
II.	Nacimiento, erosión y ¿disolución? de la estructura en pilares de la Unión: la 'vis atractiva' del modelo de integración y la resistencia del modelo intergubernamental	66
III.	La desaparición de pilares y sus efectos sobre las propuestas de actos y procedimientos	68
1.	La reenumeración de la base jurídica: la puesta en marcha de nuevas competencias previstas en el Tratado de Lisboa.....	69
2.	Las propuestas caducadas: la desaparición de los instrumentos jurídicos del tercer pilar	71
3.	Transición desde los viejos a los nuevos procedimientos legislativos: la convalidación por equivalencia en la aprobación del presupuesto y las tensiones interinstitucionales en la celebración de tratados	71
IV.	La desaparición de pilares y sus efectos sobre la competencia del Tribunal de Justicia: una fragmentación sometida a plazo	74
V.	A modo de conclusión.....	76

SEGUNDA PARTE. PROFUNDIZANDO EN UNA UNIÓN EUROPEA PARA LOS CIUDADANOS 79

PROFUNDIZANDO EN UNA UNIÓN EUROPEA PARA LOS CIUDADANOS: AVANCES EN EL ÁMBITO DE LA INMIGRACIÓN, por <i>Mercedes Moya Escudero</i> . .		81
I.	Introducción.....	81
II.	Control de las fronteras. Lucha contra la inmigración ilegal	82

1.	Política común y controles de las fronteras fuertes y bien coordinados ..	82
	A) Refuerzo de la protección de las fronteras exteriores	82
	B) Política de visados	84
2.	Retorno de los nacionales de terceros Estados en situación irregular	85
	A) Transposición de la Directiva de Retorno.....	85
	B) Acuerdos de readmisión	87
	C) Menores no acompañados	88
III.	Inmigración legal/integración	89
	1. Una política concertada adaptada a las necesidades del mercado laboral ...	89
	A) Programas de actuación	89
	B) Directivas referentes al trabajo de los nacionales de terceros Estados ..	91
	2. Reconocimiento de derechos	93
	A) Derechos de los nacionales de terceros Estados residentes legales	93
	B) Derecho a la reagrupación familiar e integración	95
IV.	Cooperación con terceros Estados.....	96
V.	Valoración	98

CONTRIBUCIÓN DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA AL DESARROLLO
DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA CIVIL EN LA UE,

	por <i>José Luis Iglesias Buhigues</i>	101
I.	Introducción.....	101
II.	La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones y documentos públicos con fuerza ejecutiva en materia de sucesiones y la creación de un Certificado Sucesorio Europeo	103
III.	La propuesta de Reglamento (UE) por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial	105
IV.	Otros temas	108

LOS PARTICULARES COMO TITULARES DE DERECHOS Y COMO ACTORES
LEGISLATIVOS: BALANCE DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO
DE LA UE (ENERO-JUNIO 2010), por *Susana Sanz Caballero*

	111
I.	Introducción.....	111
II.	La aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.....	114
III.	La Iniciativa Ciudadana Europea (ICE).....	118
	1. Antecedentes.....	118
	2. Contenido de la propuesta de Reglamento	122
IV.	La erradicación de la violencia contra la mujer	126
	1. La Orden de Protección Europea.....	126
	2. El Observatorio Europeo sobre Violencia contra la Mujer	133
V.	Conclusiones	136

DE LA CIUDADANÍA EUROPEA A LA CIUDADANÍA CÍVICA, por <i>Nuria Marchal Escalona</i>	139
I. Introducción.....	139
II. El Estatuto de residente de larga duración en el ordenamiento jurídico español..	141
1. Estatuto de residente de larga duración.....	144
2. Estatuto de residente de larga duración-CE	144
III. Conclusiones	147
 LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, por <i>Manuel Medina Ortega</i>	 149
I. La inmigración a la luz de los principios constitucionales de la Unión Europea.....	149
II. El desarrollo de una política europea de inmigración.....	150
III. El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo	152
IV. La acción exterior de la Unión en materia de inmigración.....	154
1. La cooperación con los países africanos.....	155
2. La cooperación con América Latina y el Caribe.....	156
3. La cooperación con los Estados Unidos	156
V. Conclusiones	156
 UNA UNIÓN EUROPEA PARA LOS CIUDADANOS: LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS, por <i>Angeles Lara Aguado</i>	 159
I. Una lacra cada vez más difícil de combatir	159
II. Estrategias de actuación de la UE: ¿lucha contra la trata de seres humanos o contra la inmigración ilegal?	162
1. Protección y asistencia a las víctimas: ¿verdadero objetivo de la UE o medio para lograr un fin?	162
2. Prevención de la trata	166
3. Persecución y represión de los traficantes.....	167
III. Conclusiones	169
 DESARROLLOS JURÍDICOS CONTROVERTIDOS EN LA VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS MARÍTIMAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MARCO DE FRONTEX. A PROPÓSITO DE LA DECISIÓN 2010/252/UE, por <i>Gabriela A. Oanta</i>	 171
I. Introducción.....	171
II. Las normas aplicables a las operaciones de coordinación en las fronteras marítimas realizadas por FRONTEX.....	173
III. Las directrices para las situaciones de búsqueda y salvamento y para el desembarco en el contexto de operaciones en las fronteras marítimas coordinadas por FRONTEX.....	177
IV. Consideraciones finales: una decisión del Consejo ya controvertida en el seno de la propia Unión Europea desde el momento de su adopción..	179

<p>HACIA UNA NUEVA REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PARENTAL EN EL ESPACIO JUDICIAL EUROPEO, por <i>M^a Dolores Adam Muñoz</i></p>		181
I.	Justificación del estudio	181
II.	Antecedentes	182
III.	Ámbito de aplicación: concepto de responsabilidad parental	184
IV.	Competencia judicial internacional en materia de responsabilidad parental	186
V.	Procedimientos de reconocimiento y ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental	188
VI.	Conclusiones	195
<p>REFLEXIONES EN TORNO AL REGLAMENTO (UE) N^o 1259/2010 DEL CONSEJO DE 20 DE DICIEMBRE DE 2010 POR EL QUE SE ESTABLECE UNA COOPERACIÓN REFORZADA EN EL ÁMBITO DE LA LEY APLICABLE AL DIVORCIO Y A LA SEPARACIÓN JUDICIAL, por <i>Mónica Herranz Ballesteros</i></p>		197
I.	Introducción	197
II.	Ámbito de la ley rectora del divorcio y de la separación	200
III.	Supuestos en los que se extiende la ley del foro	202
	1. Que el derecho extranjero no incluya el divorcio	203
	2. Que el derecho extranjero no conceda igualdad de acceso ni al divorcio ni a la separación por motivos discriminatorios	205
IV.	Consideraciones finales	206
<p>CIUDADANOS NO RESIDENTES Y DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO, por <i>Laura Carballo Piñeiro</i></p>		209
I.	La extensión espacial del Derecho internacional privado comunitario	209
II.	Competencias subsidiarias y derecho a la tutela judicial efectiva	211
III.	La competencia residual: a propósito de la revisión del Reglamento Bruselas I	217
IV.	Recapitulación	220
<p>LA ADHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA AL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES DE 1950: TAN LEJOS, TAN CERCA, por <i>Joana Abrisketa Uriarte</i></p>		221
I.	Introducción	221
II.	Resumen histórico: del compromiso político a la búsqueda de soluciones jurídicas	223
III.	La resolución del Parlamento Europeo en torno a los aspectos institucionales del acuerdo de adhesión	225
IV.	Delimitación de competencias o doble estándar en la protección de los derechos humanos	228
V.	Conclusiones: aún un futuro incierto	231

NEGOCIACIONES PARA LA ADHESIÓN AL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: ¿ES NECESARIO CONCEBIR UN LITISCONSORCIO PASIVO DE LA UNIÓN Y SUS ESTADOS MIEMBROS?, por <i>José Manuel Cortés Martín</i>	233
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

EL REFUERZO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA DURANTE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA, por <i>Ana Gascón Marcén</i>	245
I. Introducción.....	245
II. Principales retos.....	246
1. Revisión de la Estrategia de Lisboa ‘Europa 2020’	246
2. Reunión informal de Ministros europeos de discapacidad	248
3. Convención de las Naciones Unidas sobre derechos de las personas con discapacidad.....	249
4. Propuesta de Directiva por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su discapacidad	251
5. Resolución sobre un nuevo Marco Europeo de la Discapacidad	252
III. Conclusiones	253

TERCERA PARTE. IMPULSO DE UN CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y RECUPERACIÓN ECONÓMICA.	255
---------------------------------------------------------------------------------------	-----

LOS AVANCES EN LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA EUROPEA CON LA PRIMERA CRISIS DEL EURO, por <i>Francesc Granell</i>	257
I. Una unión monetaria, pero no económica.....	257
II. Una excesiva tolerancia en admitir países al euro inicial.....	258
III. La crisis griega como primera crisis del euro	262
IV. El revolcón al acervo de la UE.....	264
V. La actuación federal del Banco Central Europeo	266
VI. La UE y la intervención del FMI en apoyo de Grecia.....	267
VII. ¿Hacia mejores niveles de coordinación y federalismo?	269

AVANCES EN LA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO EUROPEO, POR <i>Ángel Espiniella Menéndez</i>	271
I. Introducción.....	271
II. Sistema Europeo de Supervisores Financieros	272
1. Funciones microprudenciales de las autoridades europeas.....	272
2. Estructuración y relación con las autoridades nacionales.....	273
III. Junta Europea de Riesgo Sistémico	274
1. La supervisión macroprudencial a escala europea.....	274
2. En busca de transparencia, independencia y cohesión.....	275

IV.	Fondos de inversión alternativos.....	277
1.	Necesidad de una regulación ante el riesgo sistémico europeo	277
2.	El discutido ámbito de aplicación de la normativa.....	278
V.	Balance de la Presidencia española.....	279
LA POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEA: EL DESARROLLO DEL TRATADO DE LISBOA Y BALANCE DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA 2010, por <i>Esther Zapater Duque</i>		
I.	Introducción.....	283
II.	Una Presidencia rotatoria limitada: entre la ambición y las exigencias de la transición	285
1.	Los condicionantes de una Política Energética Europea en construcción	285
2.	El impacto del Tratado de Lisboa en la implementación de la Política Energética Europea.....	287
III.	La Presidencia española de 2010 y las medidas en materia de energía.....	290
1.	Las propuestas: el Programa de la Presidencia.....	291
2.	Los resultados: valoración de la capacidad de impulso y de consenso.....	294
IV.	A modo de conclusión.....	299
LA INTERINIDAD DE LOS APPRIS BILATERALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS CON LA VIGENCIA DEL TRATADO DE LISBOA, por <i>Antonio Pastor Palomar</i> . . .		
I.	La práctica de los Estados miembros en el período transitorio.....	301
II.	La nueva competencia exclusiva de la UE.....	302
1.	La efectividad de la competencia de atribución: doble período transitorio.....	303
2.	¿Qué tipo de inversión compete a la UE?	304
III.	Incidencia sobre tres tipos de APPRIS (vigentes, en celebración, nuevos): la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea	305
1.	APPRIS vigentes.....	305
2.	APPRIS en tramitación interna	307
3.	La negociación de nuevos APPRIS	308
IV.	Conclusión	308
LA COMPETENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS, por <i>Francisco José Pascual Vives</i>		
I.	Introducción.....	311
II.	La atribución de la competencia sobre las inversiones extranjeras directas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea	313
III.	Las más recientes propuestas formuladas por la Comisión Europea.....	315
1.	La progresiva definición de los estándares de protección de las inversiones extranjeras directas en sede comunitaria.....	316

2. La compleja adecuación entre los mecanismos previstos para el arreglo de las controversias inversor-Estado y el sistema jurisdiccional de la Unión Europea.....	319
IV. Consideraciones finales.....	323
DE LA UEM A LA UEM, EL GRAN DESAFÍO DE LA ESTRATEGIA	
EUROPA 2020, por <i>Justo Corti Varela</i>	325
I. El doble problema interno y externo	325
1. Problema interno y preexistente: unión monetaria sin integración completa del mercado interior	325
2. Problema externo e ¿imprevisto?: una crisis financiera que oculta los desequilibrios generados por un cambio de ciclo.....	328
3. La respuesta a la doble-coyuntura y su valoración.....	329
II. A modo de conclusiones.....	331
CUARTA PARTE. DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA	
COMO ACTOR GLOBAL	333
EL DESARROLLO DE LA UE COMO ACTOR GLOBAL EN LA PRESIDENCIA	
SEMESTRAL ESPAÑOLA. PASOS HACIA LA CONSOLIDACIÓN	
DE LAS ALIANZAS ESTRATÉGICAS, por <i>José Luis de Castro Ruano</i>	335
I. Introducción: la Presidencia española, transición entre el viejo y el nuevo modelo	335
II. El programa presidencial en materia de acción exterior.....	337
III. En busca de una nueva agenda en la relación UE-EE UU	338
IV. Nuevos pasos en favor de una poliédrica Asociación Estratégica UE-ALC.....	341
V. La relación UE-Mediterráneo: tropezando siempre en la misma piedra	344
1. Cumbre UE-Marruecos	345
2. Unión por el Mediterráneo.....	346
VI. Impulso al compromiso de ampliación a los Balcanes occidentales	348
VII. Conclusión: luces y sombras de una Presidencia en tiempos complejos	349
LA CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LA GOBERNANZA GLOBAL	
DURANTE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA, por <i>Josep Ibáñez</i>	351
I. Introducción.....	351
II. La transición hacia el nuevo modelo de acción exterior de la Unión Europea.....	352
III. La contribución europea a la gobernanza económica global.....	354
IV. Política de desarrollo y asistencia humanitaria	357

V.	Política de medio ambiente.....	358
VI.	Promoción de la democracia y los derechos humanos.....	359
VII.	Consideraciones finales.....	359
<p>LAS OPCIONES DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA A LA LUZ DEL TRATADO DE LISBOA, por <i>Inmaculada Marrero Rocha</i></p>		
		363
I.	Introducción.....	363
II.	El alcance y la naturaleza de la Política Común de Seguridad y Defensa.....	364
III.	La militarización de la Política Común de Seguridad y Defensa	367
IV.	La gestión de crisis predominantemente civil de la Unión Europea	372
V.	El mantenimiento de las características actuales de la gestión de crisis que desarrolla la Unión Europea.....	374
VI.	Conclusiones	376
<p>CATHERINE ASHTON: ¿ALTA REPRESENTANTE DE UN ACTOR GLOBAL? POR UNA CRÍTICA CONSTRUCTIVA, por <i>Raquel Vañó</i></p>		
		379
I.	Introducción.....	379
II.	Un nombramiento rodeado de polémica	379
III.	Algunas reflexiones para la crítica	380
IV.	...y otras reflexiones para la autocrítica.....	381
V.	Conclusiones	385
<p>EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR Y LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR DIPLOMÁTICO ENTRE LA UTOPIA ANTIDIPLOMÁTICA Y LA ESTATALIDAD: UN MOVIMIENTO LIMITADO HACIA WESTFALIA, por <i>Steffen Bay Rasmussen</i>.</p>		
		389
I.	La diplomacia de red de la UE entre la utopía antidiplomática y Westfalia: el porqué del SEAE	389
II.	La nueva división del trabajo en Bruselas.....	393
III.	La reorganización de la representación diplomática de la UE.....	396
IV.	Conclusión: La evolución de la UE como actor diplomático hacia Westfalia.....	397
<p>EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: UN PASO MÁS HACIA LA COHERENCIA EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA, por <i>Gloria Fernández Arribas</i>.</p>		
		401
I.	Introducción.....	401
II.	Modelos y propuestas para el Servicio Europeo de Acción Exterior	403
III.	Propuesta del Consejo de Servicio Europeo de Acción Exterior y sus efectos sobre la coherencia de la acción exterior de la Unión Europea.....	405
IV.	Conclusiones	409

EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: IMPLICACIONES PARA LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR ESTRUCTURAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES, por <i>Mercedes Guinea Llorente</i>	411
I. Consideraciones generales.....	411
II. La división de funciones en la Propuesta de 25 de marzo: el SEAE programa, la Comisión ejecuta	412
III. Los recelos de las ONGDs y de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo: que la Comisión mantenga el control	416
IV. El Acuerdo de Madrid: se mantiene la división de tareas, pero se acentúa la responsabilidad de la Comisión.....	417
V. Una valoración provisional: la necesidad de priorizar la coordinación interinstitucional	419
EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: ¿EN QUÉ PUNTO NOS ENCONTRAMOS DE LAS NEGOCIACIONES? ESTRATEGIAS Y DIFERENTES VISIONES, por <i>Susana López Medel</i>	421
I. Consideraciones generales.....	421
II. A qué se enfrenta la UE: actualidad internacional.....	422
III. El diálogo cuatripartito: la búsqueda de un consenso.....	423
IV. Las condiciones del Parlamento Europeo y sus competencias: Brok, Verhofstadt y Gualtieri	424
V. El acuerdo de Madrid, 21 de junio de 2010	426
VI. Los logros alcanzados por el Parlamento Europeo tras el acuerdo político.....	427
VII. Próximas fechas	429
VIII. Hacia una diplomacia común europea.....	429
IX. Conclusiones	430
ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO DE LA INCLUSIÓN DE LA CLÁUSULA DE DEFENSA COLECTIVA EN EL ARTÍCULO 42.7 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, por <i>Luis V. Pérez Gil</i>	431
I. Introducción.....	431
II. Hacia un nuevo sistema de seguridad europeo.....	432
III. Análisis jurídico-político del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea.....	434
IV. Declaraciones del Gobierno español con ocasión de la Presidencia española de la Unión Europea	438
LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL: RELACIONES CONTEMPORÁNEAS UE-ÁFRICA EN EL MARCO DE LA NUEVA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA, por <i>María Ángeles Alaminos Hervás</i>	441
I. Introducción.....	441
II. Los pilares de las relaciones entre la Unión Europea y África.....	442

III.	Aproximación a las relaciones contemporáneas entre la UE y África en su totalidad: hacia una nueva asociación estratégica	443
1.	Evolución: de El Cairo a Lisboa.....	443
2.	La estrategia conjunta UE-África.....	444
3.	El 'gap' entre el discurso y la práctica	445
IV.	Las relaciones UE-África durante la Presidencia española	448
V.	Conclusiones	450
EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN DE RESPONSABILIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA AMÉRICA LATINA Y EL MEDITERRÁNEO, por <i>José Escribano Úbeda-Portugués</i>		453
I.	Introducción.....	453
II.	El marco político-económico en las actuales relaciones internacionales: el modelo europeo en el marco del nuevo regionalismo y la globalización ...	454
III.	El marco jurídico de la Política Exterior Común de Responsabilidad de la UE en el Tratado de Lisboa	455
IV.	El desarrollo de la Política Exterior Común de Responsabilidad de la UE hacia América Latina	457
V.	El desarrollo de la Política Exterior Común de Responsabilidad de la UE hacia el Mediterráneo	458
VI.	Conclusiones	460
LA ADMINISTRACIÓN OBAMA, LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS Y EL FUTURO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA, por <i>David García Cantalapiedra</i>		463
I.	EE UU, el fin de la post-post Guerra Fría y las relaciones transatlánticas	463
II.	La política exterior de la Administración Obama y las relaciones transatlánticas: intereses y percepciones	464
III.	El impacto de Rusia y Afganistán en las relaciones transatlánticas	464
1.	Rusia, EE UU y las relaciones transatlánticas.....	464
2.	El impacto de Afganistán en las relaciones transatlánticas.....	469
IV.	¿Grandes esperanzas 2009-2010?: la UE, EE UU y las expectativas transatlánticas	470
V.	La PESD, la EES 2003 y el NSS 2010	474
VI.	Conclusiones	475
LA SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS PAÍSES DEL CÁUCASO SUR; INTERESES E INTERACCIONES REGIONALES, por <i>Javier Ignacio García González</i>		479
I.	Introducción.....	479
II.	La aproximación entre la Unión Europea y el Cáucaso.....	480
1.	Las relaciones con el Cáucaso Sur y la Presidencia española.....	483

2. Los intereses de seguridad de la Unión Europea en el Cáucaso	484
III. Conclusiones	486
ESCASO PROTAGONISMO DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL DURANTE	
LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE 2010, por <i>M^a Victoria Rodríguez Prieto</i>	487
I. Introducción.....	487
II. El limitado papel de las presidencias rotatorias en la Política Exterior Común	488
III. El desarrollo de la Asociación Oriental durante el semestre español.....	490
IV. La Asociación Oriental en la Presidencia española: una cuestión de mera gestión	493
V. Conclusiones	494
PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE: LA OPORTUNIDAD PERDIDA	
PARA REVISAR LA POLÍTICA EUROPEA HACIA CUBA,	
por <i>Alexander Ugalde Zubiri</i>	495
I. Introducción.....	495
II. Normalización de las relaciones: reanudación de la cooperación al desarrollo y formalización del diálogo político (2008-2009)	496
III. El balance de la posición común de la UE.....	499
IV. La Presidencia española de la UE incluye en la agenda el asunto Cuba sin priorizarlo.....	501
V. El debate sobre Cuba en la UE durante la Presidencia española (primer semestre de 2010)	502
VI. La revisión de la Posición Común se retrasa de junio a septiembre de 2010.....	504
VII. Conclusiones	506

ESCUELA DIPLOMÁTICA

SEGUNDA PARTE

PROFUNDIZANDO EN UNA UNIÓN EUROPEA

PARA LOS CIUDADANOS

PROFUNDIZANDO EN UNA UNIÓN EUROPEA PARA LOS CIUDADANOS: AVANCES EN EL ÁMBITO DE LA INMIGRACIÓN*

Mercedes Moya Escudero

*Profesora Titular de Derecho Internacional Privado
Universidad de Granada*

I. Introducción

Dentro del marco de estas Jornadas, dedicada al balance de la Presidencia española, me corresponde analizar brevemente los “logros” conseguidos en el ámbito de la inmigración en una mesa cuyo título es: “Profundizando en una Unión Europea para los ciudadanos”. En una primera aproximación, quizás no parezca adecuada la inclusión de la mencionada materia en esta mesa, ya que ciudadanos de la Unión Europea sólo lo son los nacionales de un Estado miembro. La Europa de libertad, seguridad y justicia que pretende garantizarse para los ciudadanos, en principio, no iría dirigida a los millones de personas que residen legalmente en la UE sin ostentar la nacionalidad de ningún Estado miembro y, por supuesto, de ningún modo pensada para quienes se encuentran en situación irregular¹. Los genuinos inmigrantes se aglutinan en el régimen general de extranjería de la UE y en el del Estado miembro en el que se encuentran. El concepto de ciudadanía se convierte en el punto de referencia obligado para concretar el de extranjero de la Unión². Como señala I. Blázquez Rodríguez, hay dos clases de ciudadanos: los que son nacionales de un Estado miembro de la UE y los que, procedentes de otros, residen en uno de los Estados miembros: nacionales de terceros países o ciudadanos extracomunitarios³.

Sin embargo, y hecha esta salvedad, intentaremos esbozar los “esfuerzos” realizados en los primeros meses de 2010 para avanzar en el reconocimiento de derechos a los nacionales de terceros Estados que permanecen y trabajan legalmente en la Unión Europea. El propósito

1. Véase M. Moya Escudero, “Inmigración y ciudadanía de la Unión Europea”, *Educación para la ciudadanía intercultural y democrática*, La Muralla, S.A., Madrid, 2008, pp. 49-80.

2. C. Escobar Hernández, “Extranjería y ciudadanía de la Unión”, *Extranjería e inmigración en España y en la Unión Europea*, Colección Escuela Diplomática, nº 3, 1998, p. 109.

3. I. Blázquez Rodríguez, “La ciudadanía europea: una aproximación a su significado y alcance desde el Tratado de Maastricht hasta el Tratado por el que se constituye una Constitución para Europa”, *Revista Jurídica de la Universidad de Ciencias Sociales y Empresariales*, 2005, pp. 162 y ss.)

de impulsar una política común de inmigración que “incluya la creación de un permiso de trabajo único, una estrategia de integración de inmigrantes común a toda la UE y unos controles de fronteras fuertes y bien coordinados entre todos los países, apostando por una inmigración regular, legal, y, a la vez, hacer de Europa un espacio de integración para que todas aquellas personas que han emigrado se integren y compartan ciudadanía” son, en palabras del Ministro español de Trabajo e Inmigración, pronunciadas en Toledo en la reunión del JAI en febrero de 2010, los objetivos marcados. La respuesta a las preguntas acerca de si se han cumplido las medidas de aplicación del Programa de Estocolmo que debían estar para junio de 2010, y si el programa presentado por España ha llegado a buen término, debe proporcionarse desde la dimensión global con que la UE contempla hoy la inmigración: control de la inmigración ilegal, integración de los nacionales de terceros Estados que residen legalmente en su territorio, cooperación con los países de procedencia.

II. Control de las fronteras. Lucha contra la inmigración ilegal

1. Política común y controles de las fronteras fuertes y bien coordinados

A) Refuerzo de la protección de las fronteras exteriores

En el Consejo de Ministros de Justicia e Interior celebrado en Bruselas a finales de enero de 2010, los 27 acordaron reforzar aún más la vigilancia sobre los países emisores de inmigración ilegal a través de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX)⁴. Durante el Consejo se debatió la adopción de una estrategia de seguridad interior para la Unión Europea, y la creación del Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI). Asimismo se trató, entre otros asuntos relacionados con la protección de las fronteras exteriores, la modificación del Reglamento de FRONTEX. La Comisión justifica la revisión en la necesidad de potenciar su papel en el contexto de la política de inmigración de la UE debido a la afluencia masiva de ciudadanos de terceros países que intentan entrar ilegalmente en el territorio de los Estados miembros, e introduce la modificación del Reglamento conforme a un nuevo desarrollo del acervo de Schengen, para la lucha contra las redes criminales que organizan la inmigración ilegal⁵. La Comisión en el Plan de Acción por el que se aplica el programa de Estocolmo afirma que los organismos como FRONTEX, Europol y Eurojust tienen que desempeñar un papel crucial en el objetivo de garantizar la seguridad, por lo que deben mejorar su cooperación y ser dotados de las facultades y recursos para lograr sus objetivos dentro del ejercicio

4. En el Consejo de Administración de FRONTEX (3.03.2010), España pide más medios, reglas más claras y oficinas especializadas para FRONTEX.

5. Propuesta de Reglamento de Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Consejo de la Unión Europea, Bruselas 15 de marzo de 2010, 7392/10, CODEX 194, VISA 80, COMIX 205; 17 de marzo de 2010, nº 6998/10 COR 1. Anteproyecto de Dictamen de la Sección especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía de 10 de mayo de 2010.

de unas funciones claramente definidas. Una de las acciones recogidas es la creación a lo largo de 2010 de oficinas regionales o especializadas⁶.

Junto con los aspectos referentes a FRONTEX, el Consejo JAI en su sesión de 25 y 26 de febrero de 2010, adoptó las conclusiones referentes a 29 medidas destinadas al refuerzo de la protección de las fronteras exteriores y a la lucha contra la inmigración ilegal⁷. Se adoptan, en lo que afecta específicamente a inmigración, medidas respecto a FRONTEX, Eurosur, lucha contra redes de inmigración ilegal y la trata de seres humanos⁸. Se adopta también un paquete de medidas en lo que se refiere a la solidaridad y la gestión integrada de las fronteras exteriores por parte de los Estados miembros, y a la cooperación con terceros países. Esta cooperación se centra fundamentalmente en que todas las partes implicadas asuman sus responsabilidades en materia de repatriación y admisión de migrantes que lleguen o permanezcan de forma ilegítima⁹.

En tercer lugar, durante la Presidencia española se elabora el Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior de la UE: “Hacia un modelo europeo de seguridad”¹⁰. Se considera que la seguridad es una de las prioridades principales para los ciudadanos de la UE y por ello ha de darse respuesta a los riesgos y amenazas actuales como el terrorismo, la delincuencia organizada y grave, el tráfico de drogas, la ciberdelincuencia, la trata de seres humanos, la explotación sexual de menores y la pornografía infantil, el tráfico de armas y la delincuencia transfronteriza. No se menciona, en principio, como riesgo o amenaza la inmigración irregular. Sin embargo, el principio VII denominado: “Una gestión integrada de fronteras” lo incluye como tal al establecer: “Además de la lucha contra la inmigración ilegal, la gestión integrada de las fronteras desempeña un papel importante en el mantenimiento de la seguridad”. Asimismo, estiman que deberá dársele especial énfasis al desarrollo del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur). Se afirma que la cooperación y coordinación de FRONTEX, con las otras

6. COM(2010) 171 final, pp. 6 y 7.

7. Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 1 de marzo de 2010, 6975/10, ASIM 33, FRONT 24, COMIX 158.

8. Además de la propuesta de Reglamento, entre otras medidas, invitar a FRONTEX a que defina, como parte de sus ya amplios programas de formación, un programa piloto de tipo Erasmus para los guardias de fronteras. Respecto a Eurosur: 1. Instar a los Estados miembros para que lleven a cabo las fases y medidas necesarias para la creación de Eurosur; 2. Un único sistema de vigilancia de las fronteras nacionales, red de centros de coordinación nacionales compatibles con FRONTEX, se invita a la Comisión a presentar propuestas legislativas a efectos de la entrada en funcionamiento en 2013; 3. Estimular la cooperación de terceros países vecinos en la vigilancia de las fronteras. Ya que se considera esencial que se ponga a disposición de terceros países cuya aportación pueda contribuir de manera apreciable al control de flujos de inmigración ilegal un apoyo financiero. Por lo que se refiere a la trata: 1. Velar por el desmantelamiento de tales redes; 2. Alentar a los Estados miembros a que mejoren el intercambio de información sobre el nuevo modus operandi de las redes.

9. Intensificar los esfuerzos para repatriar a los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal, como parte de una política de inmigración de la UE, eficaz y sostenible, que incluya todo el peso de la UE para garantizar el regreso seguro y la cooperación con terceros países en materia de readmisión; intensificar la aplicación del Enfoque Global de la Migración sobre las cuestiones de migración con los principales países de origen y tránsito, así como, con arreglo al Programa de Estocolmo, con los de la región mediterránea, Europa oriental y sudoriental y África.

10. Doc.5242/2/10 REV 2 JAI, de 23 de febrero de 2010. Se elevó al Consejo para que lo refrende en calidad de orientación estratégica en el sentido del art. 68 del TFUE con miras a garantizar la seguridad interior de la UE. Consejo de la Unión Europea, 8 de marzo de 2010, 7120/10.

Agencias de la UE y las autoridades en materia de seguridad de los Estados miembros es un elemento esencial para el éxito de esta Agencia. Se estima que la entrada en vigor del Código de visados, el desarrollo del sistema de información Schengen, así como sistemas electrónicos de control fronterizo, tales como un sistema de entrada-salida, contribuirá a una gestión integrada de las fronteras basada en la información. Y se considera también fundamental la cooperación y el diálogo con los terceros Estados de origen o tránsito para, por ejemplo, desarrollar la capacidad de control fronterizo.

Por último señalar, entre las múltiples medidas adoptadas en el ámbito de la seguridad, la Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010, por la que se completa el Código de fronteras Schengen. La Decisión se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por FRONTEX¹¹. Se acompaña de unas directrices no vinculantes que formarán parte del plan operativo elaborado para cada una de las operaciones coordinadas por la agencia. Las acciones a desarrollar en el terreno de la vigilancia de fronteras, que deberán respetar las competencias de los Estados miembros, tienen por objetivo “impedir el cruce no autorizado de las fronteras, luchar contra la delincuencia transfronteriza y detener a las personas que cruzan ilegalmente las fronteras o adoptar otro tipo de medidas”, y “debe servir también para detectar el cruce no autorizado en las fronteras exteriores”. La Comisión en el período 2010-2011 deberá elaborar una propuesta legislativa para modificar el Código de fronteras (Reglamento (CE) n° 562/2006)¹².

B) Política de visados

En la búsqueda de un enfoque integrado del control de acceso a su territorio en el espacio Schengen ampliado, a fin de lograr un más alto nivel de seguridad interna, el Programa de Estocolmo establece como objetivo la liberalización del régimen de visados con países vecinos,

11. DOUE L/111, de 4 de mayo de 2010, pp. 20-26.

12. Sin poder realizar un análisis exhaustivo por el tiempo en la exposición oral y las páginas de las que dispongo, mencionar en el ámbito del control de fronteras, entre otras muchas, normas suplementarias para el fondo de las fronteras exteriores respecto a Islandia, Noruega, Confederación Helvética y Principado de Liechtenstein sobre normas suplementarias en relación con el Fondo para las fronteras exteriores para el período 2007-2013, 12.04.2010. Y de 9 de febrero de 2010, Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la UE por una parte y la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein, por otra parte, sobre las modalidades de participación de estos Estados en la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros en la Unión Europea. Asimismo, y unos días después de finalizar el semestre de la Presidencia española, Decisión del Consejo de 29 de junio de 2010, relativa a la aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen sobre el Sistema de Información de Schengen en la República de Bulgaria y Rumanía, DOUE I / 66, de 1 de julio de 2010. Borrador de conclusiones del Consejo sobre la facilitación del acceso a través de las fronteras exteriores a los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea, 21.04.2010.

En los próximos años se prevé la creación de la Agencia para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos, desarrollo de Eurosur, entrada en funcionamiento del sistema de información Schengen II, intensificación de la cooperación en los puertos, aeropuertos y fronteras terrestres (en curso)... El Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1104/2008 sobre la Migración del Sistema de Información de Schengen (SIS 1+) al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) es de 31 de mayo de 2010: Consejo de la Unión Europea. Por último, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen y el Reglamento (CE) n° 562/2006 por lo que se refiere a la circulación de personas con visados de larga duración (primera lectura), Consejo de la UE, Bruselas, 15 de marzo de 2010, 7392/10.

objetivo que reproduce el Plan de Acción por el que se aplica dicho programa¹³. Desde que se celebrara la Cumbre de Salónica en junio de 2003, la Unión Europea ha reafirmado en varias ocasiones su compromiso político con la liberalización del régimen de visados para los países de los Balcanes occidentales. Este compromiso constituye un objetivo vinculado a los avances que éstos realicen en la aplicación de reformas de gran calado en ámbitos como la consolidación del Estado de Derecho, la lucha contra la delincuencia organizada, la corrupción, la migración clandestina y el desarrollo de las capacidades administrativas en materia de control fronterizo y seguridad de los documentos. A partir del 19 de diciembre de 2009, los ciudadanos de la antigua República de Yugoslavia, Montenegro y Serbia pasaron a engrosar la lista de terceros países cuyos nacionales no están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores¹⁴. Por lo que se refiere a Albania y Bosnia y Herzegovina, la Comisión ha propuesto en mayo de 2010 una nueva modificación del Reglamento (CE) nº 539/2001¹⁵. En el momento de presentar su evaluación, la Comisión anunció su intención de emprender, tras la abolición de la obligación de visado, un control adecuado en todos los países de los Balcanes occidentales acerca de la aplicación efectiva y sostenible de las medidas adoptadas por estos países en el marco del proceso de liberalización de visados¹⁶. El desarrollo de una estrategia y de una política de reintegración de los repatriados, es decir, la efectiva readmisión de los que se encuentran en situación irregular en el territorio de la UE, es una de las obligaciones exigidas con mayor énfasis.

Es relevante, también, en la política europea de vecindad que, en el Plan de Acción de Programa de Estocolmo, se establece como objetivo la celebración de acuerdos de facilitación de visados con la Asociación Oriental, y de supervisión de la aplicación de los acuerdos de facilitación de visado UE-Rusia¹⁷. Asimismo, se dispone promover el diálogo con China sobre, entre otros aspectos, la lucha contra la inmigración ilegal y negociar un acuerdo de readmisión UE-China. Recientemente se ha concluido un Acuerdo de este tipo con Georgia¹⁸.

2. Retorno de los nacionales de terceros Estados en situación irregular

A) *Transposición de la Directiva de retorno*

En el seno de la Unión Europea, al menos hasta ahora, sólo se han podido elaborar reglamentos para unificar en cuestiones formales. La fórmula de la Directiva es utilizada para regular aquellas cuestiones en que los Estados tienen una legislación más dispar. La Directiva

13. Asimismo, se prevé en el Plan que para diciembre de 2010 entre en funcionamiento el sistema de información de visados (VIS) y su despliegue gradual posterior.

14. Reglamento (CE) nº 1244/2009, de 30 de noviembre de 2009 que modifica el Reglamento (CE) nº 539/2001, DOUE de 18 de diciembre de 2009.

15. Comisión Europea, Bruselas, 27 de mayo de 2010, COM(2010) 256 final. En ambos casos tan sólo se exige de visado de corta duración a quienes posean pasaportes biométricos.

16. Los informes de evaluación de Albania y Bosnia y Herzegovina se presentaron a sus respectivas autoridades el 6 de mayo de 2010. Los informes de evaluación concluyen que Albania y Bosnia y Herzegovina han realizado importantes progresos y tan sólo sigue pendiente de cumplimiento un número reducido de criterios de referencia.

17. El vigente del año 2007, DOUE L 129, de 17 de mayo de 2007.

18. Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 7 de junio de 2010, 1195/10.

2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular es un magnífico exponente del desacuerdo¹⁹. La intención, no obstante, es que llegue a constituir una de las principales herramientas para la gestión de la migración ilegal. Pero, como tantas otras Directivas del Espacio de Seguridad, Libertad y Justicia, establece un marco jurídico básico que exigirá pocas modificaciones en las legislaciones nacionales de la mayoría de los Estados miembros²⁰. A pesar de ello, los cambios que pueden llegar a producirse en los Estados miembros que tienen el nivel más bajo de garantías para las personas objeto de una expulsión serán de una gran importancia y supondrán un reconocimiento de derechos básicos que hasta ahora habían sido negados.

Garantizar el retorno a su país de origen o a un país de tránsito de los extranjeros en situación irregular constituía un compromiso fundamental en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo. En la evaluación que se realiza acerca de su cumplimiento en el Primer Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo,²¹ se recomienda la transposición completa y a tiempo de la Directiva de retorno, el estímulo del retorno voluntario, la organización de vuelos conjuntos de retorno y el intercambio de información²². Sin embargo, no se aporta ninguna solución para la gran cantidad de nacionales de terceros Estados que, encontrándose en situación irregular, no pueden ser expulsados y, aunque la Comisión se compromete a realizar un estudio al respecto, mantiene como objetivo prioritario ejecutar las expulsiones lo antes posible, para lo que es preciso la conclusión de Acuerdos de readmisión con terceros Estados.

Con su transposición a los ordenamientos jurídicos nacionales, que deberá realizarse antes del 24 de diciembre de 2010, quedará patente la utilización por parte de los Estados miembros de los amplios márgenes de interpretación que la Directiva permite²³. Hasta junio de 2010 tan solo Bélgica, España y Eslovaquia han comunicado las disposiciones nacionales de ejecución de la Directiva. En lo que afecta a nuestro país se comunica como medida

19. DOUE L 348, de 24 de diciembre de 2008. Por todos, T. Fajardo del Castillo, "La Directiva de retorno de inmigrantes irregulares", *Derecho comunitario europeo*, nº 33, Madrid mayo/agosto de 2009, pp. 453-499.

20. Sí ha codificado en un único instrumento jurídico las garantías y derechos reconocidos a las personas objeto de una decisión de expulsión.

21. Primer Informe Anual sobre Inmigración y Asilo (2009), Consejo de la Unión Europea, Bruselas 10 de mayo de 2010, 927310. Adjunto se remite a las Delegaciones el documento COM(2010) 214 final.

22. Primer Informe Anual sobre Inmigración y Asilo (2009), Consejo de la Unión Europea, Bruselas 10 de mayo de 2010, 927310. Adjunto se remite a las Delegaciones el documento COM(2010) 214 final.

23. En las Recomendaciones elevadas a la Presidencia española por los participantes del "I Congreso Hispano-Holandés sobre Derecho Europeo de Inmigración y Asilo", celebrado en Huelva los días 26 y 27 de noviembre de 2009, recomiendan que los Estados prioricen el retorno voluntario en las condiciones previstas por la Directiva y se abstengan de imponer la prohibición de entrada. Los Estados miembros, proponen los de Huelva, deberían limitar los supuestos en que no se pone a disposición un período de retorno voluntario e interpretar estos casos de forma restrictiva. Deberían también cumplir con la obligación de crear un sistema eficaz de retorno forzoso conforme a lo dispuesto en el art. 8 de la Directiva). La Presidencia española podrá jugar un papel positivo animando a los Estados miembros a trasponer las cláusulas menos restrictivas (punto 6).

nacional de ejecución la LO 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras la reforma por LO 2/2009, de 11 de diciembre²⁴.

B) Acuerdos de readmisión

La política de retorno de la UE no puede tener resultados positivos si los nacionales de terceros Estados que se encuentran irregularmente en el territorio europeo no pueden ser expulsados, devueltos, repatriados, a otro país. El escollo intenta salvarse con la denominada política de readmisión en la que se pone de manifiesto la visible preeminencia de los Estados miembros en el proceso de creación de un Derecho de extranjería comunitario²⁵. En este aspecto la UE insta a aquellos a cooperar más estrechamente con los países de origen en orden a conseguir que readmitan a los “inmigrantes ilegales” que traspasan las fronteras de la UE, o que dejan de poseer las autorizaciones exigidas para su permanencia en aquel territorio. De hecho, cualquier cooperación con tercer Estado o la exención de visado para sus nacionales va indisolublemente unida al compromiso de readmisión²⁶.

En el Plan de Acción por el que se aplica el programa de Estocolmo, bajo el título “Políticas para combatir la inmigración clandestina”, se fija como objetivo la presentación por parte de la Comisión durante el 2010 de una Comunicación sobre la evaluación de los acuerdos de readmisión y sobre el desarrollo de una estrategia coherente sobre la readmisión que tenga en cuenta las relaciones globales con el país afectado, así como nuevos esfuerzos para concluir acuerdos de readmisión que están en curso. En concreto, durante la Presidencia española debe destacarse la decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Pakistán sobre readmisión de residentes ilegales de 16 de febrero de 2010, y la Propuesta de Decisión concerniente a la conclusión de un Acuerdo entre la UE y Georgia sobre readmisión de personas que residen sin autorización, de 6 de mayo de 2010. Proceso de negociación ya en marcha con Marruecos, Turquía y Argelia²⁷.

24. BOE nº 299, de 12 de diciembre de 2009. El retorno voluntario (art. 28 de la Ley de Extranjería: d) cumplimiento del plazo en que un trabajador extranjero se hubiese comprometido a regresar en el marco de un programa de retorno voluntario); los efectos de la expulsión (art. 58: la autoridad no impondrá la prohibición de entrada cuando el extranjero hubiere abandonado el territorio... o revocará cuando abandone el territorio nacional en el plazo de cumplimiento voluntario previsto en la orden de expulsión; los efectos de la denegación de entrada (art. 60): obligación de regresar a su punto de origen; ejecución de la expulsión: expirado el plazo de cumplimiento voluntario sin que el extranjero haya abandonado el territorio nacional; o la ampliación del internamiento a 60 días, son algunas de las modificaciones introducidas en la mencionada reforma.

25. Véase T. Fajardo del Castillo: “Los acuerdos de readmisión de los inmigrantes en situación irregular celebrados por España”, Francisco Aldecoa Luzárraga, José Manuel Sobrino Heredia, *II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Montevideo 25, 26 y 27 de octubre de 2006, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 94-102; M. Schieffer, “Community readmission Agreements with Third Countries-Objectives, Substance and Current State of Negotiations”, *EJML*, nº 5, 2003, pp. 343-357.

26. Durante la primera sesión de la decimocuarta reunión del G-6 celebrada en la localidad italiana de Varese (29.05.2010), la Presidencia española expuso el “significativo descenso” en la llegada de inmigrantes ilegales que han supuesto los acuerdos firmados con países del sur del Mediterráneo.

27. Negociaciones de readmisión de la UE con Marruecos, Argelia y Egipto; con Turquía (para el 2010); UE-Rusia (en curso), y continuación del debate sobre cuestiones de migración, incluida readmisión, con Libia. Se prevén Acuerdos con Afganistán, Irak y Bangladesh, y negociaciones con otros países: regiones administrativas de Hong Kong, República Popular China, Sri Lanka, Federación de Rusia.

C) Menores no acompañados

Una de las prioridades de la Presidencia española ha sido la aprobación de un Plan de Acción sobre Menores Extranjeros No Acompañados (MENA). España presentó formalmente en septiembre de 2009 a sus socios comunitarios su petición de adoptar un Plan de Acción que comprenda medidas de prevención y que facilite el retorno asistido de los menores a sus familias o a instituciones de tutela en los países de origen, garantizando la protección del menor en todo momento. Su aprobación ha sido posible al final de semestre²⁸.

Aunque la medida estrella sigue siendo el retorno de los menores, la virtud de este Plan de Acción es ser el punto de partida de una estrategia común, global y a largo plazo de la UE respecto a los MENA. Comprende la asociación con los países de origen para evitar la emigración de los menores en condiciones de riesgo e inseguridad y la trata de personas, garantías procesales específicas como el nombramiento de un representante del menor desde el primer momento de su detección, mayor compromiso en la búsqueda de la familia en el país de origen y opciones de integración más allá del retorno como única alternativa posible que venía siendo la opción dominante. La Comisión Europea asume compromisos importantes, con instrumentos concretos de financiación de políticas de prevención e integración, y sobre todo con una previsión de continuidad en estas políticas. Sin embargo, el Plan de Acción no incorpora compromisos reales y concretos para los Estados miembros, y no va más allá de “animar” o “promover” desde la Unión Europea acciones de los Estados a favor de estos menores.

Algunas de las ideas “clave” del Plan ya están siendo aplicadas por España, como la suscripción de acuerdos con los países de origen para cooperar tanto en la prevención como en la posible reagrupación de estos menores con sus familias²⁹; o las garantías de defensa y procesales³⁰. Sin embargo, no puede olvidarse que las mejoras de derechos de los MENA en España han tenido que venir de la mano de la jurisprudencia y que la última reforma piensa más en la forma de distribuir el “problema” entre las distintas Comunidades Autónomas mediante la posibilidad de traspasar la tutela de los menores entre ellas o incluso a entidades privadas.

Lo esencial, como apunta en varias ocasiones el Plan, es la máxima rapidez en la averiguación de la situación socio-familiar de los menores que permita adoptar “soluciones duraderas” acordes con el principio del interés superior del menor. Entre estas soluciones debe destacarse el apoyo al menor y a la familia cuando la mejor opción sea el retorno, y especialmente la

28. COM(2010) 213 final, Bruselas 6 de mayo de 2010. De hecho España publica en la Red Europea de Migraciones en junio de 2009, “La política de acogida, repatriación y acuerdos para la integración de los menores extranjeros no acompañados” (<http://extranjeros.mtin.es>).

29. Véase F. J. Durán Ruiz, “Los menores inmigrantes acompañados y no acompañados en situación de desamparo. Régimen jurídico y derechos a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía”, *Competencias y estrategias de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración*, Sevilla, 2009, pp. 208-234.

30. Tras la reforma de la LO de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social por LO 2/2009, de 11 de enero, existe la posibilidad de nombrar un representante o contar con un Defensor Judicial para los menores de 16 años, sobre todo para su defensa frente a un retorno no deseado. El Plan va más allá, ya que la necesidad del representante del interés del menor comienza en el momento de su detección y la determinación de su edad.

necesidad de otorgar un “estatus protegido” al menor cuando el regreso con su familia no sea posible o aconsejable. Un estatuto que les permita como mínimo los mismos derechos y la protección de la que disfrutaban anteriormente, y que se busque un alojamiento que facilite su integración. Por desgracia, apenas se menciona en el Plan un aspecto esencial, la necesidad de que se garantice una transición adecuada a la mayoría de edad para que al cumplir los 18 años los menores no corran el riesgo de perder toda la protección y apoyo anteriormente recibidos.

En resumen, todo esto no serán más que buenas intenciones si no termina plasmándose en instrumentos comunes, con financiación concreta y jurídicamente vinculantes para los Estados miembros que garanticen los derechos de estos menores. Se trata en su mayoría de varones de entre 14 y 18 años, que se encuentran acogidos en centros de emergencia en distintos puntos de la costa europea, a la espera de que se resuelva su situación legal. Sólo en las Islas Canarias existen 30 centros para extranjeros, que han acogido a más de 6.000 niños en los últimos diez años. Por eso, la formación de personal que atienda a los menores en estos centros se configura como medida prioritaria.

III. Inmigración legal/integración

1. Una política concertada adaptada a las necesidades del mercado laboral nacional

A) Programas de actuación

En el Programa de Estocolmo, el Consejo Europeo reconoce tanto las oportunidades como los desafíos que plantea el aumento de la movilidad de las personas, y destaca que una migración bien gestionada puede ser beneficiosa para todos los interesados. Reconoce que, en el contexto de los importantes desafíos demográficos a que se enfrentará la Unión en el futuro, junto con un aumento de la demanda de mano de obra, unas políticas flexibles de migración contribuirán de forma importante al desarrollo y a los resultados económicos a largo plazo³¹. Opina que las consecuencias de la migración, por ejemplo, en los mercados de trabajo y la situación social de los migrantes, han de ser tomadas en consideración, y que resulta fundamental la interconexión entre la migración y la integración, en relación con, entre otros aspectos, los valores fundamentales de la Unión. Reconoce que la inmigración laboral puede contribuir al aumento de la competitividad y la vitalidad económica. En este sentido, considera que la Unión debería fomentar la creación de sistemas de admisión flexibles que den respuesta a las prioridades, las necesidades, las cifras y los volúmenes determinados por cada Estado miembro y permitir a los migrantes aprovechar plenamente sus cualificaciones y su competencia. A fin de facilitar un mejor ajuste de la mano de obra, proclama que se están ejecutando políticas de inmigración coherentes, así como unas mejores evaluaciones de

31. Punto 6: “Una Europa de responsabilidad, solidaridad y colaboración en los ámbitos de migración y asilo”, Consejo de la Unión Europea, Bruselas 3 de marzo de 2010, 5731/10.

integración de las cualificaciones demandadas por los mercados laborales europeos. No obstante, el Plan de Acción para la aplicación del Programa de Estocolmo evidencia que hasta el momento los objetivos marcados no han sido cumplidos y algunos ni siquiera han comenzado a ejecutarse.

La razón de una falta de política común, según las conclusiones de la IV Conferencia Ministerial sobre Integración de Inmigrantes celebrada en Zaragoza los días 15 y 16 de abril de 2010, ha sido la inexistencia de una base jurídica sólida. En las premisas establecidas para el futuro sitúan el empleo como parte fundamental del proceso de integración y esencial para la participación de los inmigrantes en la sociedad de acogida. Señalan la necesidad de establecer mecanismos apropiados para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales adquiridas por los inmigrantes fuera de la UE, y de elaborar instrumentos legislativos en relación con los derechos de acceso al empleo y al estatuto jurídico de los nacionales de terceros países y residentes de larga duración, además de buscar nuevas formas de reconocer las cualificaciones, la formación o las competencias profesionales y la experiencia laboral de los inmigrantes. Asimismo, priorizan buscar mecanismos para controlar el desajuste que implica la baja tasa de empleo de las mujeres migrantes.

Por su parte, la Comisión ha propuesto establecer una nueva estrategia para el empleo y el crecimiento para la próxima década: Europa 2020³², que permita a la Unión emerger más fuerte de la crisis y orientar su economía hacia un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo. La estrategia Europa 2020 demanda una política global de migración laboral y una mejor integración de los migrantes también en el ámbito laboral. En este contexto, por lo que se refiere al empleo, la Propuesta de Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, Parte II de las directrices integradas Europa 2020,³³ que fijan el marco para la Estrategia Europa 2020 y para las reformas en cada Estado miembro, dispone aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural, buscando una mayor participación de la población activa a través de políticas destinadas a promover la integración, así como medidas efectivas de lucha contra la discriminación y la pobreza, especialmente entre los grupos de riesgo de exclusión social, como los emigrantes en situación regular³⁴.

Pues bien, para valorar si se han cumplido, aunque sea en grado mínimo, los imperativos del Programa de Estocolmo, no bastan los meros propósitos de una conferencia. Se exige la elaboración de normas que recojan su espíritu. Y, como se verá en los epígrafes siguientes, demasiados aspectos quedan en meras proclamaciones.

32. COM(2010) 2020, de 3 de marzo de 2010.

33. Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 30 de abril de 2010, 9233/10.

34. Igualmente, el Informe Proyecto Europa 2030: retos y oportunidades, del llamado grupo de sabios de la UE, presentado el 8 de mayo de 2010, apuesta por una inmigración cualificada profesionalmente y que garantice la igualdad de derechos y obligaciones con respecto a los nacionales de los Estados miembros, sin perjuicio de tomar en consideración cuando sea necesario las necesidades del mercado de trabajo de cada Estado.

B) Directivas referentes al trabajo de los nacionales de terceros Estados

En los últimos años se ha intentado avanzar, no sin dificultades, en la unificación de los procedimientos acerca de las autorizaciones pertinentes para que los nacionales de terceros Estados puedan residir y trabajar en el territorio de la UE, así como al reconocimiento de sus derechos: Directiva para residentes de larga duración, Directiva referente a investigadores, tarjeta azul para trabajadores altamente cualificados, recogen estándares mínimos³⁵. En todas ellas se dispone de manera expresa la competencia de los Estados para decidir los volúmenes de admisión en el mercado laboral. Y, por supuesto, cada Estado podrá exigir las autorizaciones pertinentes para que aquéllos puedan realizar una actividad laboral o profesional en su territorio. Si podría estimarse un avance necesario e importante el que estas Directivas contemplen la posibilidad de que el reconocimiento de títulos obtenidos en la UE se rija por el Derecho comunitario. Y que incluso se haga mención a los obtenidos en terceros Estados. Sin embargo, dicha posibilidad sólo se plasma en el Preámbulo, con lo que se trata más de una declaración de intenciones que de una imposición. El precepto concreto que regula esta materia se remite a las normas nacionales, “de conformidad con los procedimientos nacionales aplicables”, quedando a la única y exclusiva voluntad de los Estados miembros³⁶. En el Programa de Estocolmo se invita a la Comisión y al Consejo a que evalúen las políticas existentes que deberían, entre otras cosas, “mejorar el reconocimiento de las cualificaciones y el ajuste de las mismas en el país de origen³⁷.”

En este intento de unificación de los ordenamientos de los Estados miembros, la UE se planteó un difícil reto: regular las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia³⁸. Las dificultades de poder legislar en este ámbito llevaron a que la propuesta fuera retirada por la Comisión³⁹. Sin embargo, los objetivos definidos en Tampere se reafirman en el Programa de Estocolmo, y la negociación de la mencionada norma vuelve a retomarse⁴⁰.

35. En concreto, el art. 6 de la Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, dispone que en ningún caso menoscabará el derecho de los Estados miembros para determinar el volumen de admisión de trabajadores nacionales de terceros Estados, DOUE C 155, de 18 de junio de 2009. Deberá ser transpuesta antes del 19 de junio de 2011. El art. 38 ter de la LO sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social dispone que “podrá tenerse en cuenta la situación nacional de empleo” para la obtención de la autorización inicial de trabajo.

36. Igualmente, la Directiva sobre permiso único a la que nos referiremos más adelante establece que las cualificaciones profesionales adquiridas por nacionales de terceros países en otro Estado miembro deberían reconocerse igual que se reconocen las adquiridas por ciudadanos de la Unión, y las cualificaciones adquiridas en un país tercero deberían tenerse en cuenta de acuerdo con las disposiciones de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

37. En el Pacto por la Inmigración y el Asilo, ya citado, los acuerdos eran: a) organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y las capacidades de acogida determinadas por cada Estado miembro y favorecer la integración.

38. Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia, COM(2001) 386.

39. DOCE C 64, de 17 de marzo de 2006.

40. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de

La finalidad sigue siendo la misma: introducir un único procedimiento nacional de solicitud que conduzca, en un solo acto administrativo, a la concesión de un título combinado de residencia y permiso de trabajo a efectos de simplificar y armonizar más las normas actualmente aplicables en los Estados miembros⁴¹. La competencia soberana de los Estados se refleja en el hecho de que las condiciones y criterios sobre la base de los cuales puede dene- garse una solicitud de permiso único los fija el Derecho nacional.

Pues bien, uno de los objetivos que se había marcado la Presidencia española era buscar el acuerdo sobre la Directiva de permiso único. Esto no ha sido posible al negarse algunos Estados miembros a admitir los mínimos derechos que reconoce este instrumento a los “inmigrantes legales”. Quizás sea posible en el próximo semestre con el sistema de mayoría cualificada que establece el Tratado de Lisboa. De hecho, en el primer Informe anual de la Comisión sobre inmigración y asilo correspondiente al año 2009 y presentado en mayo de 2010, ya citado, se recomienda avanzar tanto en la transposición de la Directiva sobre traba- jadores altamente cualificados (que debe ser transpuesta de manera ambiciosa y a tiempo), como en la aprobación de la Directiva Marco reguladora de un permiso único y de los dere- chos socioeconómicos de los trabajadores migrantes.

Por su parte, en el Programa de Estocolmo, junto a la exigencia de aprobar la Directiva anali- zada, se dispone que la Unión debe desarrollar una auténtica política de inmigración común que consistirá en marcos nuevos y flexibles para la admisión de inmigrantes legales. Lo exige la adaptación de la creciente movilidad y las necesidades de los mercados laborales. Al cierre de la Presidencia española, no han visto la luz ninguna de las dos propuestas de directivas funda- mentales: la que regulará las condiciones de entrada y residencia legal de trabajadores tempora- les y la Directiva sobre procedimientos de entrada, estancia y residencia de los trabajadores procedentes de terceros países trasladados por sus empresas. Respecto a la última mencionada, con fecha de 13 de julio de 2010, la Comisión ha presentado su Propuesta al objeto de facilitar a las empresas multinacionales el traslado temporal de trabajadores cualificados nacionales de terceros países desde una empresa ubicada fuera de la UE a sucursales o filiales de los Estados miembros. La justificación, recogiendo el planteamiento del Programa de Estocolmo, es que los trasladados dentro de una misma empresa constituyen una categoría de trabajadores de gran relevancia para la economía de la UE ya que, por lo general, se trata de especialistas y directivos que poseen conocimientos específicos muy necesarios para las empresas y para quienes no se ha podido encontrar sustituto. El problema, hasta ahora, han sido los obstáculos a tales migracio- nes temporales ya que las empresas se enfrentan a multitud de normas y procedimientos dife- rentes cuando desean enviar personal clave a sus filiales en los distintos Estados miembros⁴².

terceros países que residan legalmente en un Estado miembro. Véase Doc. 6273/10 MIGR 20 SOC 94 CODEC 100. Véase Informe de la reunión del grupo de consejeros JAI celebrada el 12 de febrero de 2010, Consejo de la Unión Europea, Bruselas 23 de febrero de 2010, 6492/10, MIGR 22, SOC 114, CODEC 114.

41. Este procedimiento único de autorización de residencia y trabajo es el tipificado en el ordenamiento jurídico español.

42. La Comisión propone la adopción de un conjunto de normas relativas a un nuevo procedimiento de entrada rápida (30 días de tiempo límite, permiso combinado de residencia y trabajo, ventajas para traer a la familia...) para un grupo específico de personal altamente cualificado.

2. Reconocimiento de derechos

A) *Derechos de los nacionales de terceros Estados residentes legales*

Podría extrañar que en un epígrafe destinado al reconocimiento de derechos no se dedique alguna página, o al menos unas líneas, a los derechos de los “inmigrantes en situación irregular”. La realidad es que son absolutamente ignorados, en ningún caso se les menciona para otorgarles algún derecho en los diferentes programas o instrumentos jurídicos. Se consideran “inmigrantes ilegales”, “sin derechos”, salvo los mínimos que la Carta de Derechos Fundamentales otorga a toda persona⁴³. El ordenamiento jurídico comunitario contrasta, en este aspecto, con la generosidad del Derecho español que otorga una alta cota de derechos a los extranjeros que se encuentran en nuestro territorio, sea cual sea su situación administrativa.

Centrándonos, por tanto, en quienes residen legalmente en Europa, ya el Consejo Europeo en su reunión de Tampere afirmó que la Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros y que una política de integración más firme debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión Europea. La necesidad de alcanzar los objetivos definidos en Tampere se ha reafirmado en el programa de Estocolmo, pero los avances siguen siendo mínimos. Queda mucho por andar para que los nacionales de terceros Estados residentes legales, ni siquiera los de larga duración o altamente cualificados, puedan lograr la ciudadanía económica. Y, desde luego, resulta utópico pensar en que puedan alcanzar la ciudadanía política⁴⁴.

Como se ha dicho, no se ha llegado a un acuerdo sobre la Directiva de permiso único precisamente porque algunos Estados no aprueban su contenido en lo que afecta a los derechos socioeconómicos que recoge⁴⁵. Y ello, a pesar de que, tanto esta Propuesta como la Directiva relativa a profesionales altamente cualificados, establecen importantes restricciones al ejercicio de determinados derechos⁴⁶. Se admiten restricciones tanto para la incorporación

43. El análisis de la Carta es objeto de otra ponencia de esta misma mesa.

44. Sobre esta bifurcación del concepto de ciudadanía, M. Soto Moya, “La libre circulación de personas como concepto ambivalente”, *REDI*, vol. LX (2008), I, pp. 163-178.

45. En las recomendaciones en materia de Derecho europeo de inmigración y asilo para la Presidencia española realizadas por los participantes en el I Congreso Hispano-Holandés sobre Derecho Europeo de Inmigración y Asilo, ya mencionado, recomiendan que se vigile de cerca el principio de conferir a los inmigrantes legales derechos y obligaciones comparables a los nacionales de la UE, ya que las negociaciones evidencian los recelos de algunos Estados.

46. Incluso en la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros Estados residentes de larga duración (DOUE L 16, de 23 de enero de 2004), sobre el residente de larga duración, a pesar de que se mantiene la igualdad de trato en el acceso al empleo, la educación, reconocimiento de títulos según procedimientos nacionales, prestaciones de seguridad social, asistencia social y protección social, beneficios fiscales, acceso a bienes y servicios, libertad de asociación y afiliación, circulación por todo el territorio, se permite a los Estados restringir la igualdad de trato en educación y formación profesional, prestaciones de seguridad social y sociales, beneficios fiscales... a los casos en que el residente de larga duración o los miembros de su familia se hallen en el territorio de ese Estado miembro. Se permite también mantener restricciones a la igualdad de trato: en el acceso al empleo cuando ese puesto esté reservado a los nacionales o ciudadanos de la UE; en educación y formación podrá exigirse que se acredite un nivel lingüístico adecuado; podrán limitar la igualdad de trato a las prestaciones básicas respecto a la asistencia social y protección social; podrán decidir que se otorgue igualdad de trato en ámbitos no considerados (art. 11).

al mercado de trabajo en función de los volúmenes de admisión de cada Estado como en lo que afecta a créditos, becas, procedimientos de acceso a la vivienda, a la enseñanza universitaria y postsecundaria, o derecho a determinadas prestaciones. Se ignora, una vez más, que el principio de igualdad de trato debería aplicarse a todo trabajador en situación legal con independencia de su nacionalidad⁴⁷.

En concreto, por lo que se refiere a un derecho esencial, el derecho a la seguridad social, aún no se ha sustituido el Reglamento 859/2003⁴⁸, que extiende el Reglamento 1408/71 a los nacionales de terceros Estados, por otro Reglamento que posibilite la aplicación del Reglamento 883/2004 a estas mismas personas. Hay que tener en cuenta que la Presidencia española de 2002 trabajó muy activamente en este campo y pudo aprobarse durante el primer semestre de aquel año el Reglamento 859/2003. Lo que entonces resultó muy complicado, se reputó imposible cuando la Presidencia checa en el primer semestre de 2009 intentó aprobar por unanimidad la nueva propuesta de la Comisión para la extensión del Reglamento 883/04 a los nacionales de terceros Estados⁴⁹. En el Reglamento 859/2003 existía un anexo que limitaba, muy ligeramente eso sí, el principio de la igualdad de trato en el ámbito de las prestaciones familiares para Austria y Alemania. Cuando se analizó la nueva propuesta, algunos Estados defendieron eliminar la excepción o bien que estas restricciones pudieran también aplicarse con carácter general a todos aquellos países que así lo desearan⁵⁰. Finalmente, no pudo alcanzarse el consenso necesario. El Tratado de Lisboa abre una vía de solución en base a la mayoría cualificada que puede permitir su aprobación. Pero no se ha conseguido en este primer semestre.

Otro derecho esencial para la integración, el derecho a la educación, ha sido recogido en las conclusiones de la IV Conferencia Ministerial Europea sobre Integración. Conceptúan la educación como elemento esencial, prestando especial atención a la enseñanza de las lenguas⁵¹. En definitiva, estiman que los principales ámbitos de actuación que resultan pertinentes a la hora de controlar los resultados son: empleo, educación, inclusión social y ciudadanía activa.

47. En la LO 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social los trabajadores en situación regular gozan de todos los derechos socio económicos en igualdad con los españoles. Y, aunque se encuentren en situación irregular, si están realizando una actividad laboral poseen todos los derechos derivados del contrato de trabajo a excepción de la prestación por desempleo (art. 36.5 LO).

48. Reglamento (CE) nº 859/2003 del Consejo, de 14 de mayo de 2003 por el que se amplían las disposiciones del Reglamento (CEE) nº 1408/71 y del Reglamento (CEE) nº 574/72 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por las mismas. DOUE L 124 de 20.5.2003.

49. Doc.12166/07, de 25 de julio de 2007. Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se amplían las disposiciones del Reglamento (CE) nº 883/2004 y del Reglamento (CEE) nº [...] a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por las mismas.

50. La primera opción fue rechazada de plano por parte de Austria y Alemania y la segunda contestada por un grupo de delegaciones encabezadas por España que no deseaba una *reformatio in peius*. Para nuestra Administración, era inaceptable que transcurridos ocho años desde la aprobación del Reglamento 859/03, la situación empeorase en vez de mejorar.

51. A finales de 2009 se presenta un documento de consulta de la Presidencia del Consejo sobre la educación de los niños procedentes de la migración destinado a servir de base para el debate de orientación relativo a este asunto. Consejo de la Unión Europea, Bruselas 6 de noviembre de 2009, 15489/09, EDUC. 177, SOC 663; MIGR. 105 a la necesidad de un concepto de sociedad civil ampliado, en el que las asociaciones de inmigrantes tengan un papel destacado. Afirman que las políticas de integración aspiran a garantizar la igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades para todos.

La prueba de lo poco que se ha avanzado en los primeros meses de 2010 se evidencia en los objetivos del Plan de Acción. En este último se reitera que “la firme defensa de los derechos fundamentales de los migrantes, basada en nuestros valores de respeto a la dignidad humana y a la solidaridad, permitirá que dichos migrantes contribuyan plenamente a la economía y sociedad europeas”. Mantiene que la UE debe esforzarse por alcanzar un nivel uniforme de derechos y obligaciones de los inmigrantes legales comparable al de los ciudadanos europeos. Estos derechos, consolidados en un código de inmigración, y las normas comunes para gestionar eficazmente la reagrupación familiar, son esenciales para aprovechar al máximo los efectos positivos de la inmigración legal en beneficio de los interesados y reforzarán la competitividad de la Unión. Resulta inverosímil a estas alturas y con tan solemnes proclamaciones la baja cota de derechos que se les reconocen. Sigue siendo una asignatura pendiente, suspendida ya en múltiples ocasiones.

B) Derecho a la reagrupación familiar e integración

La Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar es una norma comunitaria donde el término “podrán” se emplea en todos los artículos excepto en el 3, 13, 17 y 18⁵². El texto que finalmente se aprobó dista mucho de la propuesta inicial que el Consejo presentó el 1 de diciembre de 1999, cuyo objetivo era unificar la respuesta de los Estados ante el fenómeno de la reagrupación, buscando evitar el símil al *forum shopping* que podría producirse ante el diferente estatuto jurídico reconocido en los Estados miembros. Una regulación uniforme hubiera impedido que los nacionales de terceros Estados tuvieran la “tentación” de decidir la entrada en el territorio de la Unión por unos países en lugar de por otros, atendiendo al diferente nivel de protección establecido en la normativa interna, pero tal posibilidad se ha demostrado inviable en el actual estado de cohesión. Y es que las legislaciones de los Estados miembros presentan fuertes disparidades. Desde aquellos en los que el derecho se reconoce como tal, a los que aplican una política de cuotas, pasando por otros que se reservan un poder discrecional en función de la categoría o el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países. Eso sí, todos someten la concesión del derecho al cumplimiento de una serie de condiciones que afectan, por ejemplo, a la posesión de una vivienda de determinado nivel, a la tenencia de un mínimo de recursos económicos, al cumplimiento de un plazo de residencia previa o a consideraciones de orden público o de seguridad pública.

La Directiva no ha cumplido ni siquiera los mínimos que se pretendían, ya que la amplia facultad concedida a los Estados ha conducido en numerosas ocasiones a una incorrecta transposición y a interpretaciones arbitrarias por parte de las autoridades competentes de los múltiples conceptos jurídicos indeterminados que contiene⁵³. No hay la más mínima armonización. La necesidad de revisar este instrumento jurídico ya se señaló por la Comisión en su Informe relativo a la aplicación de esta Directiva, en el que se indicaba que “tiene previsto

52. DOUE L 251, de 3 de octubre de 2003.

53. En las políticas de reagrupación familiar de los Estados se han establecido condiciones más estrictas y un incremento de las medidas para impedir los matrimonios de conveniencia.

abrir una amplia consulta en forma de Libro Verde sobre el futuro del régimen de reagrupación familiar”, aseveración que se reitera en el Plan de Acción para la aplicación del Programa de Estocolmo, en el que la Comisión se compromete a presentar una nueva propuesta en 2012. Todo ello evidencia el mal funcionamiento de la Directiva. Corrobora esta afirmación la pregunta que se realiza al Consejo acerca si está de acuerdo en que los Estados miembros dispongan de suficiente margen de maniobra en lo que se refiere a las cuestiones de integración importantes, por ejemplo, un dominio suficiente del idioma, posibilidades para conseguir ingresos propios, y también en cuestiones como la formación y la reagrupación familiar: matrimonios concertados, manipulados e incluso forzados⁵⁴. Y se le insta a que indique si defiende la urgente revisión de la Directiva. El Consejo sólo responde que “en sesión de 10 y 11 de diciembre de 2009 invitó a la Comisión a que, en el marco del Programa de Estocolmo, presentara propuestas de evaluación y, en caso necesario de revisión”, lo que ha hecho la Comisión.

IV. Cooperación con terceros Estados

El Consejo Europeo ha venido destacando la necesidad de que la política de migración de la Unión forme parte integrante de la política exterior de la Unión y así lo reitera en el Programa de Estocolmo. Reconoce que el Enfoque Global de la Migración ha dejado patente su pertinencia como marco estratégico para lograr este fin. Basado en los principios originales de solidaridad, equilibrio y genuina colaboración con los países de origen y tránsito exteriores a la Unión, y en consonancia con lo que ya se ha logrado, hace un llamamiento para seguir desarrollando y consolidando este enfoque integrado. El núcleo principal debe seguir siendo la cooperación con los países de África y Europa oriental y sudoriental más afectados. Ha de continuar el diálogo y la cooperación también con otros países y regiones, como Asia y América Latina, sobre la base de la determinación de los intereses y de los desafíos comunes.

De nuevo, el control y la seguridad se configuran como temas estrella durante el semestre, y brillan con luz propia las Conclusiones del Consejo sobre 29 medidas destinadas al refuerzo de la protección de las fronteras exteriores y a la lucha contra la inmigración ilegal en las que la cooperación se centra en: las responsabilidades en materia de repatriación de todas las partes implicadas; intensificar los esfuerzos para repatriar a los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal, como parte de una política de inmigración de la UE, eficaz y sostenible, que incluya todo el peso de la UE para garantizar el regreso seguro y la cooperación con terceros países en materia de readmisión⁵⁵; en la necesidad de intensificar la aplicación

54. Anteproyecto de respuesta a la pregunta escrita E-1958/10, de Jeanine Hennis-Plasschaert (ALDE), Consejo de la Unión Europea, Bruselas 19 de abril de 2010, 8522/10. La cuestión surge a raíz de la sentencia del TJ en el asunto Chakroun (C-578/08), de 4 de marzo de 2010. En dicha sentencia el Tribunal evaluó dos elementos de la política de reagrupación familiar neerlandesa en el marco de la Directiva: el requisito de ingresos para la formación de familias y la distinción que establece la legislación neerlandesa según el vínculo familiar. Esto tiene consecuencias tanto para el requisito de ingresos como para el límite de edad.

55. Respecto a los Acuerdos de readmisión y los Acuerdos de liberalización de visados nos remitimos al epígrafe correspondiente: Turquía, Asociación Oriental, Rusia.

del Enfoque Global de la Migración con los principales países de origen y tránsito, así como, con arreglo al Programa de Estocolmo, con los de la región mediterránea, Europa oriental y sudoriental y África, además de estimular el diálogo con Asia y América Latina⁵⁶. Por último, destacar la importancia que se otorga a la rápida conclusión de la negociación del art. 13 del Acuerdo de Cotonú, de 23 de junio de 2000, cuya revisión debería procurar reforzar las tres dimensiones del Enfoque Global y, en particular, la eficacia de las obligaciones de readmisión⁵⁷.

Mencionar también que el 10 de mayo de 2010 el Consejo decidió autorizar a la Comisión y a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores para iniciar las negociaciones con Armenia y con Azerbaiyán. En la misma ocasión, los representantes de los gobiernos de los Estados miembros decidieron autorizar a la Comisión a negociar en nombre de éstos las disposiciones del Acuerdo de Asociación que corresponden al ámbito de competencia de los Estados⁵⁸. UE y Argelia han celebrado su 5ª reunión desde que entró en vigor el Acuerdo de Asociación en 2005, en la que se ha plasmado como las dos sociedades pueden tener el mejor desarrollo posible dentro de una comunidad de intereses a través de la circulación de personas, la política de visados y los acuerdos de readmisión. El diálogo UE-Nueva Zelanda, celebrado el 16 de junio de 2010, ha sido el último encuentro de los 27 con terceros países en el semestre de la Presidencia española.

Por citar algún instrumento jurídico más, puede mencionarse la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Sudáfrica, por otra, por el que se modifica el Acuerdo en materia de comercio, desarrollo y cooperación⁵⁹. Ambas partes acuerdan que la migración será objeto de un diálogo político en profundidad, que incluirá: "a) el trato justo de los nacionales de países extranjeros que residan legalmente en sus territorios, la política de integración dirigida a concederles derechos y obligaciones comparables a los de sus propios ciudadanos, el refuerzo de la no discriminación en materia económica, social y cultural y el desarrollo de medidas de protección contra el racismo y la xenofobia, y la intolerancia y la violencia conexas; un trato comparable en materia laboral a de los nacionales, simplificación de los procedimientos de entrada para viaje turístico... Se establecen compromisos de vincular migración y desarrollo, incluyendo estrategias para la exclusión de la pobreza, de fomentar la

56. Se han producido a lo largo del semestre diversas reuniones con América Latina. En concreto, la reunión celebrada los días 17 y 18 de febrero de 2010 se produce a nivel de directores generales, en aplicación de lo acordado por el Consejo de Ministros de la UE de 8 de diciembre de 2008 cuando se realizó la evaluación del Enfoque Global de la Migración. La reunión se centró en educación y sanidad. Aplazadas las reuniones preparatorias de la II Cumbre UE por el Mediterráneo (Euromed, 5/6/2010) y II Cumbre, 7/6/2010, y la Cumbre UE-Egipto, 6/6/2010.

57. La primera revisión se produjo en 2005 (2005/599/CE). Entrada en vigor el 11 de agosto de 2005, DO L 209, de 21 de junio de 2005. La UE quiere transformarlo en un Acuerdo de partenariado económico, pero los países ACP quieren cuotas de inmigración. Hasta ahora nunca se ha aplicado. El 22 de junio de 2010 se firma en Burkina Faso la 2ª revisión del Acuerdo.

58. Con Armenia, Consejo de la Unión Europea, Bruselas 26 de abril de 2010, 7460/10; con la República de Azerbaiyán, ídem, 7461/2010.

59. COM(2010) 0220 final-NLE2010/0119.

participación de los emigrantes en el desarrollo de sus países de origen, de facilitar remesas legales y rápidas... Se prevé la elaboración de una política preventiva eficaz contra la inmigración clandestina, incluidos los problemas relacionados con el retorno y la readmisión, el tráfico ilícito de emigrantes y la trata de seres humanos. En concreto, en el marco de la cooperación para impedir y controlar la inmigración ilegal, las Partes acuerdan también readmitir a sus inmigrantes ilegales”.

V. Valoración

Europa debe apostar por tres líneas de actuación, en palabras del Ministro Corbacho. La primera, “un reforzamiento de los controles de entrada a Europa. Si queremos una inmigración legal, eso pasa necesariamente por tener unos controles en las fronteras fuertes y coordinados entre todos los países”. No cabe duda que se han producido importantes avances tanto en el control y refuerzo de las fronteras para luchar contra la inmigración ilegal como en la configuración de una política de retorno centrada en los acuerdos de readmisión e, incluso, de repatriación de menores no acompañados. Todo ello coordinado con el tercer eje de actuación, “encaminado a reforzar la cooperación con los países de origen. Para que un país de origen se implique, concluía, ha de ver que Europa se compromete también con ese país, con su presente y su futuro”.

La segunda línea de actuación, continuaba el Ministro, pasa porque “la inmigración en la UE es una realidad y que comparte una ciudadanía con nosotros. El reto es hacer una política de integración a través de los Estados miembros dentro de un marco general. Para lograr esta integración debemos potenciar la escuela como el elemento central que mejor integra y que mejor prepara para la ciudadanía y el futuro”. Pero hoy por hoy no existe un estatuto del extranjero no comunitario, quedando a cada Estado soberano la determinación de los límites al ejercicio de derechos e, incluso, el reconocimiento de los mismos. Se han volcado en acordar y poner en funcionamiento medidas represivas y de control de fronteras, y tienen mayores dificultades, o menor interés, en adoptar mecanismos comunes de integración, en obtener un estatuto común para los nacionales de terceros Estados que los equipare en el mayor grado posible a los propios nacionales. El marco de la justicia, centrado en el justo reconocimiento de derechos a quienes residen en Europa, sólo ha avanzado en proclamaciones pomposas. Únicamente los residentes de larga duración, los investigadores y los profesionales altamente cualificados, hoy necesarios en Europa, reciben una mayor atención, sin que se les reconozca tampoco un elenco de derechos equiparable a los nacionales de los Estados miembros. Todo ello resulta de especial gravedad en un momento de crisis en el que un importante número de residentes en Europa han perdido su trabajo y no pueden renovar las autorizaciones exigidas. Se “convierten” en “inmigrantes ilegales” según denominación frecuentemente utilizada por las instituciones de la UE, términos que debían desterrar de una vez por todas.

La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (“Garantizar el Espacio de Libertad, Seguridad

y Justicia para los ciudadanos europeos”) demuestra que la libertad y la justicia siguen siendo un futuro en el seno de la Unión Europea para los nacionales de terceros Estados. Y lo que es peor, evidencia que lo es en gran parte de los Estados que la componen⁶⁰.

Cada sociedad, en este caso la sociedad europea en la que estamos inmersos, debe calibrar adecuadamente qué margen de derechos y facilidades conviene atribuir en cada coyuntura a los extranjeros. La integración debe ser entendida como la incorporación de la población inmigrada al sistema común de derechos y obligaciones que se establecen en un sistema democrático. De nuevo habrá que confiar en que se cumplan las expectativas del Plan de Acción que propugna que: “El impulso principal a la acción de la Unión en los próximos años consistirá en progresar en la Europa de los ciudadanos”, con la garantía de que éstos puedan ejercer sus derechos y disfrutar plenamente de las ventajas de la integración europea”, incluyéndose en ese espacio a los nacionales de terceros Estados.

En definitiva, la conclusión última es que, sin dudar de los esfuerzos políticos de la Presidencia española para lograr avances en este ámbito, los nacionales de terceros Estados que se encuentran en situación regular en el territorio de la UE han vuelto a ser ignorados. Los esfuerzos se han centrado en el control de las fronteras para evitar la inmigración irregular y en las negociaciones de acuerdos de readmisión con los países de origen o de procedencia para retornar a los más posibles.

60. En el proyecto de conclusiones del Consejo sobre la Comunicación de la Comisión “Garantizar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para los ciudadanos europeos-Plan de Acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo” [COM(2010) 171 final], el Consejo de la Unión Europea recalca que el Programa de Estocolmo es el único marco de referencia orientativo para el orden de prioridades de la Unión Europea en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y señala que algunas de las acciones propuestas no están en consonancia con aquel y otras que sí figuran en éste no se recogen en la Comunicación. Insta a la Comisión a que sólo tome las iniciativas acordes con aquel y pide que presente antes de junio de 2012 la revisión intermedia del citado Programa. Consejo de la Unión Europea de 3 de junio de 2010.