

4

David Chico

Asesor para Asuntos Europeos de la Secretaría de
Estado de Inmigración

LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN DURANTE EL SEMESTRE DE PRESIDENCIA ESPAÑOLA*

1. Introducción.
2. La evaluación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (PEIA).
3. Plan de Acción del Programa de Estocolmo.
4. Menores Extranjeros no Acompañados (MENA).
5. Textos legislativos en materia de inmigración legal.
6. Políticas relacionadas con la integración de los inmigrantes.
7. Visados.
8. Otros: aplicación del Enfoque Global sobre Migración en las Relaciones Exteriores de la UE.
9. Conclusión.

* Las opiniones vertidas en este artículo son opiniones estrictamente personales del autor y no vinculan a ninguna institución.

RESUMEN

Las políticas en materia de inmigración de la UE durante el semestre de Presidencia española de la UE han girado en torno a seis puntos principales: la primera evaluación del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, la aprobación del Plan de Acción del Programa de Estocolmo, Plan específico sobre Menores Extranjeros no Acompañados, la negociación de las Directivas sobre Inmigración, la IV Conferencia Ministerial sobre Integración de Inmigrantes y los desarrollos obtenidos en materia de visados. Todos estos puntos se analizan a la luz de una serie de factores generales del proceso de integración europeo, que han ejercido una influencia sobre los objetivos y desarrollo de las políticas de inmigración en la UE en el período 2009-2010.

El artículo concluye con una reflexión sobre las políticas europeas de inmigración que se realiza-

rán en los próximos años, ya que a pesar de los importantes logros alcanzados durante los últimos años en el ámbito de libertad, seguridad y justicia y los progresos desarrollados bajo la Presidencia española, la UE debe hacer frente aún a grandes retos en el ámbito de la inmigración y la integración.

Una de las claves de la ciudadanía europea en el siglo XXI será, sin ninguna duda, la capacidad que tengamos para integrar a la población inmigrante en el relato europeo de reconciliación y reunificación del continente, sobre el que hemos construido nuestra Unión.

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas en materia de inmigración de la UE durante el semestre de Presidencia española de la UE han girado en torno a seis puntos principales: la primera evaluación del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, la aprobación del Plan de Acción del Programa de Estocolmo, Plan específico sobre Menores Extranjeros no Acompañados, la negociación de las Directivas sobre Inmigración, la IV Conferencia Ministerial sobre Integración de Inmigrantes y los desarrollos obtenidos en materia de visados.

El escenario en el que España ha ejercido la Presidencia de la UE ha venido determinado por una serie de factores generales del proceso de integración europeo, que han ejercido una influencia sobre los objetivos y el desarrollo de las políticas de inmigración en la UE en el período 2009-2010. Estos factores han condicionado sin duda alguna el ejercicio de la presidencia y en ocasiones, como en el ámbito legislativo ordinario, se convirtieron en verdaderas barreras de la misma.

El primero de estos factores fue la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el pasado 1 de diciembre de 2009 y que en el ámbito concreto de la inmigración ha supuesto que la práctica totalidad¹ de las cuestiones referentes a la inmigración legal y la integración (Capítulo 2, del Título VI), sean decididas por el Consejo de Ministros y por el Parlamento Europeo, a través del llamado procedimiento legislativo ordinario² (antigua codecisión) y, además, con voto por mayoría cualificada en el Consejo. Por el Tratado de Lisboa estas políticas pasan a ser casi plenamente comunitarias, con lo que la iniciativa legislativa reposará exclusivamente en la Comisión, con

¹ Art. 79.5 Tratado de Funcionamiento de la UE «El presente artículo no afectará al derecho de los estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia».

² Art 79.2 Tratado de Funcionamiento de la UE.

la plena intervención del Tribunal de Justicia de la UE. La Presidencia española fue la primera que tuvo que hacer frente al nuevo esquema institucional y a la aplicación de nuevas reglas y procedimientos.

El segundo factor fue el arranque de la «legislatura comunitaria» tras las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009, y el retraso en la elección de la Comisión Barroso II. Derivado de estos hechos, la Presidencia española dispuso de un tiempo útil de trabajo muy reducido (apenas 100 días), debido al retraso en el nombramiento del nuevo Colegio de Comisarios.

Y el tercer factor, que sin duda ha marcado el desarrollo de la Política de Inmigración en la UE durante el 2009-2010, ha sido la crisis económica y la salida de la misma. En particular, el agravamiento de la crisis económica y financiera europea e internacional dibujó un contexto muy complejo, por razón de las incertidumbres resultantes de la crisis griega.

Pese a todos estos condicionantes, la Presidencia española consiguió de manera general cubrir la gran mayoría de los objetivos inicialmente previstos en su Programa y poner en marcha la UE pos-Lisboa. En este orden de cosas, la Presidencia española abordó el primero de estos factores como una oportunidad y por ello dedicó el Consejo Informal de Ministros JAI en la parte de inmigración que tuvo lugar el día 20 de

enero de 2010 en Toledo. Este Consejo JAI informal de Toledo era la primera ocasión que los ministros de Inmigración tenían para analizar en detalle el nuevo marco institucional y procedimental aplicable a la política europea de inmigración, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la aprobación del Programa de Estocolmo, por lo que acertadamente la Presidencia española invitó a reflexionar sobre tres cuestiones:

- ¿Cómo aprovechar el nuevo marco institucional y procedimental establecido por el Tratado de Lisboa para avanzar en la política de inmigración común?
- ¿Qué objetivos de los fijados por el Programa de Estocolmo en inmigración legal deberían ser priorizados en el Plan de Acción?

**POR EL TRATADO DE LISBOA
LAS POLÍTICAS DE INMIGRA-
CIÓN PASAN A SER CASI PLE-
NAMENTE COMUNITARIAS, CON
LO QUE LA INICIATIVA LEGIS-
LATIVA REPOSARÁ EXCLUSIVA-
MENTE EN LA COMISIÓN, CON
LA PLENA INTERVENCIÓN DEL
TJUE**

- A la vista de lo dispuesto en el artículo 79.4 del Tratado de Lisboa, ¿Cuáles deberían ser las medidas prioritarias para fomentar y apoyar la acción de los estados miembros en materia de integración?

Las reflexiones lanzadas sirvieron para nutrir el debate general sobre la Política de Inmigración en la UE en los seis meses de Presidencia y para definir las prioridades del Plan de Acción del Programa de Estocolmo.

A continuación desarrollaremos los puntos concretos de las políticas en materia de inmigración de la Unión Europea durante el semestre de Presidencia española, objeto del presente artículo.

2. LA EVALUACIÓN DEL PACTO EUROPEO SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO (PEIA)

El segundo gran objetivo de la Presidencia española fue la evaluación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo.

Antecedentes

El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo,³ conocido por las siglas PEIA, es el documento más importante en el ámbito político acordado por los estados miembros de la UE, en el campo de la inmigración en los últimos años. El pacto supuso un salto cualitativo en la elaboración de políticas comunes de inmigración, asilo y control de fronteras. Aprobado bajo el copatrocinio de Alemania, España y Francia, el gran mérito del PEIA fue consensuar las grandes líneas de las políticas de inmigración y asilo en la UE. Sin ser un documento con grandes innovaciones en su contenido, ya que básicamente se recoge el acervo comunitario en la materia, constituyó un jalón político muy importante, al fijar el terreno de juego en el que se desarrollarán las políticas comunes sobre las cuestiones de inmigración y asilo en las próximas décadas.

Desde hace dos décadas la UE está construyendo las bases para una auténtica política común sobre la inmigración, el asilo y el control de las fronteras exteriores. Desde hace veinte años, la UE ha ido aprobando numerosas decisiones, reglamentos y directivas sobre la materia, de carácter puntual, en el marco de las competencias que le habían sido atribuidas sucesivamente por los

³ Documento núm. 13189/08 ASIM 68

Tratados de Maastricht y de Amsterdam, que no preveían políticas de conjunto, ni sobre la inmigración ni sobre el asilo y que, por tanto, no constituían una totalidad estructurada y coherente.

Pero la puesta en marcha de un espacio sin controles en las fronteras interiores entre la gran mayoría de los países de la UE fue mostrando la necesidad de establecer una auténtica política común en estas materias. El pacto en su preámbulo habla del espacio de libre circulación como «uno de los frutos más notables» de la UE «que abarca hoy en día la mayor parte del territorio europeo».⁴

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁵ (Capítulo 2, del Título V) se da un nuevo paso hacia adelante, al establecer de manera clara cuáles son las políticas comunes de la UE, previendo, en este caso, que la práctica totalidad⁶ de las materias referentes a la inmigración, el asilo y el control de las fronteras serían decididas a través del llamado procedimiento legislativo ordinario y con voto por mayoría cualificada.

En este estado de cosas, la adopción del PEIA, en octubre de 2008, constituyó la plasmación de un compromiso político sólido de la Unión Europea y de los estados miembros en torno a unos principios comunes que esperamos que faciliten la puesta en marcha de unas auténticas políticas comunes sobre la inmigración, el asilo y el control sobre las fronteras exteriores. Por otro lado, el pacto conectaba con los mecanismos comunitarios programados en la materia, al establecer en su texto que «el programa que sucederá en 2010 al Programa de La Haya permitirá en particular seguir traduciendo el pacto en acciones concretas», con lo que ya se preveía que el Programa de Estocolmo⁷ y su consiguiente Plan de Acción incluyeran lo contemplado en el pacto. De todo ello se puede concluir que pese a su importancia política, el PEIA debe ser considerado un elemento más en el largo camino que ha recorrido la UE a la hora de consolidar una política migratoria común.

4 Además, el pacto continúa afirmando que «este desarrollo ha propiciado un aumento sin precedentes de las libertades tanto de los ciudadanos europeos como de los nacionales de los países terceros que circulan libremente por este territorio común. Representa además un importante factor de crecimiento y prosperidad. La ampliación reciente y futura del espacio Schengen consolida aún más la libertad de circulación de las personas.

5 Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Diario Oficial n° C 306 de 17 diciembre 2007. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ES:HTML>

6 Art. 79.5 Tratado de Funcionamiento de la UE «El presente artículo no afectará al derecho de los Estados Miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia».

7 En la fecha en la cual se redacta y aprueba el PEIA «el programa que sucederá en 2010 al Programa de La Haya» no está redactado todavía, ni estaba determinado el nombre que iba a recibir (a la sazón «Programa de Estocolmo»), de ahí la razón para esa compleja nominación con la que aparece.

El PEIA en la Presidencia española

El PEIA en la parte final de su articulado contemplaba la celebración de un debate anual en el Consejo Europeo, sobre la base de un informe anual que elaboraría la Comisión que incluyera una evaluación de la situación y el avance de las políticas de inmigración, de asilo y de control de fronteras exteriores aportando «recomendaciones», en su caso. Para preparar dicho debate, el Consejo Europeo invitaba a la Comisión a que propusiera al Consejo un «método de seguimiento», que fue adoptado en junio de 2009⁸ y donde se desgranaban los contenidos de dicho informe anual.

La Presidencia española de la UE (en el primer semestre de 2010) afrontó en un primer momento su evaluación como uno de los grandes objetivos de su semestre en el ámbito de la inmigración, en la idea de albergar un primer debate sobre el cumplimiento del pacto en el Consejo Europeo, esto es, en reunión de jefes de Estado y de Gobierno, máxima institución política de la UE. Sin embargo, las circunstancias políticas (retraso en la renovación de la Comisión Europea, falta de interés de los estados miembros por la cuestión) y financiero-económicas (crisis de la deuda soberana griega) de la UE desplazaron este objetivo. La necesidad de concentrar los debates en el seno del Consejo Europeo en pos de la recuperación económica, la aprobación de la Estrategia 2020 y la articulación del mecanismo de rescate a Grecia, hicieron aconsejable dejar a un lado la celebración de dicho debate.

Así la cuestión, la Comisión emitió su Primer Informe Anual sobre Inmigración y Asilo el 6 de mayo de 2010, en donde se analizaban los progresos llevados a cabo entre octubre de 2008 y diciembre de 2009 en los cinco compromisos asumidos por el PEIA: inmigración legal e integración, inmigración irregular, control de fronteras, asilo y partenariado con los países de origen y tránsito. Este informe de la Comisión sirvió de base para el debate y las conclusiones sobre el seguimiento del pacto, que fueron aprobadas en el Consejo JAI del 3 de junio de 2010,⁹ y posteriormente endosadas por el Consejo Europeo del 17 de junio de 2010,¹⁰ por lo que el primer debate previsto sobre el cumplimiento del pacto en el Consejo Europeo no tuvo lugar. De hecho, las conclusiones del Consejo Europeo se cierran con un mero párrafo sin contenido mayor algu-

⁸ «Método de seguimiento para supervisar la aplicación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo». Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo». Documento COM (2009) 266 final. 10.6.2009.

⁹ Conclusiones Consejo JAI de 3 de junio de 2010. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114881.pdf

¹⁰ Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010. Versión revisada. Documento referencia: EUCO 13/1/10 REV 1. CO EUR 9; CONCL 2

no: «El Consejo Europeo celebra los progresos logrados en la aplicación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo y aprueba las conclusiones del Consejo de los días 3 y 4 de junio».

En las conclusiones del Consejo JAI de 3 y 4 de junio destacan como hitos en la construcción de la política europea de inmigración y asilo, la aprobación de la Directiva sobre la Tarjeta Azul, que mejorará la capacidad de atracción de la Unión Europea para inmigrantes altamente cualificados, la consolidación del marco europeo para las políticas de integración de inmigrantes, el refuerzo de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) y el establecimiento de la Oficina Europea de Asilo.

NO AFRONTAR EN EL ÁMBITO EUROPEO DINÁMICAS DE ESCALA Y AL- CANCE CLARAMENTE CONTINENTAL EN EL TEMA DE LA INMIGRACIÓN Y LA INTEGRACIÓN NO AYUDA A HACER FRENTE A LOS DESAFÍOS QUE EL CONTINENTE TIENE SOBRE LA MESA

Asimismo, las conclusiones subrayaban una serie de medidas para adoptar próximamente. Entre otras se mencionaban, sobre inmigración legal, la adopción urgente de la Directiva de Permiso Único y negociación de las Directivas de Trabajo estacional y la Directiva de trabajadores trasladados de sus empresas; sobre inmigración irregular, la intensificación de los acuerdos de retorno y readmisión de migrantes ilegales. Así también se menciona la «prioridad absoluta al control y vigilancia de la frontera exterior» y la puesta en marcha del sistema Común Europeo de Asilo y de la Oficina Europea de Asilo.

Valoración y significado

Si bien por un lado se ha de poner en valor la puesta en marcha del mecanismo establecido en el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo (Informe Anual de la Comisión, redacción de conclusiones en el Consejo JAI), la transformación del gran objetivo de tener un debate sobre políticas de inmigración y asilo en el seno del Consejo Europeo a un simple párrafo en las conclusiones, solo puede calificarse de decepcionante en el proceso de construcción de una política de inmigración europea. Bien es cierto, que una coyuntura de crisis y de lenta recuperación económica, no era el mejor entorno para llevar a cabo esta clase de debates. Asimismo, la coincidencia temporal de la Presidencia española con el retraso en la toma de posesión del nuevo Colegio de Comisarios no hizo posible que «el guardián de los Tratados» y defensor del interés general europeo tuviera el caudal político necesario para presionar a los estados miembros para hacer cumplir el compromiso de celebrar dicho debate y alcanzar unas conclusiones de mayor calado que las obtenidas finalmente.

Sin embargo, la UE debe tener muy en cuenta que no afrontar en el ámbito europeo dinámicas de escala y alcance claramente continental, aunque afecten de manera distinta a los diferentes estados miembros, como es el tema de la inmigración y la integración, no ayuda a afrontar los desafíos que el continente tiene sobre la mesa y simplemente retrasan y entorpecen la toma de unas decisiones que, más pronto que tarde, habrán de ser adoptadas.

El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo y el mecanismo de seguimiento que alberga pueden ser un cauce desde el que alcanzar consensos e impulsar políticamente las acciones en política migratoria y de asilo que la UE necesita. Es de esperar que en su próxima evaluación, el mecanismo alcance un nivel superior de ambición.

3. PLAN DE ACCIÓN DEL PROGRAMA DE ESTOCOLMO

Antecedentes

El año 2009 fue un año definitorio en las políticas de inmigración de la UE al negociarse y aprobarse el Programa plurianual para el desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia (Programa de Estocolmo), para los próximos cinco años, que sustituyó al anterior Programa de La Haya, cuya vigencia finalizó en noviembre de 2009.

Como asunto horizontal que abarca todo el espectro cubierto por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, uno de los grandes objetivos de la Presidencia española era la aprobación del llamado Plan de Acción del Programa de Estocolmo. Este Plan de Acción tendría como fin desarrollar y fijar de manera detallada el calendario que había que seguir para la puesta en marcha de los objetivos y prioridades del Programa de Estocolmo, durante el período 2010-2014.

Plan de acción del Programa de Estocolmo

Con estos antecedentes, la aprobación del Plan de Acción del Programa de Estocolmo partió de una propuesta de la Comisión,¹¹ que pretendía dar una respuesta a los retos de la inmigración

11 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: «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. DOUE de 20 de abril de 2010.

mediante la firme defensa de los derechos fundamentales de los inmigrantes, basada en los valores europeos de respeto de la dignidad humana y la solidaridad.

El Consejo JAI de 23 de abril de 2010 trató dicha comunicación, iniciando los trabajos y negociaciones. Posteriormente se alcanzó un acuerdo final en mayo, que fue elevado y definitivamente aprobado por los ministros en el Consejo JAI de 3 y 4 de junio de 2010. En las conclusiones de dicho Consejo se toma nota de la citada comunicación y se subraya especialmente 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». Cabe preguntarse la razón de esta mención que se antoja superflua, por consabida, pero solo en el juego institucional se encuentra la solución, en lo que parece un intento por parte del Consejo de recordar a la Comisión la necesidad de concentrar sus actuaciones en las iniciativas previstas en el Programa de Estocolmo. Dicho de otra manera, de marcarle el paso y recordarle que las prioridades políticas las decide el Consejo.

Valoración

El Plan de Acción concreta el calendario de actuaciones para el quinquenio 2010-2014 con vistas al desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia. La Presidencia española ha sido firme impulsora de dicho plan, cuya finalidad es dar cumplimiento a los objetivos políticos establecidos por el Consejo Europeo en el Programa de Estocolmo e identificar medidas para satisfacer las expectativas de los ciudadanos y del Parlamento Europeo en el ámbito de justicia e interior. Así, el Plan de Acción da una dimensión operativa al Programa de Estocolmo mediante la identificación de acciones y concreción de plazos.

4. MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS (MENA)

La aprobación de un Plan de Acción específico sobre Menores Extranjeros no Acompañados (MENA) ha sido otro de los aspectos destacables que la Presidencia española ha impulsado en su semestre, y quizás donde se han alcanzado resultados más tangibles.

Antecedentes

La llegada de menores extranjeros no acompañados es un tema que afecta y preocupa a todos los estados miembros, pero de manera particular a nuestro país. Teniendo en cuenta que las razones que explican la afluencia de este tipo de menores, especialmente vulnerables, son

muy diversas,¹² las soluciones existentes en la UE para tratar esta problemática diferían, con grandes contrastes entre el tratamiento de unos estados miembros y otros.

España, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración perteneciente al Ministerio de Trabajo e Inmigración, había promovido a lo largo de 2009 la inclusión de este tema en la agenda política comunitaria. De esta manera, España presentó en el Consejo JAI informal celebrado en Estocolmo bajo Presidencia sueca, en julio de 2009, un extenso documento sobre el tema de los menores no acompañados, en el que se describía la naturaleza del problema en España e invitaba a trabajar en el ámbito comunitario sobre este tema. Dicho documento fue distribuido como *non paper* en el Consejo, alcanzando un elevado grado de aceptación y, más en concreto, sobre el enfoque que planteaba España, basado en una triple acción que abordara la prevención, la protección y el retorno asistido. De esta manera, el Consejo JAI de 21 de septiembre de 2009 aprobó en sus conclusiones que se le diera prioridad absoluta dentro de las acciones comunitarias, a través de un Plan de Acción específico y mandato para que el tema de MENA fuera claramente reflejado en el Programa de Estocolmo que en ese momento se estaba negociando. En diciembre de 2009, en dicho programa, el impulso y esfuerzo político de España se vio coronado a través del mandato a la Comisión Europea para que preparara un plan de acción específico sobre MENA bajo el semestre de Presidencia española.

MENA en la Presidencia española-Plan de Acción

Con estos antecedentes, la Comisión preparó una comunicación adoptada el 6 de mayo de 2010, que proponía un planteamiento común a toda la UE «basado en el principio del interés superior del menor y el establecimiento de líneas de actuación principales entre las que figuran la prevención, la acogida y la búsqueda de soluciones duraderas». Tras la presentación de esta comunicación, la Presidencia española consiguió alcanzar un acuerdo político plasmado en las Conclusiones del Consejo JAI de 3-4 de junio de 2010 (Plan de Acción sobre Menores Extranjeros no Acompañados 2010-2014).¹³ En estas conclusiones del Consejo se adopta un enfoque global coherente para todos los menores no acompañados, primando la debida protección al

¹² Como ejemplos de estas causas, pueden citarse guerras o conflictos, situaciones de discriminación o persecución; otros casos vienen provocados por el envío de los menores por sus familias con la esperanza de que encuentren trabajo, de acogerse más adelante a la reagrupación familiar o de que logren una vida mejor o acceso a la educación y a las prestaciones sociales; otras veces, para reunirse con miembros de sus familias; o incluso casos de víctimas de la trata de personas.

¹³ Conclusiones del Consejo relativas a los menores no acompañados aprobadas por el Consejo JAI el 3 de junio de 2010. Documento 10669/10.

menor. Todo ello independientemente de su condición administrativa, esto es, de si estos son inmigrantes irregulares, solicitantes de asilo o víctimas de tráfico y trata de personas. El documento plantea 33 medidas, recogidas en 5 bloques.

El primer bloque se refiere al perfeccionamiento de las estadísticas disponibles, a fin de conocer de manera completa el alcance del fenómeno, a través de la mejora de la recogida de datos y el análisis e intercambio de información pormenorizada sobre los MENA, utilizando todas las fuentes disponibles.

LA PROPUESTA ESPAÑOLA SOBRE EL TEMA DE LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS, BASADO EN UNA TRIPLE ACCIÓN QUE ABORDARÁ LA PREVENCIÓN, LA PROTECCIÓN Y EL RETORNO ASISTIDO, HA ALCANZANDO UN ELEVADO GRADO DE ACEPTACIÓN EN BRUSELAS

El segundo bloque recoge las medidas de prevención y, en particular, se pide a la Comisión y a los estados miembros que utilicen de manera bien coordinada los instrumentos de cooperación exterior existentes a escala nacional y de la UE, para financiar proyectos en terceros países destinados a prevenir la migración insegura de MENA, en particular ofreciendo opciones en el país de origen en materia de educación, atención sanitaria, formación profesional, apoyo a los programas contra el desempleo juvenil, sensibilización y formación para la prevención.

El tercer bloque cita las medidas sobre recepción y garantías procesales en la UE. De particular importancia para nuestro país es el impulso al uso del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países y del Fondo Europeo para los Refugiados, en lo que respecta a los menores no acompañados. Este punto había sido uno de los caballos de batalla en la materia, ya que la legislación disponible dificultaba el uso de los mencionados fondos para los MENA. Así a partir de ahora, se hace posible su uso «principalmente para establecer servicios de acogida que atiendan a las necesidades específicas de los menores o para mejorarlos, y a que adopten medidas para establecer actuaciones de integración adecuadas». Por último, merece la pena mencionar que se exhorta a la Comisión para que reflexione sobre la mejor manera de incluir el tema de los menores no acompañados en la próxima generación de instrumentos de financiación, a partir de 2014, en el ámbito de la gestión de los flujos migratorios, con lo que se abre la puerta a la futura existencia de un futuro fondo para MENA.

El cuarto bloque tiene como objeto las relaciones con países terceros. Uno de los principales problemas que la salvaguarda del interés superior del menor y su reincorporación a su familia de origen encontraba era la escasa colaboración de los países de origen de los menores en su identificación y localización de la familia de procedencia, así como un déficit general de servicios de protección y atención a la infancia en dichos países. Esta situación provocaba que en la práctica resultara muy difícil llevar a cabo las repatriaciones de los menores a su país de origen. Así, las Conclusiones recogen que a partir de ahora tanto en el ámbito comunitario (cuando negocie la Comisión) como en el bilateral (cuando lo hagan los estados miembros de manera bilateral) introduzcan en los acuerdos pertinentes con terceros países disposiciones específicas sobre la migración de menores no acompañados que permitan la cooperación en materia de prevención, localización de las familias, retorno a las familias o a centros de acogida y reintegración en los países de origen o de retorno. Así también se recomienda a los estados miembros y a la Comisión para que refuercen los instrumentos de cooperación exterior nacionales y de la UE a fin de ayudar a los países terceros a mejorar sus capacidades legislativas y administrativas para combatir la trata y la introducción clandestina de menores y para ayudar y proteger a estos. En particular las Conclusiones citan «la implantación de sistemas de protección infantil y registro de nacimientos, la expedición de documentos de viaje o autorizaciones parentales para los menores que viajen no acompañados».

El quinto y último bloque aborda el retorno y la reintegración del menor en el país de origen. De nuevo el punto más destacable de las Conclusiones es el relacionado con el apoyo financiero desde los fondos comunitarios para el retorno de los MENA, aunque en este bloque el impacto es mucho menor ya que se «alienta», mientras que en el punto anterior se «instaba» a la Comisión, con lo que puede esperarse un tratamiento financiero diferenciado entre la inclusión en fondos comunitarios de las acciones y medidas de un bloque y de otro.

Valoración

La aprobación de este Plan de Acción es fruto de una importante labor realizada por España para concienciar a los estados miembros de la UE sobre el fenómeno de los MENA, en el que nuestro país tiene una amplia y positiva experiencia y que se identificó como una de las prioridades para nuestra Presidencia. Con este Plan se abordaban por primera vez los problemas específicos de los menores extranjeros no acompañados que se encuentran en el territorio de la UE, fijando para ello las tres líneas consabidas de acción (prevención, protección y retorno e integración).

Así como en el caso de la evaluación del PEIA, los resultados de la Presidencia española fueron menores con relación a las expectativas generadas, en este caso el éxito alcanzado en la aprobación de un Plan de Acción específico de MENA trasciende y sobrepasa lo esperado. Este éxito de la Presidencia española permitirá abordar el fenómeno de los menores extranjeros no acompañados de una manera global y específica que permita encontrar soluciones a un hecho que afecta a todos los estados miembros de la UE a través de un enfoque que salvaguarde y dé prioridad al interés superior de estos menores.

5. TEXTOS LEGISLATIVOS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN LEGAL

En cuanto a la inmigración legal, el objetivo de la Presidencia española se centró en el progreso de la implicación de la UE en la gestión integral de los flujos migratorios, a partir de las propuestas de directivas incluidas en el Plan sobre Política de Inmigración Legal de 2005. De dicho plan, al inicio del semestre español quedaban por aprobar tres directivas.¹⁴

Sin embargo, el objetivo inicial de las negociaciones de aquellas directivas que presentara la Comisión (Directiva sobre trabajadores de temporada) y, en su caso, la conclusión y aprobación de las directivas en debate (Directiva sobre permiso único y marco de derechos para los trabajadores inmigrantes), se vio mermado por el retraso en la constitución del nuevo Colegio de Comisarios. Este hecho hizo que la propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países para la realización de trabajos de temporada no se presentara hasta bien avanzado el semestre, por lo que todos los trabajos se retrasaron de manera notable.

En cuanto a la Directiva sobre permiso único y marco de derechos para los trabajadores inmigrantes, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa supuso la necesidad de reiniciar las negociaciones con el Parlamento Europeo. En este sentido, la Presidencia española impulsó la celebración de trílogos informales con las comisiones LIBE y EMPL del PE, aunque sin conseguir cerrar un acuerdo final.

6. POLÍTICAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

La cooperación europea en el área de la integración se ha venido desarrollando de forma paulatina, y con trabajos que han ido avanzando de manera lenta, dado la no existencia de una

¹⁴ Proyecto de Directiva sobre permiso único y marco de derechos para los trabajadores inmigrantes; Proyecto de Directiva relativa a los procedimientos de entrada, estancia y residencia de los trabajadores procedentes de terceros países trasladados por sus empresas; Proyecto de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países para la realización de trabajos de temporada.

competencia comunitaria directa en la materia. En este ámbito, la Presidencia española tenía como objetivo contribuir al refuerzo de las políticas de integración en la UE, aprovechando la introducción en el Tratado de Lisboa de una base jurídica específica sobre la integración de inmigrantes (art. 79.4 TFUE) que abre una nueva etapa de cooperación que permitirá a los estados miembros lograr mayores avances en esta área.

Conscientes de la importancia de esta novedad jurídica, la Presidencia española incorporó al marco de reflexión del Consejo JAI Informal de Toledo la cuestión de la integración y las medidas prioritarias para fomentar y apoyar la acción de los estados miembros en este ámbito a partir de lo dispuesto en el Tratado de Lisboa.

Durante el período 2009-2010, y en particular durante la Presidencia española, las políticas de integración de inmigrantes se han visto fuertemente impulsadas, en particular a través de la identificación de indicadores comunes de evaluación de los resultados de las políticas de integración y de módulos temáticos sobre distintos aspectos de la integración que puedan servir de orientación a los estados miembros. La celebración de la IV Conferencia de ministros sobre integración de inmigrantes de la UE en abril de 2010 supuso la culminación de ese proceso.

IV Conferencia ministerial sobre integración de los inmigrantes

En el ámbito de las políticas de integración de inmigrantes, a las cuales España otorga especial importancia, durante nuestra Presidencia se celebró la IV Conferencia ministerial sobre integración, en Zaragoza los días 15 y 16 de abril. La Conferencia de Zaragoza dio continuidad a la reunión ministerial de Vichy de noviembre de 2008 y respuesta a los compromisos del PEIA, del Programa de Estocolmo y a la inclusión, por primera vez en la política comunitaria, de una base legal sobre integración, en el Tratado de Lisboa, que se mencionó anteriormente. En el marco de la conferencia se aprobó una declaración sobre la integración como motor de desarrollo y cohesión social, con actuaciones de los estados miembros en materia de empleo y educación, acceso y participación institucional, desarrollo de indicadores de evaluación de esta integración de los inmigrantes y elaboración de una agenda de integración, reiterando la importancia de los puntos nacionales de contacto para integración y de la ejecución de lo estipulado en los principios comunes básicos de integración. Todo ello, desde la perspectiva de que ser inmigrante, o descendiente de inmigrante, no debería condicionar las posibilidades de movilidad social o éxito profesional y tampoco, determinar la consolidación de barrios deprimidos con altas tasas de fracaso escolar, desempleo y personas en riesgo de exclusión social.

Las conclusiones de la conferencia fueron elevadas y convertidas en Conclusiones del Consejo JAI del 3 de junio de 2010. Como puntos principales se pueden citar la conveniencia de crear una nueva agenda sobre integración que incluya un mecanismo de coordinación incorporando los temas de integración en todos los ámbitos de actuación pertinentes, así como la participación de los distintos niveles de las administraciones públicas en el proceso de integración. Asimismo, se destaca la consideración de la diversidad cultural como una oportunidad para el progreso económico y como una herramienta de la lucha contra la discriminación y la adopción de un planteamiento global que cuente con la participación de las principales partes interesadas para estimular la gestión de la diversidad. Uno de los planteamientos novedosos recogidos en la Conferencia de Zaragoza es el desarrollo del concepto de «capital humano», garantizando un planteamiento intersectorial que abarque, entre otros, programas de educación, empleo y educación permanente. Este enfoque garantizaría el acceso a una enseñanza de calidad, con inclusión del aprendizaje de lenguas, la promoción de las cuestiones de género, la búsqueda de nuevas formas de reconocer las cualificaciones, la formación o las competencias profesionales y la experiencia laboral de los inmigrantes, y, también, la equidad en el mercado de trabajo para evitar su segmentación.

EL OBJETIVO DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE EN CUANTO A LA INMIGRACIÓN LEGAL SE CENTRÓ EN EL PROGRESO DE LA IMPLICACIÓN DE LA UNIÓN EN LA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

Las conclusiones también recogen los aspectos positivos de la migración, especialmente en el contexto de la mala coyuntura económica y financiera que atraviesa Europa, y la necesidad de seguir promoviendo fórmulas que ayuden a luchar contra el racismo y la xenofobia. Para ello, la importancia de la implicación de la sociedad civil es capital, ya que tiene un papel clave en el proceso bidireccional de interacción mutua por parte de todos los inmigrantes y ciudadanos de los estados miembros.

Dejando a un lado la Conferencia ministerial de Zaragoza, en el ámbito de la integración debe destacarse la celebración de la tercera reunión del Foro Europeo sobre Integración. Este Foro es una de las innovaciones recientes de la UE en esta área. El Foro Europeo sobre Integración, organizado por la Comisión Europea en colaboración con el Comité Económico y Social Europeo, tiene por objeto reunir en una misma plataforma de debate a las instituciones comunitarias y a las organizaciones de inmigrantes europeas y nacionales, con el objeto de inter-

cambiar puntos de vista y mejorar, en lo posible, la integración de ciudadanos de terceros estados en la UE. Su lanzamiento tuvo lugar el 20 y 21 de abril de 2010, y durante la Presidencia española se celebró la tercera reunión del Foro Europeo, los días 24 y 25 de junio de 2010 en Bruselas, dedicada a la agenda para la integración y las relaciones entre los medios de comunicación y los inmigrantes.

Valoración

La integración de los inmigrantes será sin duda una de las grandes cuestiones de las sociedades europeas en los próximos decenios. En el actual contexto de salida de la crisis económica, la recuperación de nuestras economías debe llevarse a cabo fomentando la integración de los

LA UE DEBE DECIDIRSE A CONSTRUIR UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN FLEXIBLE QUE RESPONDA A LA DEMANDA Y A LAS NECESIDADES DE LOS MERCADOS LABORALES NACIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS

inmigrantes, ya que de este modo también estamos promoviendo un modelo de crecimiento económico y social sostenible. La alternativa a la integración es la segmentación, y esta es claramente adversa al desarrollo económico y social de nuestros países.

A la luz de los últimos acontecimientos acaecidos en el último Consejo Europeo de mediados de septiembre de 2010, el esfuerzo realizado por la Presidencia española para establecer la integración como una de las prioridades de su Presidencia en el área de la inmigración es no-

table. La integración cobrará cada vez más una mayor importancia en el espacio público europeo y ello pone de relieve la importancia de documentos como el aprobado en Zaragoza. Ahora bien, solo si se pone en marcha lo que se firma en estas conferencias, las sociedades europeas serán capaces de abordar estos retos. España, como es bien conocido, país de llegada tardía de inmigrantes, sobre la base de las experiencias de otros países, ha buscado desarrollar su propio modelo de política de integración, adaptado a nuestro sistema de políticas públicas y a las características culturales de la inmigración que recibimos.

La línea de trabajo tiene como uno de sus ejes definitorios el concepto, la noción de interculturalidad, frente a otros modelos que han demostrado sus limitaciones. El modelo español es un modelo basado en los principios de igualdad, ciudadanía e interculturalidad y desarrollado de manera descentralizada y participativa, en partenariatio con los gobiernos regionales y locales,

con los agentes sociales y las asociaciones de inmigrantes. A diferencia de otros estados miembros, el modelo español no se basa en contratos de integración y cursos y exámenes «de integración» obligatorios.

España no percibe la política de integración como un conjunto de recursos públicos destinados a privilegiar al inmigrante sino a garantizar la igualdad de todos los ciudadanos, en general, al acceso a las políticas y bienes colectivos, lo que en determinadas situaciones implica actuaciones singulares dirigidas hacia el colectivo inmigrante y a mantener la cohesión social como factor clave de la integración.

7. VISADOS

A pesar de ser un tema de características netamente técnicas, la regulación de los visados está directamente relacionada con el régimen de entrada y permanencia de nacionales de terceros estados en el territorio de la UE. Por ello, a la hora de abordar un repaso a las políticas de inmigración bajo Presidencia española, no debe dejar de abordarse los principales hitos acaecidos en estas materias. Los principales resultados obtenidos durante la Presidencia española en materia de visados se relacionan a continuación.

Aprobación del Reglamento por el que se modifica el Convenio y el Reglamento Schengen en lo que se refiere a visados de larga duración¹⁵

Hasta ahora, los titulares de un visado de larga duración que se encontraban residiendo en un Estado Schengen (estudiantes, trabajadores temporales, etc.) para circular por el resto del espacio Schengen necesitaban disponer de un permiso de residencia o, en su defecto, debían obtener con carácter previo un visado de corta duración válido para el Estado que se proponían visitar. Esta situación dificultaba enormemente sus desplazamientos por el espacio Schengen, ya que en algunos casos existían demoras considerables a la hora de obtener el permiso de residencia y, en determinados supuestos, las legislaciones de los estados Schengen ni siquiera contemplaban la posibilidad de expedir este tipo de permisos (por ejemplo, en caso de permanencias en España no superiores a seis meses, en principio no resulta posible, con carácter general, la obtención de la tarjeta de identidad de extranjero).

¹⁵ Reglamento N° 265/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de marzo de 2010 por el 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.

La aprobación de este reglamento por la Presidencia española permitirá que los titulares de un visado de larga duración expedido por un Estado Schengen puedan circular por el territorio de los otros estados Schengen durante tres meses en cualquier período de seis meses, en las mismas condiciones que los titulares de un permiso de residencia. El reglamento amplía a los visados de larga duración el principio de equivalencia que ya existía entre permisos de residencia y visados de corta duración expedidos por los estados Schengen.

Modificación del Reglamento por el que se establecen las listas de terceros países cuyos nacionales están exentos de la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores para Albania y Bosnia-Herzegovina¹⁶

La Comisión presentó esta propuesta el 28 de mayo de 2010 para transferir del Anexo I (obligación del visado) al Anexo II (exención del visado) a los ciudadanos de Albania y Bosnia-Herzegovina titulares de pasaporte biométrico a partir del momento en el que ambos países cumplan con todos los requisitos fijados en las *hojas de ruta*. En los últimos informes de la Comisión, presentados el 19 de abril de 2010, ya se constataba el cumplimiento por parte de ambos países de la práctica totalidad de los requisitos, aunque todavía estaba pendiente el cumplimiento de algunos *benchmarks*.

Durante la Presidencia española se anunció la presentación de esta propuesta y en el Consejo JAI de junio se hizo una breve exposición que fue aprobada al término de la misma.

Firma del acuerdo de facilitación de visados con Georgia

El 6 de mayo de 2010, la Comisión adoptó las propuestas de decisión del Consejo para la firma y la celebración del acuerdo de facilitación de visados y de readmisión entre la UE y Georgia. Tuvo lugar el 10 de junio de 2010, con ocasión de la visita del ministro de Asuntos Exteriores georgiano a Bruselas. Sin embargo, la Presidencia española no pudo realizar la firma del acuerdo de readmisión, ya que el Reino Unido no dio su parecer con relación al ejercicio de su *opt-in* en esta materia.

¹⁶ Tramitación de la propuesta de modificación del Reglamento (CE) N° 539/2001 del Consejo por el que se establecen las listas de terceros países cuyos nacionales están sometidos a y exentos de la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores.

Impulso del diálogo de visados con Rusia

El diálogo estructurado para la liberalización del visado a largo plazo entre la UE y Rusia se inició en abril de 2007, pero hasta la fecha no se había fijado método alguno para la liberalización ni ningún plazo aproximado. La cuestión de la posible facilitación y/o liberalización del mecanismo de visados con Rusia, como mayor vecino de la UE, aparece como uno de los grandes desafíos en materia de visados.

LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA SE HA DIRIGIDO A MEJORAR LA COHERENCIA Y CLARIDAD DE LOS TEMAS A CABALLO ENTRE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE

La Presidencia española ha defendido la necesidad de avanzar hacia el establecimiento de una *hoja de ruta* que fijara las condiciones necesarias para que pudiese tener lugar la liberalización del visado. La Presidencia defendió esta posición en el marco de la cumbre UE-Rusia de Rostov (31 de mayo y 1 de junio). Desgraciadamente, la posición de la Presidencia española no contó con el apoyo mayoritario de los demás estados miembros, y el acuerdo que se alcanzó se limitó a contemplar la posibilidad de que se encargara a los altos funcionarios la elaboración de un listado de *common steps* hacia la liberalización del visado, basado en la condicionalidad y en el no automatismo (entre el cumplimiento de los requisitos y la liberalización), con objeto de que pudiesen ser aceptados en el futuro. Además, se recogió la necesidad de considerar la perspectiva de la liberalización en el marco de las relaciones UE-Rusia, teniendo en cuenta los avances y la cooperación efectiva existente en las áreas de interés común. Por parte rusa, no se aceptó el planteamiento de la UE (condicionalidad y no automatismo), de modo que no se incluyó ninguna referencia al diálogo sobre visados en la declaración conjunta adoptada en Rostov. La cuestión permanece por tanto abierta y sin una clara perspectiva de solución.

8. OTROS: APLICACIÓN DEL ENFOQUE GLOBAL SOBRE MIGRACIÓN EN LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UE

El área de libertad, seguridad y justicia tiene un papel cada vez mayor en las relaciones exteriores de la UE. El papel y la importancia de los asuntos de inmigración han aumentado de manera exponencial con respecto a las relaciones de la UE con los países del área de la política europea de vecindad y las relaciones con Estados Unidos, Rusia, África y América Latina.

Además, tanto el PEIA como el Programa y Plan de Acción de Estocolmo abordan el tema migratorio desde el Enfoque Global sobre inmigración que se aprobó, a propuesta española, en el Consejo Europeo de Hampton Court de diciembre 2005. Este enfoque está encaminado a lograr

DURANTE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES SE HAN VISTO IMPULSADAS A TRAVÉS DE LA IDENTIFICACIÓN DE INDICADORES COMUNES SOBRE POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN Y DE MÓDULOS TEMÁTICOS SOBRE DISTINTOS ASPECTOS DE LA INTEGRACIÓN

la colaboración de los estados de origen y de tránsito de la migración para una mejor gestión de los flujos migratorios que se dirigen a Europa a través de un diálogo regional migratorio que se inicia en 2005 con África, se extiende en 2007 a los países del Este y desde 2009 se mantiene también con América Latina y Caribe.

La Presidencia española tenía como claro interés mejorar la coherencia y claridad de los temas a caballo entre la política de inmigración y la política exterior de la UE, dentro de las posibilidades que la nueva estructura institucional de la UE (creación de la figura de la alta representante de la Política Exterior y vicepresidenta de la Comi-

sión) le permitía. Así durante el semestre de Presidencia española se han llevado a cabo distintas acciones, que, aunque son de índole mayoritariamente técnica, merecen ser destacadas.

África

España ha participado activamente en la I (2006) y II (2008) conferencias ministeriales euroafricanas sobre migración y desarrollo del proceso de Rabat (diálogo migratorio entre países centrales y occidentales africanos y la UE) y en la elaboración de su Plan de Acción. Durante el semestre de Presidencia española se celebró una reunión (19 de enero de 2010) del Comité de Pilotaje del Proceso de Rabat para iniciar los preparativos de la III Conferencia Ministerial Euroafricana, que se celebrará en Dakar el segundo semestre de 2011. También durante el semestre de Presidencia española se celebró, dentro de las actividades de preparación de la Conferencia de Dakar, un seminario técnico sobre la contribución de la diáspora al desarrollo de sus países de origen del 23 al 25 de marzo de 2010 en Bamako (Mali). Asimismo España asistió a un seminario de evaluación de la puesta en práctica del Proceso Rabat los días 27 y 28 de mayo de 2010 en Túnez.

En el marco de la Estrategia Conjunta África-UE, adoptada en la II Cumbre África-UE, celebrada en Lisboa en diciembre de 2007, España copreside con Libia el Partenariado sobre Migración,

Movilidad y Empleo, uno de los ocho partenariados que conforman la mencionada Estrategia Conjunta.

En este sentido, España ha llevado a cabo una intensa labor como coordinadora europea del mencionado partenariado que ha conseguido incluir en su hoja de ruta una serie de iniciativas de contenido panafricano que no harán sino reforzar el conocimiento mutuo y la cooperación entre los dos continentes en tres áreas de vital importancia como son el área migratoria, el área de la movilidad (visados) y el área del empleo, haciendo hincapié esta última en la necesidad de adoptar un código ético de contratación de trabajadores con especial atención a aquellos que trabajan en la economía sumergida. A tal efecto, y también bajo el semestral de la Presidencia española, se celebró en Dakar (Senegal) del 29 de junio al 2 de julio un seminario de expertos para el intercambio de buenas prácticas en el sector de la contratación de trabajadores y en la aplicación de un código ético de contratación.

América Latina y Caribe (ALC)

Las cuestiones migratorias han pasado a ser un tema de creciente importancia en las relaciones entre la UE y América Latina y Caribe. La aprobación de la llamada Directiva de Retorno en junio de 2008, desencadenó una serie de repercusiones en las relaciones entre ambos bloques que llamaron la atención sobre la necesidad de incluir los temas migratorios en la agenda bilateral.

En este sentido, durante el semestre español se ha trabajado activamente para desactivar el deterioro de las relaciones migratorias entre Europa y América Latina y Caribe. Se abrieron nueve meses de negociaciones con los países ALC –de septiembre de 2008 al 30 de junio de 2009– con objeto de aprobar el documento *Bases de un diálogo migratorio estructurado y omnicomprendivo* que superase los desacuerdos existentes y permitiese dar cumplimiento al compromiso de la UE y ALC, aprobado en la Cumbre UE-ALC de Lima (mayo de 2008) para iniciar este diálogo migratorio.

El documento de Bases de 30 de junio de 2009 permitió iniciar el diálogo migratorio en una primera reunión entre la UE y los países ALC el 25 de septiembre de 2009, y continuarlo en presidencia española en dos reuniones de alto nivel convocadas en Madrid los días 17 y 18 de febrero de 2010 y 15 y 16 de marzo de 2010.

La Declaración Política de la Cumbre UE-ALC celebrada en Madrid el 18 de mayo como su Plan de Acción, así como las Declaraciones Conjuntas UE-México (16 de mayo de 2010), UE-Países

Andinos (19 de mayo de 2010), y UE-Centroamérica (19 de mayo de 2010) recogen con satisfacción los avances logrados en dicho diálogo estructurado, refuerzan la relación positiva en el ámbito migratorio maximizando los puntos de convergencia, constatan la necesidad de seguir buscando áreas de cooperación práctica y de interés común y ponen de relieve las sinergias entre migración y desarrollo.

Así cabe también mencionar que bajo presidencia española se ha celebrado la primera misión sobre temas migratorios de la UE a un país latinoamericano: Perú. La colaboración de las autoridades peruanas ha sido muy satisfactoria y se lograron identificar como áreas en las que se podía fortalecer la cooperación entre la UE y Perú:

- Programas de reinserción de los inmigrantes retornados en el Perú.
- Mejora de las bases estadísticas migratorias.
- Lucha contra el tráfico de inmigrantes con fines de inmigración laboral.
- Formación en origen.

Por último, se celebraron dos reuniones del grupo de trabajo sobre migración de la Asamblea parlamentaria eurolatinoamericana (EUROLAT). La primera tuvo lugar en enero de 2010 en Bruselas. En ella la Presidencia expuso ante el grupo el programa de la UE en materia de inmigración. La segunda reunión se celebró en Buenos Aires. En ella se informó sobre el desarrollo de dicho programa.

9. CONCLUSIÓN

Uno de los más ricos antecedentes en la historia de la integración europea es el Congreso de La Haya de 1948 que dio acta de nacimiento a los movimientos europeos que han desembocado en nuestra actual Unión. En las conclusiones de este congreso se afirma: «La conquista suprema de Europa se llama la dignidad del hombre, y su verdadera fuerza está en la libertad. [...] Queremos la unión de nuestro continente para salvar nuestras libertades conquistadas, pero también para extender el beneficio a todos los hombres».

Creo que esta cita nos sitúa en el punto de partida de lo que debe ser la reflexión sobre las políticas europeas de inmigración en los próximos años.

A pesar de los importantes logros alcanzados durante los últimos años en el ámbito de libertad, seguridad y justicia y los progresos desarrollados bajo Presidencia española, desgarnados a lo

largo de este capítulo, no es menos cierto que la UE debe aún hacer frente a grandes retos en al ámbito de la inmigración y la integración.

Como se ha mencionado ya, la reciente entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha supuesto una oportunidad única para hacer que Europa sea en los próximos años más abierta, más eficaz y más democrática. Estos valores deben incorporarse de forma decidida al diseño de una política migratoria amplia, duradera y global. A partir de ello la UE debe de una vez decidirse a construir una política de inmigración flexible que responda a la demanda y a las necesidades de los mercados laborales nacionales de los estados miembros, reivindicando la necesidad de fortalecer la igualdad de oportunidades y la cohesión social. Todo esto parte de una constatación: la considerable distancia que media entre la afirmación reiterada de que la UE precisa de flujos migratorios, como uno de los elementos que dan respuesta a las necesidades de sus mercados de trabajo, de su declinante demografía y de las políticas de crecimiento englobadas en la nueva Agenda 2020, y los hasta ahora más bien tímidos avances en las medidas adoptadas en materia de inmigración legal.

EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA ACTUAL SOBRE LA POBLACIÓN INMIGRANTE PUEDE SER UN PUNTO DE PARTIDA PARA LA REFLEXIÓN POLÍTICA SOBRE LA ESTRATEGIA QUE DEBE DESARROLLARSE EN EL MARCO EUROPEO

Es importante que tomemos conciencia de una vez de la necesidad de articular respuestas europeas a un fenómeno como el migratorio, que supera el marco individual de nuestros estados miembros y que, por tanto, requiere de una acción conjunta.

Las perspectivas sobre envejecimiento de la población son conocidas. Por citar solo un ejemplo, según las proyecciones de Eurostat de 2008, se prevé un incremento moderado de la población UE 27 hasta alcanzar en 2035 los 520 millones de habitantes, frente a los 500 que tiene en la actualidad, para posteriormente descender hasta los 515 millones en 2050. Y ello, asumiendo una aportación neta procedente de la inmigración de 50 millones de personas en el período 2008-2050. De lo contrario la población para 2050 descenderá hasta los 444 millones. En paralelo a esta evolución se producirá una disminución de la población activa y un envejecimiento de la estructura poblacional, predominando las cohortes de más de 45 años y población

jubilada, pasando la tasa de dependencia por edad de 25 por cada 100 europeos activos a 50 por cada 100 en 2050.

Igualmente asumida con carácter general, está la idea de que la respuesta al fenómeno del envejecimiento de la población y de la existencia de demandas no cubiertas del mercado laboral ha de ser multidimensional, y que la gestión de la inmigración laboral solo puede ser uno de los elementos dentro del conjunto de acciones que es preciso impulsar.

Pero sí parece también haber consenso en que se trata de uno de los componentes imprescindibles de la respuesta global. Por ello, creemos oportuna una reflexión específica sobre la situación actual de la política de inmigración europea y sobre los avances que podrían formar parte de esa solución global.

El impacto de la crisis económica actual sobre los trabajadores y, muy especialmente sobre la población inmigrante, puede ser un punto de partida para la reflexión política sobre la estrategia que debe desarrollarse en el marco europeo. De cómo afrontemos y salgamos de la crisis económica dependerá la credibilidad de la política de inmigración de la UE; como conjunto equilibrado de medidas que responden a un enfoque global y abarcan todas las dimensiones que requiere una adecuada gestión de los flujos migratorios o como conjunto de medidas que refuercen los impulsos identitarios y encierren a la población europea en su declive.

No será posible conseguir un clima social beneficioso para la inmigración si no se logra transmitir el mensaje de que la inmigración ordenada, gradual y con plena legalidad responde a las necesidades de nuestras sociedades y es muy bienvenida, por cuanto beneficia a todos, a los países de origen, a nuestros países y a los propios inmigrantes. También ha de transmitirse que vamos a ser capaces de gestionar los procesos de integración que implica, sin que ello suponga una merma en las prestaciones y los servicios dispensados a los ciudadanos.

En este sentido, hechos como los que acontecen periódicamente en territorio europeo (Vic en España, Rosano en el sur de Italia, expulsiones de ciudadanos rumanos de étnia gitana en Francia, incremento del voto de partidos xenófobos, etc.) han puesto de manifiesto, una vez más, las desgraciadas situaciones que se pueden dar y a las que nos vemos enfrentados, cuando el fenómeno migratorio aparece sin una gestión adecuada y si permitimos que en territorio europeo subsistan colectivos de trabajadores desprovistos de derechos. Por ello, será sumamente importante completar las previsiones del Programa de Estocolmo en cuanto a la

consolidación de la legislación en el ámbito de la inmigración y el otorgamiento de derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la UE, a más tardar antes de 2014. Garantizar la igualdad de derechos, de responsabilidades y oportunidades para todos es el elemento esencial del proceso de integración. Una adecuada integración de la población inmigrante es una condición necesaria para poder maximizar el impacto positivo de la inmigración sobre la economía, y a su vez, la equiparación en cuanto a derechos y obligaciones es condición necesaria (aunque no suficiente) para la integración.

Creo muy sinceramente que una de las claves de la ciudadanía europea en el siglo XXI será, sin ninguna duda, la capacidad que tengamos para integrar a la población inmigrante en el relato europeo de reconciliación y reunificación del continente, sobre el que hemos construido nuestra Unión. La «paz perpetua» de Kant ya proponía como uno de los artículos necesarios para lograrla un derecho cosmopolita aunque limitado a las «condiciones de hospitalidad universal», configurado como «el derecho a presentarse a la sociedad que tienen todos los hombres en virtud del derecho de propiedad en común de la superficie de la tierra».

BIBLIOGRAFÍA

CARRERA, S.; GUILD, E. «The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?». *Policy Briefing*. No. 170. Bruselas: Centre for European Policy Studies (CEPS), septiembre, 2008.

COLLET, E. «The EU Immigration Pact—from Hague to Stockholm, via Paris». *Policy Brief*. Bruselas: European Policy Centre (EPC), octubre, 2008.

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». Bruselas: COM (2010) 171 final. DOUE de 20 de abril de 2010.

Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas 15 y 16 de diciembre de 2005.

Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 15 y 16 de octubre de 2008.

Conclusiones del Consejo relativas a los menores no acompañados aprobadas por el Consejo JAI el 3 de junio de 2010. Documento 10669/10.

«Método de seguimiento para supervisar la aplicación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo». Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Documento COM (2009) 266 final. 10.6.2009.

Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo. Documento núm. 13189/08 ASIM 68.

PARKES, R.; ANGENENENDT S. «The re-nationalisation of migration policy making. EU cooperation after the Immigration Pact». Berlín: SWP, *Working Paper* FG1, 2009/02 y FG8, 2009/05, enero, 2009.

Reglamento N° 265/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de marzo de 2010 por el 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.

SORROZA, A. (ed.) *Presidencia española. Retos en una nueva Unión Europea*. Madrid: Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Fundación Alternativas y Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2010.

SORROZA, A.; RODRÍGUEZ J. M. «El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la próxima Presidencia española de 2010. Parte 1ª: la implementación del Tratado de Lisboa y el Programa de Estocolmo». Madrid: Real Instituto Elcano, ARI N° 173/2009.

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. *Diario Oficial n° C 306 de 17 diciembre 2007*.