

Andreu Olesti Rayo

Catedrático de Derecho Internacional Público
(Derecho Comunitario) de la Universidad de Barcelona

LA NORMATIVA Y LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

1. Introducción.

2. Actividad normativa.

- La gestión de las fronteras exteriores.
- La celebración de acuerdos internacionales con terceros estados.
- La admisión y la integración de los nacionales de terceros estados en la Unión Europea.
- Los fondos de solidaridad y gestión de los flujos migratorios.

3. Programa de actuación política.

- La ampliación del espacio Schengen.
- La continuación del diseño de la política global europea de migración.

La actividad de las instituciones de la Unión Europea durante

1. INTRODUCCIÓN

el año 2007 ha sido bastante intensa de acuerdo con la importancia que se le concede en la agenda europea. Desde el punto de vista normativo, este curso se ha caracterizado por la consolidación de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX), por la celebración de acuerdos internacionales con terceros países, especialmente países europeos limítrofes con la Unión Europea y por la creación de instrumentos financieros cuya finalidad es ayudar a los Estados miembros en diferentes ámbitos migratorios. Desde la perspectiva política se debe subrayar la ampliación del espacio Schengen a nueve de los países que se adhirieron a la Unión Europea en mayo de 2004 y la continuación de la aplicación del denominado Enfoque Global de la Migración.

A continuación examinaremos con más detenimiento las actuaciones, decisiones y realizaciones más reseñables que han sido adoptadas por las instituciones de la Unión Europea durante el año 2007.

2. ACTIVIDAD NORMATIVA

La gestión de las fronteras exteriores

El resultado más evidente de la instauración de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores y la posibilidad de implantar mecanismos comunes de control para mejorar la seguridad de las fronteras exteriores es la creación de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX). Esta agencia, fundada en el año 2004, está siendo potenciada y se le está dotando de recursos humanos, económicos, y técnicos para permitirle la realización de actividades operativas que pongan en práctica la responsabilidad común y solidaria en la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea. Asimismo, durante este año Noruega e Islandia se han asociado a las actividades que desarrolla FRONTEX, mediante la celebración de un acuerdo internacional entre ambos países y la Comunidad Europea.¹

a. El 11 de julio de 2007, el Consejo y el Parlamento adoptaron el Reglamento nº 863/2007, que instaura un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica al Reglamento nº 2007/2004 que implantaba FRONTEX (DOUE L 199, de 31 de julio de 2007). Su objetivo es la organización de unos equipos de intervención rápida en las fronteras exteriores de los Estados miembros (que reciben el nombre de RABIT, *Rapid Border Intervention Teams*). Se trata de diseñar operaciones conjuntas en las que participan varios Estados miembros, organizadas por FRONTEX, y cuyo objetivo es el incremento de la efectividad, la operatividad y la capacidad de reacción de la Agencia. Los agentes participantes siguen las instrucciones y están bajo la responsabilidad del Estado miembro de acogida, si bien continúan siendo agentes de los estados de origen.

La finalidad de los equipos es proporcionar, temporalmente, asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores de un Estado miembro cuando así lo solicite éste por en-

contrarse ante una situación urgente, excepcional y crítica. Se entiende por fronteras exteriores “las fronteras marítimas y terrestres y los aeropuertos y puertos marítimos de los Estados miembros a los que se aplican las disposiciones del Derecho comunitario relativas al cruce de personas por las fronteras exteriores”. En particular, la intervención de RABIT está pensada para gestionar la posible llegada de un gran número de nacionales de países terceros que intenten entrar clandestinamente por determinados puntos de la frontera exterior de la Unión Europea.

El procedimiento previsto en el Reglamento es el siguiente, un Estado miembro realiza una solicitud de despliegue de un equipo de intervención rápida al director ejecutivo de FRONTEX, que informa al Consejo de Administración. Después de que la Agencia examine los riesgos que tiene la operación, el director ejecutivo toma una decisión. Si se decide desplegar un equipo de intervención rápida, la Agencia y el Estado miembro afectado establecen un plan operativo. Este plan operativo indica de manera precisa las condiciones del despliegue de los equipos; e incluye los objetivos del despliegue, su duración previsible, la composición de los equipos, la descripción de las funciones e instrucciones de los miembros, los agentes responsables de la operación y el equipo técnico que deberá desplegarse. Una vez determinado el plan operativo, el director ejecutivo informa a los Estados miembros del número y perfiles solicitados de los agentes de guardia de fronteras; esta comunicación se realiza a través del punto de contacto nacional que es el encargado de la relación con la Agencia para todas las cuestiones relativas a los equipos.

El Estado de acogida es responsable, según su ordenamiento jurídico interno, de los daños que causen los miembros de los equipos conjuntos de otros Estados miembros, durante sus operaciones (en caso de intención o negligencia grave o de forma intencionada, el Estado miembro de acogida podrá dirigirse al Estado miembro de origen para que este último le reembolse las sumas de las indemnizaciones; en teoría, este último también renuncia a cualquier reclamación, si bien cabe el recurso al TJCE para que dirima en caso de controversia entre los Estados

¹ Acuerdo publicado en DOUE L 188, de 20 de julio de 2007.

miembros). Respecto a la responsabilidad penal se dispone que los miembros de los equipos sean tratados como los agentes del Estado miembro de acogida por lo que respecta a los delitos que puedan cometer o de los que sean víctimas.

La Agencia es quien forma a los miembros de los equipos, en cooperación con los Estados miembros, y será responsable de la gestión de los equipos, tanto administrativamente (mantenimiento de las listas de agentes disponibles y organización de cursos de formación especializada para estos últimos) como por lo que se refiere a la toma de decisiones relativas al despliegue de los equipos en los Estados miembros que lo soliciten. En todo caso, la adopción de este Reglamento demuestra la importancia que se concede a la mejora en la eficacia de los controles de frontera, pues se permite modular el principio de que los agentes públicos de un Estado sólo actúan en el territorio de ese Estado.

De hecho la primera actuación de RABIT se llevó a cabo a modo de ejercicio de simulación en el aeropuerto portugués de Oporto en noviembre de 2007. Se trataba de controlar la afluencia masiva de nacionales de una supuesta isla denominada República Centroamericana que intentaban entrar en el territorio Schengen por el aeropuerto de Oporto utilizando documentos de viaje falsificados.

b. En consonancia con lo que hemos comentado las actividades de la Agencia se han intensificado durante el año 2007. FRONTEX ha participado activamente en acciones operativas. En concreto se ha llevado a término siete operaciones conjuntas en las fronteras marítimas, ocho en las fronteras terrestres, cinco en las fronteras aéreas y dos que incluyen los controles simultáneos en varios tipos de frontera. Los resultados en términos de nacionales de terceros países interceptados son significativos, y así, en 2007, 19.295 personas fueron aprehendidas en las operaciones conjuntas. A título ilustrativo, se puede señalar, entre las operaciones conjuntas en las fronteras marítimas realizadas durante este período de tiempo, las siguientes: la operación Hera 2007 (del 23 de abril al 15 de junio de

2007 y del 12 de julio al 30 de noviembre de 2007), dirigida a reducir el flujo migratorio por vía marítima desde Senegal y Mauritania hasta las islas Canarias; o la operación Nautilus 2007 (del 25 de junio al 27 de julio de 2007 y del 9 de septiembre al 14 de octubre de 2007) en el sur de Sicilia, Lampedusa y Malta para disminuir la presión migratoria desde el norte de África. Entre las operaciones de control fronterizo terrestre se podría señalar el elenco de operaciones conjuntas Ursus cuyo objetivo es controlar la inmigración irregular en la fronteras exteriores orientales terrestres de la Unión Europea, especialmente con los países que lindan con Ucrania (Ursus I, centrado en la frontera con Eslovaquia, del 26 de agosto al 2 de septiembre de 2007; Ursus II, centrado en la frontera con Polonia, del 23 al 30 de septiembre de 2007; Ursus III centrado en la frontera con Rumania, durante el mes de octubre de 2007; y finalmente Ursus IV centrado en la frontera con Hungría, durante el mes de noviembre de 2007).²

LA INTERVENCIÓN DE RABIT ESTÁ PENSADA PARA GESTIONAR LA LLEGADA DE UN GRAN NÚMERO DE NACIONALES DE PAÍSES TERCEROS QUE INTENTEN ENTRAR CLANDESTINAMENTE EN LA FRONTERA EXTERIOR DE LA UE

La celebración de acuerdos internacionales con terceros estados

Desde un principio, la colaboración con los países de origen de la emigración ha formado parte importante de la retórica institucional en el discurso sobre la política de inmigración. Entre los instrumentos que tradicionalmente se han utilizado al efecto destacan fundamentalmente la celebración de los acuerdos de readmisión. El año 2007 ha sido especialmente fructífero en la finalización de acuerdos

² Comunicación de la Comisión, COM (2006) 735 final y European Comisión staff working document, COM (2008) 67 final de 13 de febrero de 2008

internacionales de readmisión con terceros estados, que han tenido por efecto la simultánea celebración de acuerdos internacionales de simplificación de los trámites de los visados de corta duración. Estos instrumentos se han celebrado con países europeos que son limítrofes con la frontera exterior, y son un elemento más de unas relaciones especiales y vínculos más estrechos, obtenidos gracias a ser colindantes con la Unión Europea.

EL AÑO 2007 HA SIDO ESPECIALMENTE FRUCTÍFERO EN LA FINALIZACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES DE READMISIÓN CON TERCEROS ESTADOS

En efecto, se han celebrado estos acuerdos dobles con los siguientes países europeos: Rusia,³ Ucrania,⁴ Moldova,⁵ Bosnia-Herzegovina,⁶ Serbia,⁷ Montenegro⁸ y Antigua República Yugoslava de Macedonia.⁹ También se ha firmado el acuerdo sobre facilitación de la expedición de visados de corta duración con Albania,¹⁰ si bien el acuerdo sobre readmisión de inmigrantes ilegales ya había sido firmado el 3 de marzo de 2005.¹¹ De todas formas, se echa en falta la conclusión de este tipo de acuerdos con otros terceros estados que llevan mucho tiempo negociando un acuerdo de estas características (como, por ejemplo, Marruecos, Pakistán, Argelia, China o Turquía). Probablemente, el problema de fondo que ralentiza la adopción de estos acuerdos es la concreción de la contraprestación que la Unión Europea debiera otorgar a terceros países para que aceptasen el acuerdo de readmisión.

a. En términos generales, los acuerdos sobre simplificación de visados tienen unas características comunes; la primera de ellas es que su contenido obliga a todos los Estados miembros de la Unión Europea, excepto Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. Además, el acuerdo tiene por objeto facilitar la expedición de visados a los ciudadanos de los terceros estados para estancias que no excedan de los tres meses en un período máximo de seis meses. Para ello se categorizan los ciudadanos en función del objetivo que se persiga con el viaje (por ejemplo, viajes de negocios o representantes de organizaciones empresariales, periodistas, personas que participen en actividades científicas, culturales y artísticas, estudiantes, incluidos los que cursan posgrado, eventos deportivos, razones médicas, visitas a parientes cercanos, cónyuges, hijos, padres, abuelos y nietos de nacionales del tercer Estado que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros, etc.). Para cada una de las categorías, se prevé la simplificación de los documentos que se deben acreditar para justificar el objeto del viaje. Cabe la posibilidad de que las misiones diplomáticas y las oficinas consulares de los Estados miembros expidan visados de entrada múltiple. Éstos pueden tener un plazo de validez de un año o de cinco años en función de la categoría de ciudadanos a los que se dirijan (por ejemplo, los participantes de eventos deportivos internacionales pueden obtener un visado de entrada múltiple de una duración máxima de un año; mientras que los cónyuges e hijos menores de 21 años o dependientes, así como los padres que visiten a los ciudadanos del tercer Estado que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros, el plazo de validez se limitará al permiso de residencia de estos ciudadanos si fuera inferior a cinco años).

3 Decisión del Consejo 2007/340, de 19 de abril de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación Rusa sobre la facilitación de la expedición de visados de corta duración, y la Decisión del Consejo 2007/341, de 19 de abril de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación Rusa sobre readmisión, ambas en DOUE L 129, de 17 de mayo de 2007.

4 Decisión del Consejo 2007/839, de 29 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre readmisión de personas, y la Decisión del Consejo 2007/340, de 29 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre la facilitación de la expedición de visados, ambas en DOUE L 332, de 18 de diciembre de 2007.

5 Decisión del Consejo 2007/826, de 22 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Moldova sobre readmisión de residentes ilegales, y la Decisión del Consejo 2007/827, de 22 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Moldova sobre la facilitación de la expedición de visados, ambas en DOUE L 334, de 19 de diciembre de 2007.

6 Decisión del Consejo 2007/820, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Bosnia-Herzegovina sobre readmisión de residentes ilegales, y Decisión del Consejo 2007/822, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Bosnia-Herzegovina sobre la facilitación de la expedición de visados, ambas en DOUE L 334, de 19 de diciembre de 2007.

En los acuerdos se prevé que la tramitación de las solicitudes se resuelva en un plazo de diez días desde la recepción de la solicitud del visado y los documentos necesarios para su expedición. Este plazo se podría ampliar a treinta días naturales en casos singulares que requieran un examen complementario de la solicitud, y se podría reducir a dos días laborables en casos de urgencia.

b. Los acuerdos de readmisión celebrados durante este año también guardan unos parámetros comunes; así el acuerdo internacional no vincula a Dinamarca ni a la República de Irlanda. En el primer país porque se trata de un aspecto incluido en el capítulo IV del Tratado de la Comunidad Europea que no es aplicable a Dinamarca, según se desprende del Protocolo sobre la posición de Dinamarca anejo al Tratado de la Unión Europea. En el caso irlandés porque este país, de acuerdo con el Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, no ha expresado su intención de participar; en cambio sí es aplicable al Reino Unido pues este país notificó su deseo de participar en la adopción y en la aplicación de estos acuerdos.

Las obligaciones que asumen las partes se refieren a la readmisión de los nacionales del propio país cuando no cumplan o hayan dejado de cumplir con las condiciones exigidas para entrar o residir en el territorio de un Estado parte. La nacionalidad será reconocida mediante la presentación de algunos de los siguientes documentos originales: pasaporte de cualquier tipo, documentos nacionales de identidad (incluyendo provisionales y temporales), cartillas

y documentos de identidad militares, libretas de inscripción marítimas, certificados de ciudadanía u otros documentos oficiales que hagan mención o indicación a la ciudadanía. Su presentación comportará el reconocimiento de la nacionalidad por el Estado requirente, sin posterior indagación, incluso cuando haya expirado la vigencia del documento presentado. En cambio la presentación de las fotocopias de los documentos mencionados anteriormente; así como los originales, o copias, del permiso de conducir, la partida de nacimiento, la tarjeta de servicio de una empresa; y las declaraciones de testigos, del interesado, y la lengua en la que se exprese, pueden ser elementos probatorios susceptibles de ser rebatidos sobre la base de una investigación. En todo caso si no se presenta ninguno de los documentos y elementos probatorios comentados, la representación diplomática del Estado requerido puede examinar a la persona que deba ser readmitida, en un plazo máximo de diez días naturales desde la recepción de la solicitud de readmisión, para determinar su nacionalidad.

El compromiso de readmisión se amplía también a los nacionales de terceros países y apátridas que no satisfacen las condiciones vigentes para la entrada o estancia en el territorio de las partes contratantes. Para ello, deben encontrarse en la situación siguiente: introducción ilegal en el territorio de una parte contratante procediendo directamente desde la otra parte contratante; y ser titular, en el momento de la entrada, de un permiso de residencia válido del Estado requerido o de un visado expedido por el Estado requerido (si procede directamente de su territorio). La acreditación de la entrada ilegal se realiza mediante

7 Decisión del Consejo 2007/819, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre readmisión de residentes ilegales; y Decisión del Consejo 2007/825, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre la facilitación de la expedición de visados, ambas en DOUE L 334, de 19 de diciembre de 2007.

8 Decisión del Consejo 2007/818, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Montenegro sobre readmisión de residentes ilegales; y la Decisión del Consejo 2007/823, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre la facilitación de la expedición de visados, ambas en DOUE L 334, de 19 de diciembre de 2007.

9 Decisión del Consejo 2007/817, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre readmisión de residentes ilegales; y la Decisión del Consejo 2007/824, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre la facilitación de la expedición de visados, ambas en DOUE L 334, de 19 de diciembre de 2007.

10 Decisión del Consejo 2007/821, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Albania sobre la facilitación de la expedición de visados, DOUE L 334, de 19 de diciembre de 2007.

11 Decisión del Consejo 2005/371, de 3 de marzo de 2005, relativa a la firma del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Albania sobre la readmisión de residentes ilegales, DOUE L 124, de 17 de mayo de 2005.

la presentación de cualquiera de los siguientes documentos: declaraciones oficiales de las autoridades fronterizas que pueden acreditar que el interesado cruzó la frontera; títulos de viaje (como billetes nominativos de avión, tren, autocar o barco) o listas de pasajeros en los mismos medios de transporte que certifiquen la presencia y el itinerario del interesado. En cambio si se aportan otras evidencias, como documentos o facturas (por ejemplo, facturas de hotel, recibos de tarjeta de crédito), u otras informaciones o declaraciones el Estado requirente deberá realizar una investigación y dará una respuesta en un plazo máximo de veinte días.

La obligación de readmisión no se producirá si el nacional del tercer país o el apátrida sólo se encuentra en tránsito en un aeropuerto internacional del Estado requerido, tampoco tendrá lugar si no necesita visado para entrar en el territorio del Estado requirente, o si éste le ha expedido un visado o permiso de residencia, a no ser que estos documentos hayan sido expedidos, por un período de validez más largo, por el Estado requerido. En todo caso, la solicitud de readmisión se debe presentar en el plazo máximo de un año desde el momento que la autoridad competente del Estado requirente tenga conocimiento de que el nacional de un tercer Estado o apátrida deja de satisfacer las condiciones de entrada, estancia o residencia; si se deja transcurrir más tiempo, la obligación de readmisión decae.

La admisión y la integración de los nacionales de terceros estados en la Unión Europea

En el ámbito de la admisión de los nacionales de terceros estados, en este año se han presentado dos propuestas de Directiva. La primera se refiere a la creación de un marco general estableciendo un procedimiento para solicitar un único permiso que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro; se instaura asimismo un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro.¹² La segunda propuesta de Directiva es la relativa a las condiciones de

entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.¹³ Ambas propuestas obedecen a la estrategia prevista en la Comunicación de la Comisión sobre el Plan de política en materia de migración legal de 21 de diciembre de 2005 (COM (2005) 669 final). En éste se prevé la adopción de una Directiva marco, general, y la adopción de cuatro directivas específicas. Las propuestas presentadas el 23 de octubre de 2007 se encuadran dentro de este plan y representan a la Directiva marco y a una de las específicas.

El resto de las propuestas previstas y pendientes de presentación se refieren a los siguientes ámbitos: las condiciones de entrada y residencia de los trabajadores estacionales; los procedimientos de regulación de la entrada, la estancia temporal y la residencia de las personas trasladadas dentro de una empresa; y las condiciones de entrada y residencia de aprendices remunerados. En este contexto se ha de mencionar también que la adopción de directivas específicas, regulando la admisión en sectores profesionales concretos ha tenido cierto predicamento en el seno del Consejo y así, en los últimos años, se han adoptado instrumentos como la Directiva del Consejo 2004/114, de 13 de diciembre de 2004, relativa a la admisión de los nacionales de terceros estados a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado (en DOUE L 375, de 23 de diciembre de 2004) o la Directiva del Consejo 2005/71, de 12 de octubre de 2005, que establece un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros estados con fines científicos (DOUE L 289, de 3 de noviembre de 2005).

a. La propuesta que prevé la creación de un permiso único que autorice a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro sería aplicable tanto a los nacionales de terceros países que quieran ser admitidos como a los que ya sean residentes y trabajen en un Estado miembro (con excepciones, como por ejemplo los residentes de larga duración

¹² Publicada en el documento COM (2007) 638 final, de 23 de octubre de 2007.

¹³ Publicada en el documento COM (2007) 637 final, de 23 de octubre de 2007.

o los nacionales de terceros países, familiares de ciudadanos europeos que ejercitan, o han ejercitado, la libre circulación de personas).

La idea es crear un permiso único de residencia y trabajo, con un único procedimiento para la obtención de este permiso y con un conjunto de derechos equivalentes. Así, el permiso habilitaría a los nacionales de terceros países a entrar, salir y residir en el territorio del Estado que les ha concedido el permiso, y desplazarse y ejercer la actividad económica autorizada en el mismo Estado. No tendrían el derecho a desplazarse y residir en otro Estado miembro, sino que sólo estarían habilitados para transitar por ellos y para poder entrar o salir del Estado que le has concedido el permiso. El conjunto de derechos mínimos estaría armonizado y consistiría esencialmente en disfrutar del principio de igualdad de trato con el nacional en diferentes ámbitos, de entre los que se destacan los siguientes: las condiciones de trabajo, afiliaciones a organizaciones sindicales o profesionales, educación y formación profesional, acceso a las prestaciones sociales (incluyendo el pago de las pensiones adquiridas si se trasladasen a un tercer Estado), reconocimiento profesional de títulos y diplomas, beneficios fiscales, etc. Las condiciones de igualdad de trato con el propio nacional pueden restringirse, exigiéndose, por ejemplo, un conocimiento suficiente de la lengua para acceder a la educación o la formación profesional o limitando el acceso a las becas de estudio, o reclamando un período mínimo de residencia para acceder a determinados beneficios. La armonización de las condiciones y del estatuto jurídico mínimo no impediría que la duración del permiso, los requisitos para su obtención y renovación y las causas que motivase su anulación continuasen dependiendo de las legislaciones de los Estados miembros.

b. La propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países altamente cualificados persigue facilitar la admisión, simplificar el procedimiento de admisión y mejorar el estatuto jurídico de estos extranjeros específicos. Se trata de conceder una denominada tarjeta azul con una validez ini-

cial de dos años (si el contrato fuera inferior, la duración sería por el tiempo del contrato más tres meses) y susceptible de renovación, como mínimo por el mismo período de tiempo.

EN 2007 SE APROBARON CUATRO INSTRUMENTOS FINANCIEROS EN EL PROGRAMA GENERAL SOLIDARIDAD Y GESTIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS PARA AYUDAR, RESPALDAR Y COORDINAR LAS ACCIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Esta tarjeta se concedería a los nacionales de terceros estados que satisficieran determinados requisitos, de entre los que se destacan los siguientes: contrato de trabajo válido, o oferta firme de empleo, por una duración mínima de un año; demostrar la capacitación profesional necesaria, o la satisfacción de las condiciones requeridas a los ciudadanos de la UE para la realización del trabajo; no ser una amenaza para el orden público, la salud o la seguridad públicas; y unas condiciones pecuniarias mínimas establecidas en el contrato o la oferta firme. Este último requisito se refiere a que el salario bruto mensual ofrecido no puede ser inferior al que se fije en el Estado miembro a tales efectos, y, además, éste no será inferior al triple del salario bruto mínimo mensual. Este límite tiene excepciones si la solicitud de admisión es presentada por un nacional de un tercer país menor de treinta años, que tenga cualificaciones de enseñanza superior. En este supuesto, el salario mensual ofrecido puede ser dos tercios del límite salarial definido por los estados, o incluso no tener ninguna limitación salarial mínima si el solicitante obtuvo sus títulos de licenciatura y máster en un centro de enseñanza superior situado en el territorio de la Unión Europea. En principio, si se cumple con estas condiciones la tarjeta azul es expedida, si bien los Estados miembros, por motivos relacionados con las políticas del mercado de trabajo, pueden dar preferencia a otras categorías de ciudadanos, especialmente a los ciudadanos europeos o los extranjeros que ya

residan legalmente y reciban prestaciones de desempleo. En todo caso, los estados pueden retirar o no renovar la tarjeta azul en determinados supuestos, de entre los cuales se subrayan los ocasionados por motivos de orden público, salud o seguridad públicas o el incumplimiento de las condiciones que dieron lugar a la entrada y residencia del titular de la tarjeta azul; el desempleo, cuando supere los tres meses consecutivos, también puede ser causa de la revocación de la tarjeta azul.

LA LENTITUD EN ADOPTAR ACUERDOS INTERNACIONALES CON TERCEROS ESTADOS SE DEBE A LA CONCRECIÓN DE LA CONTRAPRESTACIÓN QUE LA UE DEBIERA OTORGAR A TERCEROS PAÍSES PARA QUE ACEPTASEN EL ACUERDO DE READMISIÓN

El titular de la tarjeta azul sólo puede acceder, durante los primeros dos años, a las actividades de empleo remunerado que consta en su contrato u oferta firme de trabajo que motivó su admisión. Una vez transcurridos los dos primeros años, el nacional de tercer Estado disfrutará del principio de igualdad de trato con respecto al nacional, si bien los estados pueden condicionar este derecho y mantener restricciones cuando las actividades que debe ejercer impliquen el ejercicio de un poder público y la protección del interés general del Estado, o estén reservadas a los ciudadanos europeos. Ahora bien, tras dos años de residencia legal en un Estado miembro el titular de la tarjeta podrá trasladarse a otro Estado miembro para, después de satisfacer determinadas condiciones, poder ejercer también una actividad altamente cualificada en el segundo Estado miembro.

En cuanto a las condiciones de ejercicio, los titulares disfrutan del principio de igualdad de trato con el nacional, en una serie de ámbitos, como, por ejemplo: las condiciones de trabajo, incluyendo el salario y las causas de despido; libertad de asociación, afiliación y pertenencia a organizaciones de trabajadores o empresarios; educación y forma-

ción profesional incluyendo las becas de estudio; reconocimiento de los títulos y diplomas profesionales, asistencia social y prestaciones de la seguridad social, beneficios fiscales, etc. De todas formas, en algunos supuestos, se admite que los estados impongan condiciones para permitir el disfrute de los derechos, así, por ejemplo, se podría exigir una permanencia mínima de tres años para beneficiarse de becas de estudios o que se haya obtenido el estatuto de residente de larga duración para que el titular de la tarjeta azul pueda tener acceso a la asistencia social.

c. La lucha contra el empleo de inmigrantes irregulares ha sido objeto de acción por la Unión Europea. Las razones que justifican tal acción obedecen a múltiples causas. Probablemente la principal sea la existencia de una estrecha relación de causalidad entre la demanda de trabajadores para acceder a actividades económicas no declaradas y la oferta de emigrantes que están dispuestos a integrarse en los flujos migratorios irregulares. Ahora bien, la inmigración irregular conduce a otras consecuencias que no son menores, como la disminución del nivel de protección de los trabajadores, el incremento de su vulnerabilidad, o la defraudación de la administración del Estado.

La acción de la Unión Europea contra el empleo de inmigrantes condujo a la adopción de actos jurídicos no vinculantes durante la década de los años noventa, en la que se recomendaba la imposición de sanciones, administrativas y penales, a los empleadores y a los que favoreciesen, incitasen o promoviesen el empleo ilegal. De todas formas, el 16 de mayo de 2007 la Comisión presentó una propuesta de directiva dirigida a sancionar a los empresarios que empleasen a nacionales de terceros estados en situación irregular (COM (2007) 249 final).

El planteamiento inicial parte de la prohibición general de emplear a nacionales de terceros países que no tengan derecho a residir en la Unión Europea. Para ello se prevé que los Estados miembros impongan a sus empleadores unas obligaciones que deberán cumplir diligentemente. En principio han de exigir a los nacionales de terceros países la presentación de un permiso, u otra autorización de resi-

dencia, válido durante el período de empleo considerado; deberían registrarlos o hacer una copia de tales permisos, y ponerlo a disposición de las autoridades competentes de los Estados miembros para una posible inspección. Asimismo, deberían comunicar a las autoridades competentes, en el plazo máximo de una semana, el inicio y la finalización de la contratación de un nacional de un tercer país. La infracción de estas obligaciones podría dar lugar a sanciones económicas, incluyendo sufragar los gastos del retorno del inmigrante irregular, o de otro tipo (como, por ejemplo, la exclusión de la recepción de ayudas públicas, o la participación en licitaciones públicas durante un período máximo de cinco años). Interesa subrayar la obligación que se imponen los Estados miembros de velar para que, anualmente, el 10% de las empresas establecidas en su territorio sean objeto de inspección para controlar el empleo de residentes irregulares. La capacidad para afrontar con éxito esta obligación no es fácil y supondría, en algunos países, un incremento sustancial de los recursos materiales y humanos que la administración dedica a la inspección de infracciones laborales.

Los fondos de solidaridad y gestión de los flujos migratorios

Durante el año 2007 se aprobaron cuatro instrumentos financieros incluidos en un Programa General denominado Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios, que comprende el período de perspectivas financieras correspondiente al sexenio 2007-2013. En concreto los instrumentos que se han creado son los siguientes: el Fondo para las fronteras exteriores, el Fondo europeo para los refugiados, el Fondo europeo para el retorno y el Fondo europeo para la integración de nacionales de terceros países. La finalidad de estos instrumentos es ayudar, respaldar y coordinar las acciones que, en los diferentes ámbitos, realizan los Estados miembros, simplificando las fuentes de financiación. Para ello se dispone para cada Fondo unas orientaciones estratégicas, y normas de aplicación, en las que se diseñan las acciones prioritarias y los protocolos de actuación adecuados, para que las acciones presentadas por los Estados sean elegibles para ser financiadas con cargo a

estos instrumentos. Además, la asignación de estos recursos, siguen los principios de complementariedad pues sus intervenciones se perfeccionan con las adoptadas por autoridades nacionales, regionales y locales de los Estados miembros; coherencia con las actividades políticas y prioridades de la Comunidad Europea; y conformidad con las disposiciones de los tratados constitutivos y los actos adoptados en su desarrollo. Se ha de expresar de todas formas, que estas decisiones no son aplicables, ni vinculan, a Dinamarca. Para Irlanda y el Reino Unido la situación es diferente debido a que participan en todos los fondos, y sólo se excluyen del Fondo para las fronteras exteriores.

a. El Fondo para las fronteras exteriores fue creado por la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo 2007/574, de 23 de mayo de 2007 (en DOUE L 144, de 6 de junio de 2007). Se trata de un instrumento con una dotación financiera de 1.820 millones de euros para todo el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013. Cada año se autoriza el crédito disponible y se distribuye el montante entre los Estados miembros de acuerdo con la siguiente proporción: 30% para las fronteras terrestres exteriores, 35% para las fronteras marítimas exteriores, 20% para aeropuertos y 15% para oficinas consulares.

En la Decisión se detallan los objetivos generales que el Fondo contribuye a conseguir; y se perfilan acciones específicas para la mejor consecución de estos objetivos. Así, los objetivos generales previstos son los siguientes: organizar de forma eficiente el control y la vigilancia de las fronteras exteriores, mejorar la eficiencia de la gestión de los flujos migratorios por las fronteras exteriores por los Estados miembros, la aplicación uniforme por los guardias de fronteras de los Estados miembros de las normas comunitarias sobre el cruce de las fronteras exteriores (especialmente las disposiciones previstas en el denominado Código de fronteras Schengen previsto en el Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo nº 562/2006, de 15 de marzo de 2006), y la mejora de la gestión de los servicios consulares de los Estados miembros en terceros países para gestionar la entrada de nacionales de terceros

países. Para cada uno de estos objetivos principales se prevén un conjunto de acciones que ayuden a su consecución. Estas acciones son de diverso tipo, pero en líneas generales implican incrementar la formación de los agentes fronterizos; perfeccionar la cooperación entre las diversas autoridades y agentes implicados en el control de las fronteras exteriores, desde las autoridades competentes de los Estados miembros hasta transportistas de viajeros, especialmente las líneas aéreas; una mejora en los mecanismos de gestión de la información, de los controles y de los sistemas de detección y vigilancia de las personas que cruzan las fronteras exteriores; y una mayor utilización de tecnología punta para mejorar la gestión y el control de los cruces fronterizos y verificar la autenticidad de los documentos de viaje. El Fondo apoyará las acciones de los Estados miembros que se fundamenten en estos objetivos, especialmente si se refieren a infraestructuras, medios de transporte, equipamiento operativo, medios de transporte necesarios para el control de las fronteras exteriores, inversiones, formación y educación del personal.

Asimismo el Fondo puede financiar, hasta un máximo del 6% de sus recursos disponibles, las acciones transnacionales o de interés comunitario, realizadas a iniciativa de la Comisión y que tengan relación con los objetivos que a continuación se mencionan: contribuir a la mejora de las actividades de los servicios consulares y otros servicios de los Estados miembros en terceros países con relación a los flujos de entrada de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros; fomentar la progresiva inclusión de controles aduaneros, veterinarios y fitosanitarios en las actividades de gestión integrada de las fronteras exteriores; y prestar ayuda a los Estados miembros en situaciones de emergencias que exijan la actuación en las fronteras exteriores.

Respecto a los objetivos generales, la Comisión ha adoptado unas orientaciones estratégicas que establecen el marco de intervención del Fondo y que fijan las prioridades de comunitarias. En efecto, el 27 de agosto de 2007 la Comisión adoptó la Decisión nº 2007/599 que establecía las directrices estratégicas para el período 2007-2013

(DOUE L 233, de 5 de septiembre de 2007). En ella, se dispone que la preeminencia de la actividad de la Comunidad se focaliza en los siguientes ámbitos: el establecimiento futuro y gradual del sistema común integrado de gestión de fronteras por lo que respecta al control de personas y la vigilancia de las fronteras exteriores; el desarrollo y aplicación de los componentes nacionales del Sistema Europeo de Vigilancia de las fronteras exteriores y de una Red europea de vigilancia de las fronteras marítimas del sur de los Estados miembros de la Unión Europea; la expedición de visados y la lucha contra la inmigración ilegal, incluyendo la detección de documentos falsos, mediante la intensificación de las actividades organizadas por los servicios consulares y otros servicios de los Estados miembros en los terceros Estados; la creación de los sistemas de tecnología de la información necesarios para la aplicación de los instrumentos jurídicos comunitarios en el ámbito de las fronteras exteriores y los visados; y la aplicación eficaz y eficiente de los instrumentos jurídicos relevantes en el ámbito de las fronteras exteriores y los visados y, en particular, el Código de fronteras de Schengen y la Instrucción Consular Común sobre visados dirigida a las misiones diplomáticas y oficinas consulares de carrera.

b. El Fondo europeo para los refugiados ha sido creado por la Decisión del Consejo 2007/573, de 23 de mayo de 2007.¹⁴ El objetivo de este instrumento es apoyar y fomentar los esfuerzos realizados por los Estados miembros para acoger a los refugiados y personas desplazadas y asumir las consecuencias de esta acogida mediante la cofinanciación de determinadas acciones. La dotación financiera de este instrumento asciende a 628 millones euros para el período comprendido entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2013. Asimismo se garantiza un montante mínimo de 300.000 euros por año para cada Estado miembro, que se eleva a 500.000 euros al año para los nuevos países miembros que se adhirieron el 1 de mayo de 2004.

¹⁴ En DOUE L 144, de 6 de junio de 2007, que deroga la Decisión del Consejo nº 2004/904 que establecía el Fondo europeo para los refugiados para el período 2005-2010, publicada en DOUE L 381, de 28 de diciembre de 2004.

El resto de recursos disponibles se distribuye proporcionalmente de acuerdo con el número de personas que en cada Estado miembro se han acogido a un régimen de protección internacional. En este sentido, cada Estado miembro debe presentar un programa plurianual de las actuaciones que pretende desarrollar, siguiendo las prioridades que la Comisión establece en sus orientaciones estratégicas.

En términos generales, las acciones que pueden ser desarrolladas por los Estados miembros y elegibles para ser financiadas por el Fondo versan sobre los siguientes ámbitos: condiciones de acogida y procedimientos de asilo; integración de las personas refugiadas, apátridas, desplazadas o que sean objeto de protección; refuerzo de la capacidad de desarrollo, supervisión y evaluación de las políticas de asilo de los Estados miembros; traslado de nacionales de terceros Estados bajo protección internacional a un Estado miembro (reasantamiento) en el que se le conceda el estatuto de refugiado o un estatuto de derechos equivalente (de hecho, cada Estado miembro recibirá 4.000 euros por persona reasentada si ésta pertenece a alguna de estas categorías: menores no acompañados, mujeres y niños perteneciente a un grupo de riesgo, personas con necesidades médicas que sólo pueden ser atendidas con el reasantamiento).

Para cada uno de estos ámbitos se dispone, a título de ejemplo, un conjunto de acciones que serán consideradas elegibles que comprenden desde la construcción de infraestructuras hasta la prestación de diversos tipos de servicios. Así, ilustrativamente, se incluyen como actuaciones que pueden desarrollar los Estados miembros y ser financiadas por el Fondo las siguientes: la prestación de servicios de alojamiento, asistencia jurídica y lingüística, y el desarrollo de acciones educativas y formativas (en este sentido, se destacan las actividades dirigidas a la adaptación a la sociedad del Estado miembro desde una perspectiva sociocultural que incluya compartir los valores consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y las medidas destinadas a promover una participación duradera y sostenible en la vida civil y cultural y que fomenten el contacto y el diálogo con la so-

cialidad de acogida). También se prevé actuaciones elegibles para mejorar la recopilación de los datos, la evaluación de los procedimientos y las políticas de asilo o las relativas a la organización de viajes cuando se trate del reasentamiento de personas bajo protección internacional.

Además, el Fondo puede llegar a financiar hasta con el 10% de sus recursos disponibles a proyectos transnacionales o que acrediten un interés comunitario en materia de política de asilo y de personas bajo protección internacional que serían formulados a iniciativa de la Comisión. Para ello estas acciones deberían versar sobre aspectos concretos, como por ejemplo la cooperación comunitaria en la aplicación de la legislación comunitaria, la creación de redes de cooperación internacional, el apoyo de campañas transnacionales de sensibilización o el fomento de métodos e indicadores comunes que permitan medir la evolución de las políticas de asilo. Se incluye dentro de este apartado la posible financiación de los servicios de apoyo a los Estados miembros en caso de situaciones de emergencia que requieran una solución urgente.

LA INMIGRACIÓN IRREGULAR CONDUCE A LA DISMINUCIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES, AL INCREMENTO DE SU VULNERABILIDAD O A LA DEFRAUDACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Como hemos comentado, y a los efectos de determinar el marco de intervención del Fondo, la Comisión debe adoptar las orientaciones estratégicas que guíen a este instrumento. Éstas se adoptaron mediante la Decisión de la Comisión nº 2007/815, de 29 de noviembre de 2007 (DOUE L 326, de 12 de diciembre de 2007). En ella se dispone que las dos prioridades esenciales son la ejecución de los principios y medidas incluidas en el acervo comunitario en materia de asilo, y el desarrollo de herramientas y metodologías para mejorar la calidad de los procedimientos de examen de solicitudes de protección internacional y para consolidar las estructuras administrativas para intensificar

la cooperación con otros Estados miembros. En este sentido, los Estados miembros deberán incluir en sus programas plurianuales acciones destinadas al cumplimiento de estas dos prioridades. Con carácter opcional podrán incluir también acciones dirigidas a mejorar el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros. Se debe señalar también que, el 19 de diciembre de 2007, la Comisión adoptó su Decisión nº 2008/22 estableciendo las normas sobre la gestión administrativa y financiera, los sistemas de gestión y control de los Estados miembros y la elegibilidad de los proyectos cofinanciados por el Fondo (DOUE L 7, de 10 de enero de 2008).

EL CONSEJO EUROPEO DE JUNIO DE 2007 SUBRAYÓ LA IMPORTANCIA DE UNA COOPERACIÓN MÁS ESTRECHA CON LOS PAÍSES TERCEROS PARA LA GESTIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

c. El Fondo europeo para la integración de nacionales de terceros países fue aprobado por la Decisión del Parlamento y del Consejo nº 2007/435, de 25 de junio de 2007 (DOUE L 168, de 28 de junio de 2007). La dotación financiera prevista consiste en un montante de 825 millones de euros para el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013. La distribución de esta cantidad se realiza atendiendo a los siguientes parámetros: cada Estado miembro recibe una dotación mínima de 500.000 euros al año. El resto de los recursos anuales se distribuye entre los Estados miembros: un 40% del volumen se asigna de acuerdo con la media del número total de nacionales de países terceros que residan legalmente en los Estados miembros, durante los tres años anteriores; y el 60% restante se distribuye de acuerdo con el número total de nacionales de países terceros que hayan obtenido una autorización, expedida por un Estado miembro para residir en su territorio durante los tres años anteriores.

Este Fondo tiene como finalidad principal “apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para hacer posible que

nacionales de terceros países con diversos orígenes económicos, sociales, culturales, religiosos, lingüísticos y étnicos reúnan las condiciones de residencia y faciliten la integración de éstos en las sociedades europeas”. De una forma más específica, los objetivos se desglosan en los siguientes: facilitar la elaboración y aplicación de procedimientos de admisión que sean pertinentes y propicios al proceso de integración de nacionales de terceros países; desarrollar y aplicar el proceso de integración de nacionales de terceros países recién llegados a los Estados miembros; incrementar la capacidad de los Estados miembros de desarrollar, aplicar, supervisar y evaluar las políticas y medidas de integración de los nacionales de terceros países; intercambiar información e intensificar la cooperación en los Estados miembros y entre ellos para desarrollar, aplicar, supervisar y evaluar las políticas y medidas de integración de los nacionales de terceros países. Para cada una de estas finalidades se prevé un conjunto de acciones más específicas, en diversos ámbitos, de entre las cuales se destaca, a título ilustrativo, las siguientes: acentuar la coordinación, aplicación y supervisión de las estrategias nacionales de integración entre los diferentes niveles de la administración de los Estados miembros; reforzar la aceptación de la migración en las sociedades de acogida; formación de personal para mejorar las capacidades de la gestión de la diversidad y de la interculturalidad; establecimiento de programas y actividades dirigidos a introducir a los nacionales de terceros Estados en la sociedad de acogida; o la implantación de medidas destinadas a preparar al inmigrante antes del viaje al país de acogida.

Para acogerse a estas ayudas, los Estados miembros, según las orientaciones estratégicas adoptadas por la Comisión, elaboran unos programas nacionales durante el período de vigencia del Fondo. Estos programas deben incluir, entre otros aspectos, las necesidades de los estados en materia de integración indicando, y priorizando, los objetivos operativos para conseguir estas necesidades, la estrategia para alcanzar estos objetivos con las acciones diseñadas para dar contenido a esta estrategia; y su compatibilidad con otros instrumentos regionales, nacionales y comunitarios.

Se debe señalar también que el Fondo puede financiar hasta un 7% de sus recursos disponibles con acciones transnacionales o de interés comunitario que se proponen a iniciativa de la Comisión. Esencialmente las acciones propuestas deben versar sobre ámbitos que incidan en la cooperación entre los Estados miembros, desde la aplicación de la legislación comunitaria hasta la instauración de redes de cooperación transnacionales para estimular la innovación y la mejora de la calidad de las políticas de integración de los Estados miembros, o campañas transnacionales de sensibilización, incluyendo la realización de estudios y proyectos para establecer nuevas formas de cooperación comunitaria.

d. El Fondo de retorno se creó mediante la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo 575/2007, de 23 de mayo de 2007, para el período 2008-2013 (DOUE L 144, de 6 de junio de 2007). La dotación financiera asciende a 676 millones de euros durante el período que comprende desde el 1 de enero de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2013. La distribución de los recursos del Fondo atiende a los siguientes parámetros: cada miembro recibe una dotación de 300.000 euros anuales, que se elevan a 500.000 euros para los países que se han adherido a partir del 1 de mayo de 2004. El resto de los recursos disponibles se reparte del siguiente modo: el 50% de manera proporcional al número de nacionales de terceros países que no cumpla con las condiciones para entrar y permanecer en el territorio de un Estado miembro y sea acreedor de una decisión de retorno, y el 50% restante de manera proporcional al número total de nacionales de terceros países que haya efectivamente abandonado el territorio de los Estados miembros de forma voluntaria o forzada. En ambos casos, los datos sobre los que se basa la financiación se refieren a los tres años anteriores.

El objetivo general del Fondo es ayudar a los Estados miembros en la mejora de la gestión del retorno de los inmigrantes. De forma específica, se trata de introducir mejoras en la organización y gestión del retorno por los Estados miembros, en reforzar la cooperación entre los Estados miembros y el fomento de la aplicación eficaz y

uniforme de las normas comunes de retorno. En este sentido conviene precisar que el concepto de retorno es amplio y comprende esencialmente la vuelta voluntaria o forzada del nacional del país tercero a su país de origen, tránsito o a otro tercer país.

Asimismo, la Comisión ha adoptado las orientaciones estratégicas necesarias para establecer el marco de intervención del Fondo, y para fijar las prioridades comunitarias. En efecto, estas orientaciones fueron aprobadas mediante la Decisión de la Comisión 2007/837, de 30 de noviembre de 2007 (DOUE L 330, de 15 de diciembre de 2007). Así, en este acto se prevé que los programas plurianuales de los Estados miembros deben contener al menos tres de las cuatro prioridades siguientes: desarrollo de un enfoque estratégico de la gestión del retorno por parte de los Estados miembros; cooperación entre los Estados miembros en materia de gestión del retorno; adopción de herramientas innovadoras específicas nacionales e internacionales para la gestión del retorno; y, por último, favorecer la aplicación de las normas comunitarias y buenas prácticas en materia de gestión del retorno.

3. PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICA

El programa de actuación política se centra especialmente en la ampliación de los estados que forman parte del espacio Schengen y en la continuación del diseño de la denominada política global europea de migración.

La ampliación del espacio Schengen

En el Acta relativa a las condiciones de Adhesión de 2003, se disponía que, en el momento de la adhesión a los nuevos Estados miembros, sólo les sería aplicables algunas de las disposiciones del acervo Schengen: las incluidas en el Anexo I del Acta de Adhesión (DOUE L 236, de 23 de septiembre de 2003, P. 50-52). Para el resto de los preceptos y actos del acervo Schengen no incluidos en el anexo, o en los actos que lo desarrollan, sólo serían aplicables los nuevos miembros cuando el Consejo lo decidiera, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, una

vez evaluado el cumplimiento de las condiciones necesarias para aplicar el acervo Schengen. Entre las disposiciones que no eran aplicables se encontraba el artículo 2 del Convenio de Aplicación de Schengen (CAS) que dispone que las fronteras interiores se puedan cruzar en cualquier lugar sin que se realice control alguno de las personas.

El 6 de diciembre de 2007, el Consejo adoptó la Decisión 2007/81 por la que se aplica plenamente las disposiciones del acervo Schengen a la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia (DOUE L 323, de 8 de diciembre de 2007). Según esta Decisión, desde el 21 de diciembre de 2007 los controles en las fronteras terrestres y marítimas interiores entre estos países y el resto de Estados miembros se han eliminado, y a partir del 31 de marzo de 2008 la supresión de los controles comprende también las fronteras aéreas.

EL CONSEJO DE LA UE CREÓ EN 2007 EL FONDO EUROPEO PARA LOS REFUGIADOS PARA FOMENTAR LOS ESFUERZOS REALIZADOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS PARA ACOGER A LOS REFUGIADOS Y DESPLAZADOS

La continuación del diseño de la política global europea de migración

En el Consejo Europeo celebrado los días 15 y 16 de diciembre de 2005 se manifestó la voluntad de diseñar una política global europea de migración. Este término comprendía, como se enunciaba en las conclusiones de dicho Consejo Europeo, “un enfoque equilibrado, global y coherente, que abarque medidas orientadas a luchar contra la inmigración ilegal y aproveche, en cooperación con terceros países, los beneficios de la migración legal”. Posteriormente, en su reunión del 14 y 15 de diciembre de 2006, el Consejo Europeo acordó un programa de acción que dota de contenido a la política

global europea de migración, y que incluye unas líneas de actuación para integrar y vincular más estrechamente las nociones de emigración y desarrollo en las políticas comunitarias y las acciones que estimulen el retorno y la repatriación de los emigrantes.

a. Esta orientación se inició con algunos países de África durante el año 2006, y se ha ampliado durante el año 2007 a los países limítrofes de la Unión Europea. En efecto, el 16 de mayo de 2007 la Comisión aprobó una Comunicación sobre la aplicación del Enfoque Global de la Migración a las regiones orientales y surorientales limítrofes con la Unión Europea.¹⁵ En la práctica la Comunicación comprende esencialmente todos los países menos los africanos y americanos. En concreto, el contenido de este enfoque global se dirige esencialmente a los siguientes países: Turquía, los Balcanes occidentales (Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia, Montenegro, Serbia, Kosovo); los países de Europa Oriental socios de la Política Europea de Vecindad (PEV) (Ucrania, Moldova y Bielarús) y el Cáucaso Meridional (Armenia, Azerbaidzhán y Georgia); y la Federación Rusa. Pero además, igualmente se debe prestar atención a determinados países terceros por la importancia que tienen en la rutas migratorias, con lo que la Comunicación también aborda acciones dirigidas a los países de Oriente Medio socios de la PEV (Siria, Jordania y Líbano), Irán e Irak; Asia Central (Kazajstán, Kirguizistán, Tadjikistán, Turkmenistán y Uzbekistán); y los países asiáticos de origen de la inmigración como China, India, Pakistán, Afganistán, Bangladesh, Sri Lanka, Vietnam, Filipinas e Indonesia.

Para cada una de las regiones se recomienda la adopción de una serie de medidas en función de las condiciones políticas y económicas de cada Estado y de los problemas que representen respecto a los flujos migratorios. De entrada se ha previsto la adopción de medidas de urgencia para cada una de las regiones; así a título ilustrativo se

¹⁵ Se trata de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones. Aplicación del “Planteamiento global sobre la migración” a las regiones orientales surorientales vecinas de la Unión Europea, en COM (2007) 247 final, de 16 de mayo de 2007.

anuncia las siguientes acciones: el incremento de la cooperación en el diseño y aplicación de operaciones conjuntas entre los estados participantes (que incluyen un conjunto de medidas que comprenden desde la mejora del intercambio de informaciones hasta la participación de FRONTEX en operaciones conjuntas con los países limítrofes); el refuerzo del diálogo y la cooperación con los países vecinos que abarca diferentes áreas: la migración regular, la cooperación al desarrollo, la protección de los refugiados y la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos.

b. El Consejo Europeo celebrado los días 21 y 22 de junio de 2007 subrayó la importancia de una cooperación más estrecha con los países terceros para la gestión de los flujos migratorios. Para ello recomendaba la puesta en práctica de asociaciones específicas con terceros países en materia de migración. Estas asociaciones están definidas por la Comisión en una Comunicación presentada el 16 de mayo de 2007.¹⁶ Se trata de aplicar un conjunto de medidas para favorecer la movilidad de los nacionales de un tercer Estado en la Unión Europea una vez que el tercer país satisfaga determinados requisitos; entre éstos, y a título de ejemplo, la cooperación en materia de migración ilegal o en la adopción de mecanismos eficaces de readmisión de nacionales irregulares en los países de la Unión Europea. También se prevé contrapartidas por parte de la Unión Europea, entre ellas, la asunción de compromisos específicos para conceder mejores oportunidades para la migración legal de los nacionales del tercer país a la Unión Europea, o la concesión de asistencia para ayudar a los terceros países para desarrollar su capacidad para gestionar los flujos de migración legal, o la facilitación de procedimientos de expedición de visados para estancias de corta duración de los nacionales de terceros países.

También se contempla en la misma Comunicación la posibilidad de facilitar la denominada migración circular. Ésta

se define como “una forma de migración que se gestiona de una manera que hace posible cierto grado de movilidad legal entre dos países en uno y otro sentido”. Las dos formas de migración circular que se contemplan en la Comunicación son: i) los nacionales de terceros países establecidos en la Unión Europea (se refieren a los empresarios que trabajan en la Unión Europea y que desean iniciar una actividad en su país de origen, o en otro tercer país; o profesionales que deseen realizar parte de sus actividades en su país de origen) y ii) las personas que residen en un tercer país. Esta categoría incluye una pluralidad de situaciones variadas como, por ejemplo, nacionales de terceros países que deseen trabajar temporalmente en la Unión Europea o que pretendan estudiar, o realizar una investigación, en un Estado miembro para luego volver a su país de origen.

En todo caso, la Comisión propone la adopción de un conjunto de medidas para favorecer y garantizar la efectividad de la migración circular. Entre los incentivos propuestos merece destacarse el establecimiento del diálogo y la cooperación con terceros países y, especialmente, la posibilidad de celebrar acuerdos bilaterales entre los países de envío de emigrantes y los Estados miembros de la Unión Europea que estuvieran interesados. Cabe señalar que, según se indica en las conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo celebrado los días 13 y 14 de diciembre de 2007, ya se ha iniciado un diálogo con la finalidad de poner en marcha asociaciones piloto de movilidad con Cabo Verde y la República de Moldova.

¹⁶ Se trata de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países, en COM (2007) 248 final, de 16 de mayo de 2007.