

E
M
N

INFORME ANUAL DE POLÍTICAS DE MIGRACIÓN Y ASILO

SÍNTESIS
2007



**Red
Europea de
Migraciones**



Proyecto cofinanciado
por la
Comisión Europea



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

MINISTERIO
DE JUSTICIA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

MINISTERIO
DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN

La Red Europea de Migraciones (REM) es una iniciativa de la Comisión Europea. Su objetivo es satisfacer las necesidades de información de las instituciones comunitarias y de las autoridades e instituciones de los Estados Miembros, proporcionando información actualizada, objetiva, fiable y comparable en materia de migración y asilo, con el fin de respaldar el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea en estos ámbitos. La REM también pone dicha información al alcance del público en general. Con este fin, la REM está formada por una red de Puntos de Contacto Nacional (PCNs). En España el PCN está compuesto por expertos procedentes de cuatro ministerios (Ministerio de Trabajo e Inmigración, Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y Ministerio de Justicia), de cuya coordinación se encarga el Observatorio Permanente de la Inmigración, órgano colegiado adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración. El PCN asimismo colabora con expertos independientes para la realización de estudios e informes de la REM.

Contacto
Observatorio Permanente de la Inmigración
(Coordinador del Punto de Contacto Nacional de la Red Europea de Migraciones)
José Abascal, 39. 28071 Madrid
E-mail: opi@mtin.es
Internet: <http://extranjeros.mtin.es>

Este documento está disponible en:
<http://extranjeros.mtin.es>
<http://emn.sarenet.es>

Informe Anual de Políticas de Migración y Asilo

Síntesis 2007

Los Informes Anuales de Políticas de la Red Europea de Migraciones reseñan las novedades más significativas de carácter político y legislativo (incluidas las de la UE), así como los debates públicos en materia de migración y asilo. Se trata del cuarto informe de esta serie, que abarca el período que comprende del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007.

Los Puntos de Contacto Nacional (PCN) de la REM de **Austria, Bélgica, Estonia, Alemania, Irlanda, Italia, Letonia, Países Bajos, Portugal, Rumanía, España, Suecia** y el **Reino Unido** han elaborado un Informe Nacional en el que destacan las novedades acaecidas en sus Estados Miembros y que, posteriormente, constituyen la base del presente *Informe de Síntesis*. El Informe de Síntesis tiene como finalidad resumir y comparar los principales datos para facilitar a los encargados de la toma de decisiones políticas una práctica visión de conjunto.

Los *Informes Nacionales de los PCN de la REM* en los que se basa este Informe de Síntesis pueden obtenerse solicitándolos directamente al PCN correspondiente o a través de Stephen DAVIES (Stephen.Davies@ec.europa.eu).

Marzo 2009

ÍNDICE

RESUMEN	7
1. INTRODUCCIÓN	10
1.1. Metodología	10
2. NOVEDADES POLÍTICAS, LEGISLATIVAS E INSTITUCIONALES	11
2.1. Foro mundial sobre migración y desarrollo.....	12
2.2. Presidencia de la Unión Europea.....	12
2.3. Resultado de las elecciones nacionales.....	13
2.4. Novedades legislativas y de política nacional.....	15
2.5. Novedades institucionales.....	19
3. NOVEDADES ESPECÍFICAS SOBRE ASILO Y MIGRACIÓN.....	23
3.1. Control y supervisión de la inmigración	24
3.2. Protección al refugiado y asilo.....	26
3.3. Menores no acompañados	31
3.4. Migración económica	34
3.5. Reagrupación familiar	38
3.6. Integración.....	41
3.7. Ciudadanía y naturalización.....	47
3.8. Inmigración ilegal	50
3.9. Actuaciones contra la trata de seres humanos.....	53
3.10. Migración de retorno	56
4. LEGISLACIÓN COMUNITARIA SOBRE ASILO E INMIGRACIÓN	59
4.1. Legislación de la UE adoptada en 2007.....	59
4.1.1. Estadísticas sobre migración	60
4.1.2. Acuerdos de readmisión	60

4.1.3. Fronteras exteriores	61
4.1.4. Financiación de la UE	62
4.2. EU Propuestas legislativas en 2007	62
4.3. Experiencias en la implementación de legislación de la UE.....	63
TABLA 1. Resumen de la legislación nacional equivalente que se ha implementado (<i>en vigor</i>), o medidas adoptadas para implementarla (<i>pendiente de aprobación</i>), durante 2007 para incorporar la legislación de la UE.	65

Resumen

El presente Informe de Síntesis de la REM reseña los principales acontecimientos de carácter político y legislativo (incluidos los de la UE), así como los debates públicos en el ámbito de la migración y el asilo que han tenido lugar en **Austria, Bélgica, Estonia, Alemania, Irlanda, Italia, Letonia, Países Bajos, Portugal, Rumanía, España, Suecia** y el **Reino Unido** durante el período que comprende desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2007. El informe se ha elaborado sobre la base de los Informes Nacionales de los Puntos de Contacto Nacionales de la Red Europea de Migraciones (REM) emitidos en dichos Estados Miembros, excepción hecha de **Italia** y el **Reino Unido**, quienes aportaron su información directamente a este informe.

Conforme a lo establecido en la Metodología (Apartado 1.1), para facilitar la posibilidad de comparar conclusiones entre los Estados Miembros, se ha utilizado un punto de vista similar en las especificaciones comunes en torno a lo que se ha considerado como un *"un debate o novedad significativo"*, es decir, que se trataba de un asunto sometido a debate en el Parlamento nacional y que había recibido una gran cobertura de los medios de comunicación. Cuanto más se prolongaba la cobertura de los medios de comunicación, mayor importancia cobraba la novedad. Del mismo modo, también se consideraba un hecho significativo el que los referidos debates o novedades originasen propuestas de modificación o de introducción de nueva legislación. Se ha prestado especial atención a las novedades que serían de interés para los encargados de la toma de decisiones políticas.

Alemania y **Portugal** ocuparon respectivamente la Presidencia de la UE durante 2007 (Apartado 2.2), realizando avances en el contexto del control de las fronteras; la ampliación

del Área de Schengen; la integración; y el diálogo y los convenios con terceros países, como la cumbre UE-África que originó una alianza específica en materia de Migración, Movilidad y Empleo. **Bélgica** acogió el primer Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo. Tras la celebración de elecciones nacionales (Apartado 2.3) en **Austria, Bélgica, Irlanda, Letonia y Países Bajos**, se formaron nuevos gobiernos. En algunos casos, tras la formación de los nuevos gabinetes, se publicaron Planes de Acción orientados al desarrollo de las políticas de asilo y migración, en particular en el contexto de la integración. Hubo varias novedades nacionales políticas y legislativas (Apartado 2.4) relativas una vez más a la integración, además de la adaptación de legislación comunitaria sujeta, en muchos casos, a excepciones o disposiciones nacionales; publicación de proyectos de ley y estrategias nacionales o la entrada en vigor de nueva legislación; y migración económica. Asimismo, se crearon diversas entidades nuevas o carteras ministeriales (Apartado 2.5) con competencia en las diferentes facetas relativas al asilo, la migración o la integración, que suponían un complemento a las novedades políticas y legislativas.

Todos los Estados Miembro informan, en grados diferentes, sobre novedades significativas en el seno de las áreas específicas de asilo y migración. En lo que respecta al *Control y Supervisión de la Inmigración* (Apartado 3.1), la ampliación del área de Schengen, incluido el acceso al sistema de información SISone4all, tuvo evidentemente una gran importancia para **Estonia y Letonia. Irlanda, Países Bajos, Portugal** y el **Reino Unido** informaron de la creación de sistemas de tecnología de información. Las novedades sobre *Asilo y Protección al Refugiado* (Apartado 3.2) destacaron especialmente en **Austria, Países Bajos y Suecia**, y, en el caso de los dos últimos junto con **Irlanda y España**, también en materia de *Menores No Acompañados* (Apartado 3.3). La *Migración Económica* (Apartado 3.4) consistió principalmente en la apertura de sectores específicos a tipos específicos de trabajadores, por ejemplo, abordar la necesidad de prestar asistencia a los mayores en **Italia** y la introducción del Sistema de Puntos del **Reino Unido**. Las novedades en el ámbito de la *Reagrupación Familiar* (Apartado 3.5) incluían, a veces en relación con la transposición de la Directiva 2003/86/CE, la discriminación aparente de nacionales en comparación con otros nacionales comunitarios y de terceros países; la ampliación de la edad mínima en la lucha contra los matrimonios forzados; y cambios en el ámbito de los miembros de la familia. Varios Estados Miembros informan sobre la adopción de medidas obligatorias de *Integración* (Apartado 3.6) para emigrantes o la creación de planes nacionales para la integración de emigrantes, este último caso conlleva a menudo una dilatada fase de consulta pública. La legislación en materia de *Ciudadanía y Naturalización* (Apartado 3.7), con la definición, en algunos casos, de condiciones previas de cumplimiento obligatorio (por ejemplo, competencia lingüística), se adoptó o entró en vigor en **Austria, Alemania, Portugal y España**. En **Austria** la legislación sobre esta materia parece haber originado un descenso en el número de solicitudes de naturalización, en tanto que en **Portugal** se ha producido un aumento significativo.

Hubo muchas novedades en el tema de la *Inmigración Ilegal* (Apartado 3.8). **Austria** registró un descenso en la entrada en situación irregular atribuido a la adhesión de **Rumanía** a la Unión Europea, y en **Bélgica**, la detención de una madre e hija ecuatorianas que residían ilegalmente en el país, atrajo en gran medida la atención de los medios de comunicación. Tras un asesinato brutal en **Italia**, se elaboró una propuesta para introducir normas más estrictas para los nacionales comunitarios residentes durante más de tres meses sin empleo, los **Países Bajos** publicaron un plan de amnistía para los solicitantes de asilo, **España** creó nuevas entidades y estableció alianzas con terceros países y el **Reino Unido** introdujo legislación para imponer multas a las empresas que empleen a nacionales de terceros países que se encuentren en situación de ilegalidad. Del mismo modo, las *Actuaciones contra la trata de Seres Humanos* (Apartado 3.9) hicieron que **Austria, Irlanda, Portugal** y el **Reino Unido** elaborasen sus Planes de Actuación y que **Italia** crease un Observatorio de la Prostitución. Los **Países Bajos** informaron de operaciones conjuntas con otros Estados Miembros y sobre la modificación de los criterios para conceder un permiso de residencia a aquellos que cooperen con las autoridades. **Suecia** también aportó información sobre este último aspecto. En lo que respecta a la *Migración de Retorno* (Apartado 3.10), se fomenta cada vez más el retorno voluntario (asistido), que suele incorporar apoyo (financiero) para la reintegración, y en **España** y **Suecia** se celebraron acuerdos de readmisión bilaterales formalizados con terceros países específicos. **Austria** y el **Reino Unido** introdujeron un programa para la expulsión de criminales convictos (nacionales de terceros países).

Por último, se ofrece un resumen general de la *Legislación Comunitaria sobre Asilo e Inmigración* (Apartado 4) adoptada y propuesta en 2007, junto con la experiencia en la aplicación y novedades en el proceso de adaptación de la legislación comunitaria pertinente. Los **Países Bajos** solicitaron al Tribunal de Justicia Europeo que clarificase la interpretación del apartado c) del artículo 15 de la Directiva 2004/83/CE (Directiva sobre Requisitos Mínimos). En relación con lo anterior, **Alemania** observa que sería aconsejable establecer un procedimiento uniforme para reconocer la condición de refugiado y la protección complementaria. En el **Reino Unido** se interpusieron las impugnaciones contra los traslados realizados en aplicación del Reglamento de Dublín. Un resumen general de la legislación nacional equivalente (Tabla 1) muestra el estado de la adaptación a la legislación comunitaria durante 2007, según la información aportada por los Estados Miembros.

1. Introducción

Los Informes Anuales de Políticas de la Red Europea de Migraciones reseñan las novedades más significativas de carácter político y legislativo (incluidas las de la UE), así como los debates públicos en materia de migración y asilo. El presente informe es el cuarto de los publicados en esta serie, y esta vez abarca el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2007. Los Puntos de Contacto Nacional (PCN) de la REM de **Austria, Bélgica, Estonia, Alemania, Irlanda, Italia, Letonia, Países Bajos, Portugal, Rumanía, España y Suecia** han elaborado un Informe Nacional en el que destacan las novedades acaecidas en sus Estados Miembros y que, a su vez, constituyen la base del presente Informe de Síntesis. En los Informes Nacionales se incluyen también estadísticas, y en el caso de **Austria e Irlanda** se incluye también un Anexo con gran cantidad de datos estadísticos. En el caso de **Italia** y el **Reino Unido**, la aportación al presente informe se realizó directamente sin un Informe Nacional previo. El Informe de Síntesis tiene como finalidad resumir y comparar las conclusiones principales para facilitar a los encargados de la toma de decisiones políticas una práctica visión de conjunto.

Al igual que en las versiones anteriores de los Informes Anuales de Políticas, la participación de los Puntos de Contacto Nacionales de la REM era voluntaria. Sin embargo, tras la adopción, en mayo de 2008, de la Decisión del Consejo 2008/381/CE¹ por la que se establece la base jurídica de la REM, los próximos informes de esta clase incluirán aportaciones de 26 Estados Miembros, más, posiblemente, también Dinamarca.

Obsérvese que los comentarios de este Informe aluden a la situación en los Estados Miembros referidos y específicamente a las aportaciones de sus Puntos de Contacto Nacionales de la REM. Si desea más información sobre los temas que se abordan en el presente Informe puede consultar los Informes Nacionales,² cuya consulta también se recomienda realizar a través de los enlaces facilitados en el texto y en las notas al pie de página.

1.1. Metodología

Cada Informe Nacional se ha preparado siguiendo unas directrices comunes, elaboradas por la REM, para facilitar la posibilidad de comparar las conclusiones aportadas por los Estados Miembros. A esos efectos, se ha seguido el mismo enfoque común sobre

¹ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008D0381:EN:NOT>.

² Accesibles actualmente en <http://emn.sarenet.es> bajo el epígrafe «EMN Reports».



lo que se ha considerado como un “*debate o novedad significativo*”, es decir, que se trataba de un asunto sometido a debate en el Parlamento nacional y que había recibido una gran cobertura de los medios de comunicación. Cuanto más se prolongaba la cobertura de los medios de comunicación, mayor importancia cobraba la novedad. Del mismo modo, también se consideraba un hecho significativo el que los referidos debates o novedades originasen propuestas de modificación o de introducción de nueva legislación. Se prestó especial atención a las novedades que serían de interés para los encargados de la toma de decisiones políticas. El Anexo de cada Informe Nacional ofrece más información sobre la metodología específica seguida por cada Estado Miembro, introduciendo también algunas correcciones al enfoque común mencionado anteriormente.

Para elaborar un Informe Nacional se han analizado y utilizado diversas fuentes de información, desde la legislación aplicable en materia de asilo y migración, hasta aportaciones de las administraciones públicas (procedentes de expertos jurídicos y de gestión), actuaciones publicadas de sesiones parlamentarias, comunicados de prensa de los ministerios, noticias en los medios de comunicación (incluido Internet), documentos oficiales publicados en, por ejemplo, boletines oficiales, e informes sobre jurisprudencia.

Italia y el **Reino Unido**, en lugar de elaborar un Informe Nacional, aportaron sus datos directamente a este Informe de Síntesis. En el caso del **Reino Unido**, la información se obtuvo de comentarios realizados por sus homólogos sobre un borrador del Informe de Síntesis y analizando la documentación pertinente que comprendía el período de 2007.

2. Novedades políticas, legislativas e institucionales

En este apartado, se describen las principales novedades políticas, legislativas e institucionales acaecidas en 2007 a fin de proporcionar el contexto para el desarrollo de las áreas específicas de asilo y migración subsiguientes. Dado que se trata únicamente de resaltar las principales novedades, es posible que se no incluyan referencias a todos los Estados Miembros en cada apartado. En los Informes Nacionales podrá hallarse información sobre la estructura general del sistema político de cada Estado Miembro, junto con las principales instituciones (gubernamentales) competentes en materia de asilo, migración e integración.³

³ El estudio de la REM que lleva por título «*The Organisation of Asylum and Migration Policies in the EU Member States*» también facilitará esta información, actualizada periódicamente. En el caso del **Reino Unido**, esta información podrá hallarse en su Informe Nacional elaborado para el Informe Anual de Políticas de 2006.

2.1. Foro mundial sobre migración y desarrollo

En julio de 2007, **Bélgica** fue el país organizador y anfitrión del primer Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo⁴. El Foro fue inaugurado por Ban KI MOON (Secretario General de las Naciones Unidas) y José Manuel BAROSSO, Presidente de la Comisión Europea. Se organizaron tres mesas redondas temáticas: desarrollo de capital humano y movilidad laboral; envío de fondos y otros recursos de diáspora; mejora de la coherencia política e institucional y fomento de alianzas. Materias que se desarrollaron aún más en el marco de tres temas horizontales: el aspecto del género; los derechos de los emigrantes y las causas principales de la migración.

2.2. Presidencia de la Unión Europea

Alemania ocupó la Presidencia desde el 1 de enero al 30 de junio de 2007, abordando en su programa de actuación, entre otras cosas, medidas para incrementar la seguridad, gestionar la migración y fomentar la integración. La Presidencia apoyó a la Comisión Europea en el establecimiento del Sistema de Información de Visados (VIS) y en el fomento de un papel preponderante para la Agencia FRONTEX, incluida la creación de equipos de intervención rápida en la frontera (RABITs) integrados por policía fronteriza experta para asistir, cuando sea necesario, a los Estados Miembros que estén sujetos a una carga especial de inmigración ilegal. Además, se adoptó un conjunto de medidas para intensificar la cooperación con las regiones orientales y sudorientales vecinas de Europa, incluido el apoyo a las negociaciones sobre Acuerdos de Readmisión con los países de los Balcanes occidentales, que finalizaron en septiembre de 2007. El establecimiento del Sistema de Información de Schengen (SIS) II, preparó el escenario para la eliminación de los controles aduaneros entre los Estados Miembros de la UE de los 10 y de la UE los 15, que tuvo lugar el 21 de diciembre de 2007. En el marco de la integración, el fomento del diálogo intercultural, por encima del intercambio de iniciativas políticas de integración entre los Estados Miembros, constituyó el objetivo principal. El 20 de junio de 2007 se celebró en Berlín una reunión entre la Presidencia y los representantes de las principales iglesias y comunidades religiosas en Europa.

Portugal se hizo cargo de la Presidencia de la Unión Europea en el segundo semestre de 2007, y la inmigración continuó ocupando lugar prioritario en la agenda, sobre todo la promoción de una "política de inmigración europea basada en la lucha contra la inmigración ilegal, en el marco de una política de inclusión e integración de inmigrantes legales y una cooperación efectiva con los países de origen capaces de, mediante beneficios

⁴ Para más información acceda a <http://www.gfmd-fmmd.org/>.

mutuos, regular los flujos migratorios".⁵ La Presidencia también puso de relieve la necesidad de reflexionar sobre la creación de una política europea con actuaciones centradas en el origen y el destino, así como en las causas y los efectos de la inmigración. En este contexto, es significativa la Cumbre UE-África,⁶ celebrada entre el 7 y el 9 de diciembre de 2007 en Lisboa, ya que originó, entre otras prioridades, el plan para desarrollar, hasta 2010, una alianza específica en materia de "Migración, Movilidad y Empleo".⁷

2.3. Resultado de las elecciones nacionales

A continuación se resume el resultado de las elecciones nacionales celebradas en algunos Estados Miembros y que tuvieron consecuencias sobre la política de asilo y migración.

Tras las elecciones parlamentarias en **Austria** en octubre de 2006, se anunció, el 8 de enero de 2007, la formación de un nuevo gobierno, una "gran coalición" entre el *Partido Socialdemócrata de Austria (SPOE)* y el *Partido Popular Austriaco (OeVP)*. El programa de gobierno 2007-2010 (Bundeskanzleramt 2007⁸) aborda asuntos relativos a la inmigración y el asilo, como la inmigración ilegal, la admisión y la integración, y se hace hincapié una vez más en el principio que ha regido la política de inmigración austriaca desde la década de los 90: "integración antes de nueva inmigración".

El 10 de junio de 2007 se celebraron las elecciones federales legislativas en **Bélgica**. El CD&V / N-VA (Flamencos Cristiano-Demócratas en alianza con Flamencos Nacionalistas) se convirtió en la mayor formación política belga, siendo la fuerza principal en la búsqueda de alianzas para la formación de un nuevo gobierno. Sin embargo, debido a divergencias sobre la reforma constitucional, no pudieron alcanzarse acuerdos entre los diferentes partidos y como último recurso se constituyó, el 21 de diciembre de 2007, un gobierno provisional liderado por el anterior Primer Ministro Guy VERHOFSTADT del Open VLD (Flamencos Liberales). Hubo un acuerdo provisional sobre migración y asilo, pero al final no pudo alcanzarse ningún acuerdo sobre política global. Los principales elementos de este acuerdo provisional fueron: un nuevo ministro responsable exclusivamente de los asuntos en materia de migración y asilo; un cambio en los criterios de regularización; la introducción de un plan de reafincamiento; y la posibilidad de migración económica para

⁵ Presentación al Parlamento Europeo del programa para la presidencia portuguesa de la Unión Europea, véase: http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Primeiro_Ministro/Intervencoes/20070711_PM_Int_PPUE_PE.htm.

⁶ Comisión Europea. Cumbre UE-África de 2007, véase http://ec.europa.eu/development/services/events/eu-africa-summit-2007/index_pt.cfm.

⁷ Alianza UE-África en materia de Migración, Movilidad y Empleo, véase http://ec.europa.eu/development/center/repository/EAS2007_action_plan_migration_pt.pdf#zoom=100.

⁸ Véase <http://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=19542>.

cubrir las denominadas 'bottleneck vacancies' o escasez de empleos. Durante la campaña electoral se crearon ciertas expectativas sobre nuevas medidas de regularización y la ampliación de posibilidades para la inmigración de carácter laboral, así como para los emigrantes en situación irregular ya presentes en Bélgica. En ausencia de un gobierno definitivo, 2007 finalizó sin medidas o decisiones concretas en materia de inmigración y asilo a nivel nacional. Sin embargo, el acuerdo provisional se utilizó como base para nuevas negociaciones en 2008.

En marzo de 2007 se celebraron las elecciones nacionales al *Riigikogu* (Parlamento) de **Estonia**, con un nuevo gobierno de coalición formado por tres partidos: el *Partido Reformista Estonio*, la *Unión de la Pro Patria y Res Publica* y el *Partido Socialdemócrata Estonio*, con el anterior Primer Ministro (Andrus ANSIP). Una de las primeras tareas del gobierno fue aprobar el Plan de Actuaciones correspondiente al Período 2007-2011⁹, que incluía, como parte de la política a favor de las minorías étnicas, ayuda (financiera) para el aprendizaje del idioma estonio, así como la adhesión al área de visado común de Schengen el 21 de diciembre de 2007.

También en **Irlanda** se celebraron elecciones generales nacionales en mayo de 2007, permaneciendo en el poder el principal partido en la coalición anterior, *Fianna Fail*, en coalición con el *Partido Verde*, los *Demócratas Progresistas* y cuatro independientes (Miembros del Parlamento). Además del nombramiento de un nuevo Ministro de Justicia, Igualdad y Reforma Legislativa, (Brian Lenihan T.D.), también se creó un nuevo Ministro de Estado con responsabilidad especial sobre política de integración. Este ministerio de reciente creación se basa en tres departamentos: el departamento de Asuntos Comunitarios, Rurales y Gaeltacht; el departamento de Educación y Ciencia y el departamento de Justicia, Igualdad y Reforma Legislativa. En junio de 2007 se publicó un *Programa pactado para Gobernar*¹⁰, que establecía una 'visión compartida' para el periodo comprendido entre 2007 y 2012, con el objetivo principal de un nuevo planteamiento multiinstitucional significativo, en el área de Asilo, Inmigración e Integración.

En **Letonia**, hubo dos cambios políticos significativos: la reelección del presidente y la dimisión del gobierno. El nuevo gobierno¹¹ se compone en la actualidad de una coalición de centroderecha de cuatro partidos: el *Partido del Pueblo (Tautas partijas)*, la *Unión de los Verdes Letones* y el *Partido de los Campesinos (Zaļo un Zemnieku savienības)*, el *Primer Partido de Letonia/Latvia's Way (Latvijas Pirmās partijas/Latvijas Ceļa)* y *Por la Patria y Libertad/Movimiento de Independencia Nacional Letón (Tēvzemei un brīvībai/LNNK)*.

⁹ Véase www.valitsus.ee/?id=6902

¹⁰ Accesible en <http://www.taoiseach.gov.ie/index.asp?docID=794>.

¹¹ La Declaración de las actuaciones previstas del nuevo gobierno se encuentra en www.mk.gov.lv/lv/mk/darbibu-reglamentejosie-dokumenti/deklaracija/.



2.4. Novedades legislativas y de política nacional

El anteriormente mencionado programa de gobierno 2007-2010 en **Austria** estableció los cimientos de la denominada Plataforma de Integración (Integrationsplattform¹²), finalmente lanzada por el gobierno austriaco el 15 de octubre de 2007. El objetivo de la Plataforma es recopilar informes y sugerencias de los expertos, asociaciones y organizaciones respectivas, así como las opiniones de la población austriaca, con el fin de desarrollar nuevas estrategias y políticas de integración. El 22 de enero de 2008 se publicó un Informe de Integración titulado "*Gemeinsam kommen wir zusammen*" ("Juntos, hallaremos nuestro camino"). La finalidad de este informe es servir de instrumento al Ministerio del Interior para presentar, durante 2008, un conjunto de medidas sobre políticas de integración al Consejo de Ministros.

En **Bélgica**, una enmienda de la Ley de Extranjería entró en vigor el 1 de junio de 2007. Una nueva enmienda, denominada "Mammoth II", se adoptó el 25 de abril de 2007, para su entrada en vigor el 1 de junio de 2008, con la finalidad principal de trasponer dos Directivas: el Estatuto de los Residentes de Larga Duración (2003/109/CE) y el Derecho a la Libertad de Movimientos (2004/38/CE). Además, la nueva Ley de Solicitantes de Asilo y distintas Categorías de Extranjeros¹³ de 12 de enero de 2007 entró en vigor el 7 de mayo de 2007. Por vez primera, se recopilaron en una sola ley normas claras sobre la recepción de solicitantes de asilo. Los dos cambios principales fueron: la prestación de apoyo material durante la totalidad del proceso de asilo (en el pasado, los solicitantes de asilo podían solicitar ayuda financiera a los Centros de Bienestar Social); y la reducción del período de estancia en un Centro de Recepción. La recepción se establece ahora en dos etapas, en lugar de dirigirles a un Centro de Recepción colectiva o a una estructura de recepción individual, los solicitantes de asilo pasan un período inicial de cuatro meses en una estructura de recepción abierta antes de trasladarse a una estructura de recepción individual, como una vivienda privada.

En **Alemania**, durante la reforma de la Ley de Inmigración¹⁴, que entró en vigor el 1 de enero de 2005, se observaron importantes novedades jurídicas. Con la *Ley de Transposición de la Directiva*, que entró en vigor el 28 de agosto de 2007, además de la adaptación a la legislación nacional de 11 Directivas de la Unión Europea sobre residencia y asilo, también se tuvo en cuenta el aprendizaje extraído de la evaluación de la Ley de Inmigración, asimismo también se tomaron en consideración aspectos re-

¹² Para más información acceda a <http://www.gfmd-fmmd.org/>.

¹³ Véase http://www.fedasil.be/home/nieuws_detail/i/12150/.

¹⁴ Véase <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/WillkommeninD/EinreiseUndAufenthalt/Staatsangehoerigkeitsrecht.html>.

lacionados con la seguridad. La transposición de las Directivas se refería principalmente a la Ley de Residencia, a la Ordenanza de Residencia, a la Ley de Libertad de Movimientos/UE, así como a la Ley de Procedimiento de Asilo (las denominadas Directivas de los Procedimientos y de los Requisitos Mínimos). Además, la Ley sobre Residencia se enmendó en algunas disposiciones más allá de lo establecido en los requisitos de las Directivas comunitarias.

En abril de 2007, **Irlanda** publicó el borrador titulado *Proyecto de Ley sobre Inmigración, Residencia y Protección*, estableciendo un marco legislativo para la gestión de la migración a Irlanda. Tratando de unificar, integrar y actualizar diversas piezas legislativas anteriores, por primera vez en la legislación irlandesa, el proyecto de ley mencionó y definió explícitamente el concepto de 'nacional extranjero' como un nacional de terceros países. El Proyecto de Ley también estableció los principios que rigen la presencia legítima de nacionales extracomunitarios en el Estado. En el Proyecto de Ley se contemplaban diversos procesos con carácter legal como son la solicitud de un visado, la entrada en el Estado; la residencia en el Estado (introduciéndose la categoría de residencia de larga duración) y, por primera vez, la obligación de un nacional extranjero en situación ilegal de abandonar el Estado. En septiembre de 2007 diversas ONG elaboraron un Folleto Informativo¹⁵ en el que se resumían sus principales recomendaciones en respuesta a este Proyecto de Ley. Sin embargo, con las elecciones generales y el posterior cambio de gobierno, el Proyecto de Ley no se aprobó, aunque en enero de 2008 se volvió a lanzar una versión modificada¹⁶. Otras novedades legislativas son la entrada en vigor de la *Ley de Permisos Laborales de 2007*¹⁷ y la publicación en octubre 2007 del *Proyecto de Ley Penal (sobre la Trata de Seres Humanos)*.¹⁸

En abril de 2007, el gobierno de **Italia** aprobó un proyecto de ley para la reforma de la Ley de Migración 189/2002.¹⁹ El proyecto tiene la intención de introducir, entre otros aspectos, mejoras en los procedimientos de entrada con contrato de trabajo y racionalizar el funcionamiento de los centros de detención aplicando las propuestas presentadas por la denominada Comisión De Mistura,²⁰ que recorrió el país investigando las prácticas de los centros.

¹⁵ Disponible en <http://www.irishrefugeecouncil.ie/pub07/residence.pdf>.

¹⁶ Para más información acceda a <http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/Launch%20of%20new%20Immigration%20Bill>.

¹⁷ Disponible en <http://www.entemp.ie/publications/labour/2006/emppermitsact2006.pdf>.

¹⁸ Para más información acceda a <http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/Launch%20of%20new%20Immigration%20Bill>.

¹⁹ Accesible en <http://tinyurl.com/cjmx4b>.

²⁰ Véase http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampam/notizie/immigrazione/notizia_23602.html.



En **Letonia**, las novedades sobre políticas de migración fueron principalmente en materia de empleo, específicamente como parte de la tarea de abordar la carencia de trabajadores. También se adoptaron Medidas²¹ para aplicar y ejecutar los requisitos del acuerdo de Schengen, tras la adhesión al acervo de Schengen el 21 de diciembre de 2007. El Grupo de Trabajo Interinstitucional,²² que ya se mencionó en el Informe de 2006, halló resistencia en su objetivo de facilitar la entrada de nacionales de terceros países, tanto por parte de los ministros del gobierno recién elegido como del público en general. Los primeros entendían que una solución a corto plazo como esa causaría, a largo plazo, consecuencias económicas, sociales y étnicas indeseables y que las actuaciones deberían concentrarse en primer lugar en los recursos laborales no utilizados de los distritos en los que el nivel de desempleo continúa siendo elevado, así como en medidas para fomentar el retorno de los nacionales letones a Letonia. El gobierno recién elegido ha comenzado a elaborar un programa para poner en marcha este método. Para los segundos, los estudios de opinión²³ reflejaban una actitud negativa hacia la entrada de trabajadores invitados en el mercado laboral. También se destacó como motivo de preocupación la falta de conocimiento del lenguaje letón.

En noviembre del 2006, tras las elecciones en los **Países Bajos**, se formó un nuevo gobierno el 22 de febrero de 2007. Aunque el gabinete Balkenende IV no ha supuesto una ruptura radical con la política anterior, las diferencias más importantes radicaron en el énfasis, siendo los principales elementos: (i) una amnistía para cierta categoría de solicitantes de asilo que han agotado todos los recursos legales (véase Apartado 3.8); (ii) separación de las carteras de extranjería e integración (véase Apartado 2.5); y el anuncio de un Plan Delta de integración ciudadana (véase Apartado 3.6). Sin embargo, muchas de las propuestas realizadas en política de migración fueron básicamente una continuación de los cambios iniciados por el gobierno anterior, sin cambio de rumbo en las decisiones políticas importantes. En 2007, las críticas a la política del gobierno provinieron principalmente de la derecha del espectro político.

El acontecimiento principal en **Portugal** fue la adopción en el Parlamento, mediante una amplia mayoría, de la Ley Núm. 23/2007²⁴ que regula el régimen de entrada, estancia, salida y expulsión de los extranjeros del territorio nacional. La adopción de esta Ley estuvo precedida por un extenso debate nacional en el ámbito político y social. Además de

²¹ Para más información acceda a www.mk.gov.lv/lv/mk/darbibu-reglamentejosie-dokumenti/deklaracija/.

²² Véase Informe Anual de Políticas 2006 y www.pmlp.gov.lv/?p=70&news_id=1111&news_pos=0&menu_id=70.

²³ Véase, por ejemplo, www.integracija.gov.lv/doc_upl/atskaite_integracija_2_07.doc (noviembre de 2007) y, en lo que respecta al idioma, www.providus.lv.

²⁴ Conocida comúnmente como la Ley de Inmigración o la Ley de Extranjería, accesible en http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/OC409C59-C2A8-4867-9E04-A0CC24580E7A/0/Lei_Imigracao.pdf.

adaptar una serie de Directivas comunitarias (véase Apartado 4), la nueva Ley tenía como objetivos estratégicos (a) simplificar la burocracia, a través de la introducción de documentos de residencia uniformes; (b) estimular la inmigración legal, definiendo nuevas reglas para la admisión de trabajadores, la reunificación familiar y la atracción de inmigración cualificada y de temporada; y (c) reforzar las medidas para combatir la inmigración ilegal, principalmente a través de la imposición de sanciones por la explotación de inmigrantes en situación ilegal y la penalización de los matrimonios de conveniencia.

El gobierno de **Rumanía** adoptó su Estrategia Nacional de Inmigración 2007 - 2010,²⁵ orientada a mejorar la eficiencia de la gestión de la inmigración, ajustándose plenamente a las políticas comunitarias, y establecer las directrices para realizar actuaciones concretas en este ámbito. Esta estrategia tiene como prioridad el control y la gestión de la migración; la prevención y la lucha contra la inmigración ilegal; el asilo y la integración social de los emigrantes.

Las novedades en **España** se caracterizaron por un período de estabilidad y consolidación. El enfoque político del gobierno español desde 2004 sigue tres líneas básicas de actuación: reforzar la lucha contra la inmigración irregular; consolidar el vínculo entre la inmigración y el mercado de trabajo; y promover una estrategia de integración de los inmigrantes. En el campo de la lucha contra la inmigración irregular, España ha fomentado activamente una política europea de control de las fronteras, sobre todo en el caso de las fronteras marítimas de las Islas Canarias, así como una cooperación más estrecha con terceros países de origen y tránsito. En términos de actuaciones políticas, cabe destacar, en el contexto de la integración, la redacción de un Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010²⁶ y la distribución de un Fondo de Integración Nacional entre las autoridades locales y regionales para fomentar políticas de integración proactivas.

Durante 2007, los principales debates políticos y legislativos en **Suecia**, tanto en el plano político como en el del gran público, trataron sobre los precedentes emergentes y otras decisiones en la aplicación de la nueva Ley de extranjería²⁷ (que entró en vigor el 31 de marzo de 2006) y su repercusión en el número de solicitantes de asilo iraquíes que llegaron a Suecia. Hubo también un debate público de envergadura sobre los casos precedentes en los que el Tribunal de Apelación en cuestiones de migración ha orientado a la Ley de Extranjería, Capítulo 4, Sección 2, en relación con las personas que necesitan protección por otros motivos. Otros temas que generaron un amplio debate son ellos el número cada vez mayor de menores no acompañados (de los que aproximadamente un 50% son

²⁵ Véase <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/12/articles/ro0712039i.htm>.

²⁶ Véase <http://www.mtas.es/es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Docs/PECIingles.pdf>.

²⁷ Véase <http://www.sweden.gov.se/sb/d/5805/a/66122>.

niños iraquíes) y un debate político y público sobre las condiciones de recepción en Suecia y el hecho de que algunos municipios suecos rechazaron acoger solicitantes de asilo.

En el **Reino Unido**, la novedad legislativa más importante fue la *Ley de Fronteras Británica*,²⁸ aprobada el 30 de octubre de 2007. La Ley puso en práctica aspectos del Plan de cinco años del gobierno para la Inmigración y el Asilo 2005, descrito en el anterior Informe Anual de Políticas 2006, como el Sistema de Puntos y un uso cada vez mayor de la biometría y otras técnicas. Las principales disposiciones de la Ley fueron dotar a los funcionarios de inmigración de facultades similares a las de la policía, tanto en los puertos de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte para ayudar en las operaciones policiales, como en relación con las infracciones relativas a la ayuda al asilo. También dispuso que se considerase automáticamente la expulsión de nacionales y extranjeros condenados por delitos graves, con derechos de apelación restringidos y facultades más amplias de detención.²⁹ A finales de 2007, se anunció que el gobierno publicaría un proyecto de ley sobre ciudadanía e inmigración el año siguiente. La finalidad del proyecto de ley sería simplificar la Ley de Inmigración, sustituyendo las primitivas leyes sobre la materia, por una pieza legislativa clara y transparente. Un ejercicio de consulta³⁰ reflejó un evidente apoyo a los principios de simplificación descritos en la propuesta.

2.5. Novedades institucionales

Austria introdujo en su sistema institucional un nuevo *Tribunal de Asilo* (aprobado por el Parlamento el 5 de diciembre de 2007). El objetivo de este Tribunal es agilizar el proceso de solicitudes de asilo y de la concesión de protección legal a los solicitantes de asilo. Está compuesto de un presidente, un vicepresidente y otros miembros obligatorios, y las decisiones las toma un solo juez o un panel de dos jueces en aras de la justicia e igualdad en las causas. Sin embargo, surgieron críticas que calificaban esta protección legal de insuficiente, dado que a los jueces que ejercen en el Tribunal de Asilo no se les exige la misma cualificación que es necesaria para ejercer en los niveles altos de administración o en los tribunales constitucionales, además de que ya no resultaba posible recurrir ante el Tribunal Federal Administrativo (VwGh). También surgieron voces críticas, incluida la del Ministro de Justicia, contra las disposiciones relativas a cuestiones fundamentales que estipulaban que tenían que ser sometidas ante el VwGH, sobre todo porque el solicitante de asilo no tenía derecho a solicitar una decisión sobre cuestiones fundamentales.

²⁸ Accesible en http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/ukpga_20070030_en_1.

²⁹ Véase <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/legislation/ukbordersact>.

³⁰ See <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/managingborders/simplifying>.

En **Bélgica**, se propuso crear un ministerio con responsabilidades exclusivas en materia de migración de asilo. Esta propuesta aparecía en el acuerdo provisional sobre migración y asilo durante las negociaciones sobre la formación del nuevo gobierno. Anteriormente, las cuestiones sobre migración y asilo eran responsabilidad del Ministerio del Interior. Debido a las antedichas dificultades que surgieron en la formación del nuevo gobierno, la Ministra Annemie TURTELBOOM (Open VLD) no pudo ocupar su cargo hasta 2008.

En **Alemania**, el *Consejo de Coordinación de Musulmanes (KRM)*, una asociación paraguas de las organizaciones musulmanas, comenzó su andadura en abril de 2007. El objetivo de esta asociación es fomentar el diálogo entre las asociaciones musulmanas y el gobierno federal, sobre todo en lo que respecta a las cuestiones de integración y política sobre el Islam.³¹

En **Irlanda** se creó una nueva *Unidad de Lucha contra la Trata de Seres Humanos* en el seno del *Departamento de Justicia, Igualdad y Reforma de la Ley*, con la finalidad de trabajar con agencias gubernamentales y no gubernamentales en el desarrollo, coordinación y ejecución de la estrategia nacional del gobierno para afrontar la trata de seres humanos en Irlanda. El papel principal de esta Unidad es fomentar, desarrollar y mantener vínculos de cooperación en el más alto nivel político con otros Estados Miembros de la UE, así como con organizaciones e instituciones internacionales, incluida la asignación de prioridad a una cooperación estrecha con el **Reino Unido** en el problema de la trata de seres humanos en relación con la frontera terrestre y zona de viaje común con Irlanda del Norte.³² **Irlanda** también ha lanzado una consulta pública relativa al contenido del *Plan de Acción Nacional para Prevenir y Combatir la Trata de Seres Humanos*, que comenzó en octubre de 2007, tras los pasos del lanzamiento en Bruselas de una Iniciativa del G6³³ contra la trata de seres humanos. Otra novedad, anunciada con anterioridad en el Informe Anual de Políticas de 2006, fue el establecimiento, con carácter provisional inicial con vistas a tener una base de carácter legal en 2008, de la Autoridad Nacional de Derechos Laborales (NERA).³⁴

En **Letonia** se creó una nueva unidad estructural bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior, concretamente el Departamento de Planificación, Coordinación y Control.³⁵ Su objetivo es desarrollar las normas internas en el ámbito de la seguridad y el orden

³¹ Para más información acceda a http://www.bpb.de/themen/SAKLRT,0,0,Muslime_in_Deutschland.html.

³² Para más información acceda a http://www.irgov.ie/crimecouncil/human_trafficking.html.

³³ Véase el comunicado de prensa en <http://www.homeoffice.gov.uk/documents/g6-joint-declaration-07.pdf?view=Binary>.

³⁴ Véase <http://www.employmentrights.ie>.

³⁵ Puede acceder al reglamento en www.iem.gov.lv/images/modules/items/reglamenti/PKKD%20reglaments%2007.pdf.

público, la vigilancia de las fronteras, el control de las fronteras y de la inmigración ilegal, la lucha contra incendios y el rescate, la ciudadanía y la migración, y coordinar y controlar su puesta en marcha.

Con el establecimiento del nuevo gobierno en los **Países Bajos**, la política de integración dejó de ser responsabilidad del Ministro de Justicia y ahora es responsabilidad del Ministro de Programa de Vivienda, Vecindad e Integración.³⁶ Los Ministros de Programa, nombrados en 2007 por primera vez en la historia de Holanda, tienen responsabilidades en áreas políticas que abarcan varios ministerios. Los presupuestos y las unidades del servicio de los diferentes ministerios que tienen competencia en materia de política de integración son elementos constitutivos del programa de vivienda, comunidades e integración bajo la responsabilidad directa del Ministerio de Vivienda, Comunidades e Integración. El propio programa es parte del Ministerio de Vivienda, Planificación Espacial y Medio Ambiente (*Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)*). Otros cambios institucionales significativos se produjeron con la creación del Servicio de Salida y Repatriación (DT&V),³⁷ que empezó a funcionar el 1 de enero de 2007, y la toma de control gradual por parte del Servicio de Naturalización e Inmigración (IND)³⁸ de la función de recepción para la solicitud y recogida de permisos de residencia ordinarios (no de asilo). El objetivo del DT&V es hacer efectiva la salida de los Países Bajos de todos los nacionales extranjeros que se encuentren en situación ilegal y de todos los solicitantes de asilo que hayan recibido la orden de abandonar el país, asignando prioridad al fomento de la salida independiente (o voluntaria).

En **Portugal** tuvo lugar una reforma del Sistema de Seguridad Interno³⁹ mediante la que se integraban las secciones de Inmigración y Fronteras. Además, se trasladó la responsabilidad de controlar los puestos fronterizos marítimos externos al Servicio de Fronteras y Extranjeros de la brigada fiscal de la Guardia Nacional republicana.⁴⁰ Otras novedades son la creación de un Alto Comisariado para la Inmigración y el Diálogo Intercultural,⁴¹ con la cual se produce la unión del Alto Comisariado para la Inmigración y Minorías Étnicas con la estructura de apoyo técnico a la coordinación del Programa de Opciones, y la Estructura de la Misión para el Diálogo con las Religiones y del Secretariado de 'Entreculturas'.

³⁶ Véase <http://www2.vrom.nl/pagina.html?id=7336>.

³⁷ Véase <http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/>.

³⁸ Véase <http://www.ind.nl>.

³⁹ Acuerdo del Consejo de Ministros número 45/2007, véase <http://www.acime.gov.pt>.

⁴⁰ Ordenanza número 6781-A/2007, con fecha de 4 de abril de 2007, véase <http://biblioteca.mai.gov.pt/files/boletim/file.asp?ID=38>.

⁴¹ Decreto Ley 167/2007, con fecha de 3 de mayo de 2007, véase www.dre.pt/pdf1s-dip/2007/05/08500/29502954.PDF.



En **España** se crearon nuevos organismos y otros se reforzaron para la mejora de algunos aspectos de la gestión de la inmigración. El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes,⁴² iniciado en 2005, se ha consolidado y ahora tiene un mayor grado de independencia (por ejemplo, tiene capacidad para elaborar informes a iniciativa propia) y relevancia (debe emitir informes preceptivos sobre los proyectos, planes y programas de ámbito estatal que afecten a la integración de los inmigrantes). Se aprobó también la creación de una nueva Conferencia Sectorial de Inmigración⁴³, que tiene como objetivo fortalecer la coordinación entre las Administraciones Públicas con el fin de potenciar el ejercicio de las competencias del Estado y de las comunidades autónomas. Se sustituye la anterior Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) por la nueva Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID),⁴⁴ una agencia con una mayor red exterior de oficinas técnicas de cooperación en los diferentes países, y sobre todo con el nuevo objetivo de considerar la región del África Subsahariana como una nueva región prioritaria para la cooperación española. Por último, se creó la Dirección General de Relaciones Internacionales y de Extranjería⁴⁵, cuyos objetivos principales son la coordinación de la actuación exterior del Ministerio del Interior mediante sus funcionarios de enlace destinados en embajadas y consulados; la participación en los grupos y comités de la Unión Europea; las relaciones bilaterales y multilaterales entre el Ministerio del Interior y los organismos homólogos en otros países; y la gestión de actividades internacionales vinculadas a la inmigración en el seno de las competencias del Ministerio del Interior.

La Oficina de Inmigración Rumana (RIO),⁴⁶ dependiente del Ministerio del Interior y la Reforma Administrativa, se creó en **Rumanía** el 26 de junio de 2007, a través de la reorganización de la Oficina Nacional de Refugiados y de la Autoridad de Extranjería, que posteriormente se disolvieron. Entre las diversas responsabilidades que la ley otorga a este organismo se incluyen la ejecución de las políticas de Rumanía en los ámbitos de migración, asilo e integración social de los extranjeros, así como la aplicación de la legislación pertinente. Esta institución de reciente creación asume también los derechos y obligaciones, que anteriormente eran competencia de la Oficina de Migración Laboral, para otorgar a un emigrante el derecho legal a trabajar. La creación de la RIO fue consecuencia de las expresas recomendaciones realizadas por los expertos comunitarios en el marco de los proyectos para la creación y el refuerzo de la capacidad institucional, así como la necesidad de aproximación a los principios comunitarios.

⁴² Véase <http://www.mtas.es/es/migraciones/Integracion/Foro/inicio/index.htm>.

⁴³ Véase http://extranjeros.mtin.es/es/Actualidad/Aprobacion_constitucion_conferencia_sectorial_inmigracion.html.

⁴⁴ Véase <http://www.aecid.es/>.

⁴⁵ Véase <http://www.mir.es/MIR/estrorganica/estructura/secestseg/Extranjeria.html>

⁴⁶ Véase <http://aps.mira.gov.ro/>.

El 1 de enero de 2007 se creó en **Suecia** un nuevo Ministerio de Integración e Igualdad de Género⁴⁷. Sus competencias incluyen asuntos relativos a la democracia y a la discriminación, organizaciones no gubernamentales, integración y diversidad, igualdad de género, consumo, ciudadanía, derechos humanos, minorías nacionales, política de juventud y desarrollo urbano. Otra novedad fue la suspensión de la Junta de Integración Sueca en julio de 2007, basándose en que, según el Gobierno, la política de integración sueca no había alcanzado los resultados esperados. Las actividades del organismo cuyo mantenimiento se consideró aconsejable se integraron o se trasladaron a otras agencias gubernamentales. En línea con los cambios legislativos, el gobierno propuso que los cuatro defensores del pueblo actuales (el Defensor de la Igualdad, el Defensor contra la Discriminación Étnica, el Defensor en Materia de Discapacidad y el Defensor contra la Discriminación por Motivos de Orientación Sexual) se fusionaran en una única autoridad nacional, denominada el Defensor contra la Discriminación.⁴⁸

Con fecha de 1 de abril de 2007, la Dirección de Nacionalidad e Inmigración del Ministerio del Interior del **Reino Unido** se convirtió en la Agencia de Inmigración y Fronteras (BIA)⁴⁹, lo que permitió a la BIA, en tanto que seguía formando parte del Ministerio del Interior, tener mayor libertad para mejorar y alterar su modus operandi y mayor responsabilidad sobre sus defectos y virtudes. Asimismo, en julio de 2007 se anunció que, a partir de 2008, existiría una fuerza fronteriza unificada que aunaría las tareas de la Agencia de Inmigración y Fronteras, *UKvisas* (organismo británico encargado de emitir los visados) y el trabajo de detección en la frontera realizado por el *HM Revenue and Customs* (la administración tributaria británica), en una única organización responsable de atajar la introducción ilegal de inmigrantes, así como del control de la inmigración. Además, se creó un Comité Asesor sobre Migración⁵⁰ del que se ofrece más información en el Apartado 3.4.

3. Novedades específicas sobre asilo y migración

En los siguientes apartados se describen las novedades más significativas dentro de las áreas específicas de asilo y migración. Dado que se trata únicamente de resaltar las principales novedades, es posible que no se incluyan referencias a todos los Estados Miembros en cada apartado. Como suele ser habitual que la legislación se apruebe como consecuencia de propuestas políticas, se incluyen ambos elementos, así como los debates públicos acordes al caso.

⁴⁷ Véase <http://www.sweden.gov.se/sb/d/8366;jsessionid=a7g8oyR8rfV6>.

⁴⁸ Véase <http://www.do.se/>.

⁴⁹ Véase <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/>.

⁵⁰ Véase <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/aboutus/workingwithus/indbodies/mac/>.

3.1. Control y supervisión de la inmigración

En marzo de 2007, en una sesión pública celebrada en Lisboa, **Portugal** entregó a los Ministros del Interior de la República Checa, **Estonia**, **Letonia**, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia, el denominado *S/Sone4all*⁵¹ el sistema de información que permitió la integración plena de estos Estados Miembros en el área de Schengen, acto con el que finalizó la presidencia portuguesa de la Unión Europea, el 21 de diciembre de 2007. A fin de satisfacer los requisitos del acervo de Schengen, los referidos Estados Miembros debieron realizar las modificaciones oportunas en sus respectivas leyes de inmigración. En el caso de **Estonia**, diversas autoridades con responsabilidad en materia de asilo y migración introdujeron varios cambios administrativos. También se efectuaron mejoras en las infraestructuras, con el apoyo (financiero) del Programa Schengen Facility.⁵² En **Letonia**, las reformas supusieron la introducción o la modificación de diversos reglamentos y de la legislación en vigor,⁵³ como, por ejemplo, la ley sobre el procedimiento de utilización del sistema de información de Schengen. En el ámbito nacional, **Portugal** creó y puso en marcha el proyecto RAPID (reconocimiento automático de pasajeros automáticamente identificados), que permite un control automatizado de los pasajeros titulares de pasaportes electrónicos, mediante el reconocimiento facial biométrico.

En **Irlanda** se lanzó la primera fase del Sistema de Identificación Automático de Huellas Dactilares⁵⁴, que ya se describió en el Informe de 2006. Este nuevo sistema permite la toma y el intercambio electrónico de huellas dactilares de demandantes de asilo con la base de datos central de huellas dactilares de EURODAC. Otras novedades previstas para 2008 incluyen la captura y el almacenamiento de huellas dactilares por parte de la *Garda National Immigration Bureau* (Oficina de Inmigración), así como el otorgamiento de la competencia a las autoridades de inmigración para capturar y almacenar huellas dactilares en los puertos de entrada, incluidos puertos marítimos y aeropuertos.

Como parte de su programa político correspondiente al periodo 2007-2011, el Gobierno de los **Países Bajos** prestó especial atención a la creación de un sistema para determinar la identidad de un individuo, con la intención de empezar a utilizar un nuevo sistema de identificación en 2010. Otras novedades han sido la publicación de un estudio⁵⁵ rea-

⁵¹ Para más información acceda a <http://www.sisone4all.sef.pt/>.

⁵² Véase <http://www.siseministerium.ee/17033>. Para el periodo 2004-2007, la UE destinó 77 millones de euros a 78 proyectos.

⁵³ El Informa Nacional de **Letonia** facilita más información.

⁵⁴ Véase <http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/Minister%20Lenihan%20launches%20new%20Garda%20and%20Immigration%20Automated%20Fingerprint%20Identification%20System>.

⁵⁵ Véase http://www.ombudsman.nl/rapporten/grote_onderzoeken/2007W2documenten/Samenvatting%20rapport%202007-060.pdf.

lizado por el Defensor del Pueblo sobre la expedición de los denominados documentos W2 para los extranjeros, en el que se criticaba la no expedición de este documento a los ex demandantes de asilo que soliciten un permiso de residencia ordinaria (no de asilo); además del abandono de los planes, que ya se describieron en el Informe de 2006, para agilizar la extinción de la residencia a los extranjeros que cometan delitos (en su lugar se encargó un estudio sobre la aplicación y la eficacia de la política actual y la posible mejora de la efectividad de la política mediante el endurecimiento propuesto de la normativa); y el retraso en la ratificación del Tratado de Prüm⁵⁶ (para la intensificación de la colaboración transfronteriza sobre todo en la lucha contra el terrorismo, la criminalidad transfronteriza y la inmigración ilegal), por parte de la Cámara de Representantes, con el debate en el Senado aún en marcha a finales de 2007.

La estrategia en **España** de vincular la inmigración con el acceso al mercado laboral, incluye el control y lucha contra la inmigración ilegal. Por ejemplo, la *Inspección de Trabajo y Seguridad Social* es el organismo responsable de tratar de resolver el problema de la contratación de trabajadores nacionales de terceros países en situación ilegal, que a menudo se ofertan en la denominada economía sumergida, y que se considera como uno de los factores principales del efecto llamada de la inmigración irregular. En este sentido se ha impulsado la colaboración con los países de origen de la inmigración, tanto en el ámbito de los Acuerdos de Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios, los Acuerdos de Readmisión y los nuevos Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria, como en materia de cooperación al desarrollo. Además, durante el año 2007 se han aprobado varias disposiciones legales que suponen un impacto directo sobre el control y la monitorización de la inmigración, por ejemplo, el Real Decreto 523/2006, el Real Decreto 732/2007; las Órdenes PRE/4008/2006, 1282/2007, 1283/2007; la Ley Orgánica 13/2007, la Resolución 3381 y el Instrumento 11128. Por ejemplo, la Ley Orgánica 13/2007 regula la persecución extraterritorial de los responsables del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas.⁵⁷

La antedicha *Ley de Fronteras* del **Reino Unido** ha permitido al Secretario de Estado vincular las condiciones de residencia y/o de generación de informes a la concesión de permisos limitados de residencia.⁵⁸ Los Ministros indicaron claramente que tenían intención de utilizar las nuevas facultades con respecto a dos categorías de personas: aquellas que han cometido delitos graves en el Reino Unido pero cuya expulsión contravendría obligaciones internacionales; y, con carácter individual, a antiguos menores solicitantes de asilo, principalmente para mejorar la gestión del contacto con miembros

⁵⁶ Véase <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st10/st10900.en05.pdf>.

⁵⁷ El Informe Nacional de **España** describe con más detalle la cobertura de estas disposiciones legales.

⁵⁸ Véase <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/legislation/ukbordersact/>.

vulnerables de este grupo, tanto para la protección del menor como a efectos de inmigración. También se anunció un programa para reforzar los controles de las fronteras marítimas del Reino Unido, con la introducción de una nueva tecnología de inspección de pasajeros. El sistema e-Borders⁵⁹ exigirá a los transportistas facilitar información sobre los pasajeros y la tripulación antes de iniciar el viaje, con el fin de cotejar los datos recabados con las listas de inmigración, aduanas y vigilancia policial. A finales de 2007, una experiencia piloto del nuevo sistema, realizada con éxito, se tradujo en más de 18.000 alertas emitidas a las agencias fronterizas y más de 1.500 detenciones efectuadas.

3.2. Protección al refugiado y asilo

En el año 2007, el número de solicitudes de asilo registradas en **Austria** disminuyó en un 11% en comparación con el año anterior, alcanzando la cifra de 11.921, y sigue en descenso en comparación con la cantidad máxima alcanzada en 2002, con 39.354 solicitudes. En la actualidad, hay un total de aproximadamente 35.000 solicitudes aún en proceso de evaluación. Se suscitaron reacciones significativas relacionadas con la detención de solicitantes de asilo, con el acceso al mercado de trabajo de los demandantes de asilo y con el derecho humanitario a la residencia. Se ha indicado⁶⁰ que la *Ley Policial de Extranjería de 2005* ha originado un importante aumento en el número de solicitantes de asilo en situación de Detención Pendientes de Expulsión, pasando de 662 en 2005 a 2.700 en 2006, a pesar de que el número de solicitudes de asilo descendió. El Servicio Constitucional de la Cancillería Federal expresó dudas acerca de la conformidad de esta disposición con el Artículo 5 de la *Convención Europea sobre Derechos Humanos (ECHR)*. El Forum Asyl⁶¹ exigió la abolición de la Detención Pendiente de Expulsión, alegando que se trataba de una situación degradante además de muy costosa. La Cruz Roja austriaca (Österreichisches Rotes Kreuz, RK⁶²) exigió, entre otras cosas, disposiciones que garanticen el acceso a la asistencia jurídica, el desarrollo de modelos de mejores prácticas y el establecimiento de centros abiertos de internamiento. El Ministerio del Interior austriaco ha insistido en la figura de la Detención Pendiente de Expulsión como una medida importante para impedir que el solicitante de asilo se vea abocado a situaciones de criminalidad e ilegalidad.

⁵⁹ Véase <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/managingborders/technology/eborders/>.

⁶⁰ Véase https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1225283&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P242_66169 y <http://www.menschenrechtsbeirat.at/>.

⁶¹ Cooperación entre Amnistía Internacional Austria, Asylkoordination Austria, Caritas, Diakonie, Integrationshaus, la Cruz Roja australiana y Volkshilfe. Véase <http://www.fluchtistkeinverbrechen.at/>.

⁶² Consulte el documento de síntesis en http://www.rotekreuz.at/fileadmin/user_upload/PDF/Migration/Schubhaft.pdf.

Otra novedad tuvo lugar en el contexto del denominado “Decreto Bartenstein”.⁶³ Desde 2004, los demandantes de asilo son, en su mayor parte, excluidos del mercado de trabajo, exceptuando trabajos de temporada o, transcurridos tres meses de su procedimiento legal, en sectores en los que existe una necesidad específica. La consecuencia de este decreto para algunos solicitantes de asilo ha sido la pérdida del empleo y de su derecho a la prestación por desempleo. Se han realizado diversos llamamientos para facilitar el acceso de los demandantes de asilo al mercado laboral, a la luz de, por ejemplo, la carencia de trabajadores que existe en la actualidad en Austria (véase Apartado 3.4) y para promover la integración. Sin embargo, ciertos elementos del gobierno austriaco se oponen a la apertura del mercado laboral aduciendo que podría dar lugar a que, entre otras cosas, Austria se convirtiera en un país más atractivo para los demandantes de asilo. Otro importante debate político se centró en el derecho humanitario a la residencia, que se suscitó en el contexto de una niña de 15 años, original de Kosovo, que había ingresado en situación irregular y solicitado posteriormente el asilo, que acabó por denegársele. En el año 2004 se emitió una orden de expulsión, pero no se aplicó, por lo que en 2007 la niña y sus hermanos llevaban cinco años en Austria y se les consideraba integrados en la sociedad austriaca. Este caso, y otros como éste, alimentaron debates (aún vigentes) sobre cuándo y en qué circunstancias específicas (por ejemplo, procedimientos de asilo de larga duración que se traducen en una estancia de varios años en Austria) debería concederse un permiso de residencia humanitaria si las personas ya se encuentran integradas sin problemas. Es más, el Tribunal Federal Constitucional declaró, en un procedimiento que se inició en 2007, que ciertas disposiciones relativas al derecho humanitario a la residencia eran inconstitucionales.⁶⁴

Durante 2007 se han registrado un total de 11.115 solicitudes de asilo en **Bélgica** (“en el mostrador”, sin incluir menores no acompañados), lo que supuso una disminución de aproximadamente un 4% en comparación con 2006 y es el nivel más bajo registrado desde 1989. La Federación Rusa (Chechenia), Serbia y Montenegro, Irak, la República Democrática del Congo y Afganistán continuaron siendo los cinco principales países de origen. Se produjeron varias manifestaciones y huelgas de hambre por parte de refugiados, atrayendo en gran medida la atención de los medios.⁶⁵ Además de exigir un permiso de residencia, también hubo acciones contra la política de asilo del *Comisionado General sobre los Refugiados y Personas Apátridas (CGRS)*, sobre todo con respecto a la concesión de protección complementaria únicamente a personas originarias de ciertas regiones de Afganistán.

⁶³ Véase <http://www.unhcr.at/aktuell/einzelansicht/article/351/-cf2aba8464.html>.

⁶⁴ Decisión, Tribunal Federal Constitucional, G 246/07, 27.06.2008.

⁶⁵ Véase <http://www.brusselnieuws.be/artikels/stadsnieuws/hongerstaking-in-miniemenkerk>.

En **Estonia**, durante 2007, se registraron un total de 14 solicitudes de asilo: 7 de nacionales de Bielorusia, 4 de Sri Lanka y 3 de Rusia. Se concedió el asilo a dos personas y protección adicional también a dos (dos de Sri Lanka, una de Rusia y una de Bielorusia). Aunque la cifra es pequeña (4), tuvo lugar un incremento en el número de solicitudes de asilo efectuadas en puestos fronterizos, lo que se atribuye a la posibilidad cada vez mayor de desplazarse hacia Europa occidental

Durante 2007 se han registrado un total de 3.985⁶⁶ solicitudes de asilo en **Irlanda**, la cifra más baja desde 1997, lo que supone una disminución del 7,6% en comparación con las 4.314 registradas en 2006. Esta cantidad representa menos del 4% de la tasa de inmigración bruta total prevista para 2007. El número total de solicitudes de asilo de primera instancia culminadas en 2007 fue de 4.152. Además, en el marco del *Programa de Reasentamiento de Refugiados* del gobierno⁶⁷ se aprobó el reasentamiento de 200 refugiados del programa y se admitió a 114. Durante 2007 tuvo lugar en **Irlanda** un intenso debate en los medios de comunicación y en la sociedad civil respecto a un fallo del Tribunal Supremo irlandés en el que se permite que el Tribunal Superior examine las estadísticas sobre las decisiones de impugnación de asilo adoptadas por un miembro del *Refugee Appeals Tribunal (RAT)* (Tribunal de Apelación de los Refugiados). Se interpusieron recursos jurisdiccionales contra un miembro del referido Tribunal que, al parecer, tenía un índice de denegación del 100% sobre un total de aproximadamente 1.000 recursos contra la denegación de asilo. Tras el fallo del Tribunal Supremo en junio de 2007, deben elaborarse estas estadísticas para que el Tribunal Superior pueda investigar más a fondo las alegaciones de tendenciosidad.

Como parte de su aplicación de la Directiva del Consejo 2004/83/EC (la Directiva de los Requisitos Mínimos), **Italia** potenció el funcionamiento de sus *Comités Territoriales de Asilo*, lo que se tradujo en una reducción del plazo necesario para el reconocimiento de la condición de refugiado o de la protección complementaria. Asimismo, el Ministerio del Interior, en cooperación con la Asociación Nacional de Municipalidades de Italia, mejoró su sistema de recepción de demandantes de asilo.⁶⁸

En el año 2007 los **Países Bajos** han recibido un total de 9.750 solicitudes de asilo, lo que supone un descenso con respecto a la cifra del año pasado que fue de 14.450.⁶⁹

⁶⁶ Esta cifra incluye también 225 órdenes de traslado efectuadas en 2007 conforme a las disposiciones del Reglamento Dublín II de la UE. También se registraron solicitudes de 220 nacionales de **Rumanía**, pero se juzgaron inadmisibles de conformidad con el *Protocolo sobre Asilo a los Nacionales de los Estados Miembros de la Unión Europea del Tratado de la UE*.

⁶⁷ Véase http://www.ria.gov.ie/integration/programme_refugees/.

⁶⁸ Para más información, véase <http://www.serviziocentrale.it/>.

⁶⁹ Cifra que incluye segundas o ulteriores solicitudes.

Las leyes y los reglamentos en materia de asilo sufrieron una serie de cambios, en parte como resultado de la jurisprudencia. A modo de ejemplo, un fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁷⁰ estableció que los **Países Bajos** habían contravenido el Artículo 3 de la *Convención Europea sobre Derechos Humanos (ECHR)*. La decisión del Tribunal tuvo consecuencias trascendentales en la política de asilo holandesa, ya que habilitó el denominado 'criterio individualizado'. Por consiguiente, es de suponer que existe un riesgo real e individual de tratamiento que contraviene el artículo 3 de la ECHR si (i) un extranjero pertenece a un grupo minoritario vulnerable en su país de origen; y (ii) puede demostrar, por medio de indicios individuales (de por sí limitados), que como resultado de tales indicios existen una amenaza de violación del Artículo 3 de la ECHR. Una serie de grupos han sido calificados de grupos de minorías vulnerables en sus países de origen. Además, tras una nota oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la situación en Irak, se inició en abril de 2007 una política de protección categórica de personas provenientes del centro y sur de Irak. Según otras informaciones relacionadas, el Defensor del Pueblo⁷¹ criticó la emisión de notas por parte del Ministerio alegando que no siempre ponen la debida diligencia en la elaboración de notas individuales,⁷² lo que se traduce en prejuicios y tendenciosidad. Esta crítica fue rechazada enérgicamente por el Ministerio de Asuntos Exteriores y por el Secretario de Estado de Justicia, alegando que existía la necesidad de proteger la identidad de los confidentes en los países para los que se emitieron las notas. Al igual que en **Austria**, en los **Países Bajos** se estudió el acceso al mercado de trabajo por parte de los solicitantes de asilo. El Ministro de Asuntos Sociales y Empleo presentó una propuesta (en octubre de 2007) para modificar la Ley de Empleo para los Extranjeros a fin de, entre otras cosas, permitir trabajar a los solicitantes de asilo por períodos de 12 a 14 semanas, cada 52 semanas, en ciertos sectores, pero sólo después de que hayan transcurrido seis meses desde el inicio del procedimiento de asilo. El gobierno no deseaba ampliar demasiado las oportunidades de empleo, aduciendo que para un solicitante de asilo que haya tenido acceso al mercado laboral durante un periodo largo de tiempo y, por consiguiente, haya participado activamente en la sociedad, recibir posteriormente una decisión negativa sobre su solicitud de asilo, podría dificultarle aún más el retorno a su país de origen.

En el marco del fomento de políticas activas para acoger y apoyar a solicitantes de asilo, **Portugal**, en coordinación con el *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los*

⁷⁰ Salah Sheekh/Netherlands, número 1948/04, disponible en <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/SALAH.SHEEKH.THE.NETHERLANDS.pdf>.

⁷¹ De Nationale Ombudsman. (2007) Persbericht: Asielprocedures niet altijd eerlijk (comunicado de prensa: procedimientos de asilo no siempre justos), accesible en www.ombudsman.nl.

⁷² Las notas oficiales individuales se utilizan para comprobar hechos o documentos presentados por los demandantes de asilo a fin de verificar su exactitud y autenticidad.

Refugiados y el Consejo Portugués para los Refugiados, estableció⁷³ las condiciones para aceptar anualmente a 30 individuos en programas de reasentamiento de refugiados.

En el año 2007 se han registrado un total de 7.664 solicitudes de asilo en **España**, cifra que supera largamente las 5.297 solicitudes que se presentaron en 2006 (un 44,7% más). Del total de 2007, 3.296 se presentaron en territorio nacional (español), 2.644 en los puestos fronterizos y 1.724 en Misiones Diplomáticas. Este incremento se atribuye principalmente a las solicitudes presentadas ante Misiones Diplomáticas y Consulares, destacando el notable ascenso en las solicitudes de nacionales de Irak, presentadas en los Consulados de España en Egipto, y en las solicitudes de los nacionales de Colombia registradas en los puestos fronterizos, especialmente en el aeropuerto de Barajas en Madrid. La segunda modificación de la Ley 5/1984⁷⁴ (que regula el derecho al asilo y la condición de refugiado), añadió una nueva *Disposición Adicional Tercera* a la *Ley de Asilo*, que garantiza la condición de refugiado y el derecho de asilo a las mujeres extranjeras que huyan de sus países de origen debido a un temor fundado a sufrir persecuciones por motivos de género.

Desde 2003, 36.700 iraquíes han solicitado asilo en **Suecia**, habiéndose registrado en 2007 el mayor número de solicitudes anuales, con 18.600. En 2007, cerca de un 50% de todas las solicitudes de asilo de ciudadanos iraquíes en la Unión Europea se presentaron en Suecia. Como se ha expuesto en el Apartado 2.4, se ha suscitado un intenso debate público y político sobre las condiciones de recepción y sobre el hecho de que algunos municipios suecos rechazaron acoger a solicitantes de asilo.

El **Reino Unido** continuó con la implantación de un nuevo proceso integral para los casos de asilo, con el objetivo de culminar el proceso de asilo en un plazo de seis meses y garantizar que, en dicho periodo, los solicitantes obtengan bien el permiso de residencia o una orden de expulsión del Reino Unido. A partir de abril de 2007, los recién creados equipos regionales de asilo se encargaron de tramitar todas las nuevas solicitudes de asilo (excepción hecha de las presentadas por personas que estaban cumpliendo una pena de privación de libertad, que se tramitaron por separado).⁷⁵ La Agencia de Inmigración y Fronteras continuó su cooperación con el UNHCR para implantar una serie de mejoras en el sistema de asilo. Por ejemplo, en conjunto con el UNHCR, se pusieron en marcha mejoras en la metodología para juzgar la credibilidad de las demandas de asilo y se publicaron nuevas orientaciones revisadas dirigidas al personal operativo.

⁷³ Resolución del gabinete número 110/2007, disponible en http://www.refugiados.net/cidadevirtual/legislacao/leis/resol_conselho_ministros_21ago2007.pdf.

⁷⁴ <http://www.mir.es/SGACAVT/derecho/le/le05-1984.html>.

⁷⁵ Para más información acceda a <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/asylum/process/>.

3.3. Menores no acompañados⁷⁶

En 2007, las solicitudes de asilo presentadas por menores no acompañados experimentaron un aumento cercano al 15% en **Bélgica**, siendo cinco nacionalidades (Afganistán, Guinea, República Democrática del Congo, Rusia e Irak) las responsables del 50% de las solicitudes. Continuó el debate sobre la presencia de menores en centros de internamiento, con las consecuencias de la sentencia de la causa de Tabhita⁷⁷ reflejadas en la anteriormente mencionada *Ley de Solicitantes de Asilo y Diversas Categorías de Extranjeros* de 12 de enero de 2007. Los menores no acompañados demandantes de asilo ya no pueden ser internados en centros cerrados, sino que deben de ser alojados en un Centro de Observación y Orientación. En caso de que existan dudas sobre la minoría de edad, deberá efectuarse un examen en el plazo de tres días.

Durante 2007, la situación de los menores no acompañados a cargo del cuidado del Estado siguió siendo motivo de preocupación en **Irlanda**. El debate público se centró en las cifras publicadas por el *Health Service Executive* (HSE), que informó de que en el período comprendido entre 2001 y 2005, 328 menores emigrantes no habían estado a cargo del cuidado del Estado. El HSE también informó a un periódico nacional⁷⁸ que el alojamiento facilitado a los menores no acompañados estaba por debajo del nivel mínimo, y en otros medios se publicó⁷⁹ que los centros funcionaban con niveles mínimos de personal, lo que se consideró como un factor que 'probablemente ha contribuido' al hecho de que menores no acompañados no hayan gozado de protección. A la luz de estas informaciones, el *Irish Refugee Council* (IRC) y la *Irish Society for Prevention of Cruelty to Children* (ISPCC) pidieron nuevamente la presencia de más trabajadores sociales en los puertos y aeropuertos irlandeses para colaborar en las tareas de identificación, evaluación y reenvío de menores vulnerables en el momento de su ingreso en Irlanda. Otras agencias exigieron mejores niveles de prestación de servicios a los que puedan acceder los menores no acompañados y la Defensora del Menor expresó la inquietud⁸⁰ de que el nivel de los servicios de asistencia pública para menores no acompañados (incluidas

⁷⁶ En 2009, la REM finalizará un estudio sobre Menores no Acompañados y la Agencia de Derechos Fundamentales elaborará un estudio complementario sobre Menores Separados.

⁷⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia de 12 de octubre de 2006, disponible en <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1047361&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD C864&BackColorLogged=FDC864>.

⁷⁸ *The Irish Times*, octubre de 2007. 'Child asylum hostels fail minimum standards'. Disponible en <http://www.ireland.com/newspaper/ireland/2007/1029/1193444067460.html>.

⁷⁹ *The Irish Times*, julio de 2007. 'Judge says social workers' caseloads 'impossibly large'. Disponible en <http://www.ireland.com/newspaper/frontpage/2007/0710/1183751755275.html>.

⁸⁰ Se citan unas palabras de la Defensora del Menor, Emily Logan, en las que afirma que «Las víctimas de la trata de seres humanos, y sin duda los menores no acompañados en general, reciben un nivel inferior de protección y asistencia del que gozan los niños irlandeses confiados a la asistencia pública», *The Irish*

víctimas implícitas y explícitas de la trata de personas) resultaba inferior al que existía para menores sin hogar en el seno del sistema de protección de menores.

Además del comité para protección de menores no acompañados, en octubre de 2007 se creó un nuevo y específico Organismo para Menores Comunitarios⁸¹ en **Italia**. La misión de este organismo es garantizar los derechos del menor en el país y evaluar los programas de recepción y retorno. La mayoría de los menores no acompañados que ingresan en Italia provienen de los países de los Balcanes.

La situación de los menores no acompañados en los **Países Bajos** fue de nuevo objeto de un debate continuado, en el que interesaba sobre todo el hecho de su desaparición de los centros de recepción de asilo, posiblemente como víctimas de la trata de seres humanos. Además de lanzar un proyecto piloto para poner a disposición de ciertos menores no acompañados centros de recepción protegidos, la Cámara de Representantes solicitó (en abril de 2007) que el Secretario de Estado de Justicia garantizase que la policía de extranjería contaba con los recursos necesarios para investigar sin dilación la desaparición de menores no acompañados. A estos efectos, en agosto de 2007, el Secretario de Estado presentó una serie de medidas⁸², entre las que se encontraba la revisión del protocolo existente sobre extranjeros menores no acompañados desaparecidos. Una operación culminada con éxito⁸³ por la policía holandesa (en octubre de 2007), en conjunto con las autoridades de los Estados Unidos, **el Reino Unido, Bélgica, Francia, Alemania y España**, desmanteló una organización internacional sospechosa de haber introducido en los Países Bajos a solicitantes de asilo menores no acompañados —principalmente niñas— procedentes de Nigeria durante un periodo de muchos años y a gran escala. Probablemente se había reclutado a los menores con falsos pretextos para trabajar en el negocio de la prostitución en otros lugares de Europa. Otra cuestión que también fue objeto de debate fue la de los denominados antiguos menores no acompañados quienes, cuando alcanzan la mayoría de edad, ya no tienen derecho a un permiso de residencia en calidad de menores, salvo que hayan gozado de un permiso de residencia durante tres años. Dado que deja de abonarse el subsidio de subsistencia, este grupo permanece en los Países Bajos pero sin tener un apoyo adecuado. Las medidas propuestas para abordar esa situación son, por un lado, el fomento de la migración de retorno y, por otro, medidas para conseguir la residencia legal como, por ejemplo, un plan de amnistía

Times, July 2007. 'Failings of hostels for trafficked children raised'. Disponible en <http://www.ireland.com/newspaper/ireland/2007/0703/1183410168459.html>.

⁸¹ Véase http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0288_decreto_minori.pdf.

⁸² *Documentos parlamentarios II* 2006/07, 27 062 y 19 637, núm. 60 (Carta).

⁸³ Openbaar Ministerie. (24 de octubre de 2007) *Internationale actie tegen handel in minderjarige Nigerian asielzoekers* (acción internacional contra el comercio de demandantes de asilo nigerianos menores), véase http://www.om.nl/dossier/soorten_misdrijven/human_trafficking.

(véase Apartado 3.8), la relajación del denominado plan B9 (véase Apartado 3.9) y una aplicación más relajada del *no blame-criterion* o criterio de falta de culpabilidad.⁸⁴

La ya mencionada ley de inmigración en **Portugal** prevé conceder todo tipo de apoyo material y la ayuda necesaria para satisfacer las necesidades básicas de alimentación, higiene, vivienda y asistencia médica a los menores no acompañados que estén en espera de una decisión sobre si serán admitidos o devueltos a un tercer país. Si se inicia el proceso de retorno, tendrán que ofrecerse garantías de que recibirán la asistencia y el alojamiento adecuado a su llegada a sus países de origen o a un tercer país. Del mismo modo, dentro del ámbito de la concesión de permisos de residencia a víctimas de la trata de seres humanos o a individuos que cooperen con las autoridades en la lucha contra la inmigración ilegal, la nueva ley de inmigración decreta que deberán adoptarse todas las diligencias debidas e idóneas para clarificar la identidad y nacionalidad del menor no acompañado, así como para localizar a su familia.

Conforme a la legislación aplicable en **España**, las comunidades autónomas son las responsables de la tutela y guarda de los menores extranjeros no acompañados. La *Administración General del Estado* lleva a cabo las actuaciones necesarias para la reagrupación familiar del menor si se dan las condiciones adecuadas, y ofrece apoyo financiero a las comunidades autónomas. Además, se introdujo una medida especial derivada de las circunstancias excepcionales que se dieron por el incremento del número de menores no acompañados llegados a las Islas Canarias durante 2006. Así, se aprobó el Real Decreto 868/2007 por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las entidades encargadas de la atención de menores no acompañados en el marco del Programa Especial para el traslado y la atención de menores no acompañados desde la Comunidad Autónoma de Canarias. También se realizaron otras actuaciones durante 2006 enfocadas a establecer una estrecha cooperación con los países de origen de los menores y apoyar técnicamente a esos países para contribuir a la creación y desarrollo de estrategias de intervención con menores en situación de riesgo, así como a generar oportunidades en esos países de manera que se pueda prevenir la inmigración irregular de dichos menores. Se ha firmado un acuerdo de cooperación con **Rumanía** y en la actualidad están en trámite acuerdos similares con Marruecos y Senegal. En lo que respecta a los menores no acompañados que solicitan asilo, aun cuando el número es muy reducido (durante 2007 se tramitaron 12 solicitudes), se han llevado a cabo una serie de actuaciones que tienen como objetivo la defensa del mejor interés del menor con la finalidad de evitar situaciones de desprotección. Por ejemplo, el tratamiento de las solicitudes de asilo de los menores ha sido especialmente tenido en cuenta en la "*Guía de Buenas Prácticas*

⁸⁴ El *no blame-criterion* se aplica a los extranjeros que tienen la obligación de abandonar los Países Bajos pero son incapaces de hacerlo debido a circunstancias que escapan a su control.

de *Formalización de Solicitudes de Asilo*", elaborada por la *Dirección General de Política Interior* en 2007.

Suecia experimentó un aumento del 50% en el número de menores no acompañados pasándose de 820 en 2006 a 1.264 en 2007. Los menores iraquíes constituyeron el grupo más numeroso (621), siendo los otros grupos mayoritarios los de los menores somalíes y afganos. Debido principalmente a este radical aumento, y según se menciona en el Apartado 2.4, resulta suficiente el número de municipalidades que han formalizado acuerdos voluntarios con la junta de migración para la recepción de estos menores no acompañados, circunstancia que se ha debatido en gran medida en los medios de comunicación. Para hacer frente de algún modo a este problema, el gobierno, en su Proyecto de Ley de Política Fiscal de Primavera⁸⁵, declaró que se recaudarán fondos para compensar a los municipios por la recepción de menores no acompañados. Al igual que los casos de desaparición de menores no acompañados en los **Países Bajos**, durante 2006 y 2007, **Suecia** también registró un elevado número de menores chinos no acompañados solicitantes de asilo que desaparecieron de las viviendas especiales que se les facilitaron. Como consecuencia de ello, la Policía sueca de Control Fronterizo, la Junta de Migración y los Servicios Sociales pactaron un Plan de Actuación común para abordar este fenómeno. El objetivo del Plan de Acción es minimizar los riesgos de que los menores no acompañados que soliciten asilo desaparezcan y se conviertan en víctimas de la trata de seres humanos. La eficacia del Plan ha quedado demostrada, ya que la cooperación entre las autoridades ha conducido en algunos casos a la detención y enjuiciamiento de organizadores de trata de menores y, como consecuencia de ello, se ha reducido el número de menores no acompañados que solicitan asilo procedentes de China.

3.4. Migración económica

Como ya se indicó en el Informe Anual de 2006, en **Austria**, la migración de carácter económico continuo debatiéndose en el contexto de la admisión de enfermeras de países vecinos, incluidos países comunitarios, que han sido contratadas en situación irregular.

La migración económica se sometió a un intenso debate en **Bélgica**, con tres propuestas formuladas por el gobierno provisional en 2007, aunque no se alcanzó ningún acuerdo definitivo. En primer lugar, hubo un acuerdo político para abandonar las restricciones a la "libertad de movimientos" para los nacionales de los Estados Miembros de la Europa de los ocho (UE-8). Con anterioridad a este acuerdo, se recurría a la flexibilidad en la inter-

⁸⁵ Véase página 44 del estado del presupuesto en <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/08/13/85/bf262eb1.pdf>.

pretación de las normas para cubrir las denominadas '*bottleneck vacancies*' o escasez de empleos para los nacionales de la UE-8. El periodo de transición finalizará el 1 de mayo de 2009 y no se prorrogará. En segundo lugar, se va a poner en práctica un sistema de «Tarjetas Azules» (de conformidad con la denominada Directiva de la Tarjeta Azul⁸⁶ para trabajadores altamente cualificados) con el objetivo de que los trabajadores idóneos obtengan un permiso temporal de residencia y trabajo. En tercer lugar, los interlocutores sociales también participaron intensamente en el debate. Por ejemplo, una organización empresarial (Unizo⁸⁷) propuso una regularización transitoria de los inmigrantes en situación irregular que hayan residido en territorio belga desde el 1 de enero de 2006, y que pudiesen presentar prueba de una ocupación profesional.

Gracias a una modificación en la *Ley de Extranjería* en **Estonia**, se crearon mecanismos para la simplificación de la movilidad laboral. Las modificaciones entrarán en vigor en 2008 e incluyen un incremento de la tasa de inmigración pasando del 0,05% (686 personas en 2007) al 0,1% de la población permanente; la obligación del empresario de abonar un salario equivalente al menos a 1,24 veces el salario medio estonio; y la reducción del plazo para obtener un permiso de la Junta del Mercado Laboral de dos meses a tres semanas.

Alemania anunció que se facilitaría a los graduados extranjeros en las universidades alemanas, independientemente de la disciplina de estudio, la posibilidad de trabajar en Alemania, y, a través de la *Ley de Transposición de Directivas*, también se facilitó a los trabajadores por cuenta propia la entrada en Alemania con la desaparición de la obligación de invertir un millón de euros y de crear 10 puestos trabajo. También se anunció que se establecería la base jurídica para otorgar un permiso de residencia a los autónomos.

En enero de 2007 entró en vigor en **Irlanda** la *Ley de Permisos de Empleo de 2006*⁸⁸, por la que se regula la solicitud, concesión, renovación, denegación y revocación de permisos de empleo y se introducen tres elementos: un tipo de "Tarjeta Verde" para los puestos de trabajo con una retribución anual equivalente o superior a 60.000 euros en cualquier sector (o para una lista limitada de ocupaciones en las que se ha determinado la existencia de un déficit de capacidades, con una retribución anual de 30.000 a 59.999 euros); un restablecido plan de Traslados dentro de la misma empresa para los traslados de gestión transnacional temporales; y un plan de concesión de permiso laboral a un grupo muy limitado de ocupaciones con retribuciones anuales de hasta 30.000 euros, en el que la

⁸⁶ Véase <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5553642>.

⁸⁷ *Unizo wil illegalen regulariseren*, Artículo en De Standaard del 17 de agosto de 2007, <http://www.standaard.be/Artikel/Detail.aspx?artikelId=FR1G3GE6&word=regulariseren+unizo>.

⁸⁸ Texto disponible en <http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/acts/2006/A1606.pdf>.

escasez es de mano de obra y no de capacidades. El 1 de febrero de 2007 entraron en vigor nuevos acuerdos sobre permisos de trabajo en virtud de las *Leyes de Permisos de Empleo* de 2003 y 2006. El objetivo de los acuerdos era facilitar el acceso al empleo a los cónyuges y a los hijos solteros menores de edad dependientes y que hubiesen sido admitidos en Irlanda como miembros familiares de titulares de permisos de empleo. De modo similar a las novedades acaecidas en **Alemania** y en los **Países Bajos**, se puso en marcha el *Third Level Graduate Scheme*⁸⁹ (plan para graduados en el tercer nivel educativo irlandés), que permitía a los estudiantes no miembros de la UE y miembros del EEE de las universidades irlandesas permanecer en Irlanda durante un período máximo de seis meses con la finalidad de buscar empleo y solicitar una tarjeta verde o permiso de trabajo. En diciembre de 2007, tuvo lugar un debate significativo en el Parlamento y en los medios de comunicación sobre los estudiantes internacionales con niños en edad escolar sin derecho a recibir una educación pública gratuita primaria y secundaria, lo que provocó un llamamiento para que el gobierno aplicase normas similares a las vigentes en el **Reino Unido** que sí prevén este derecho. Otras novedades fueron el lanzamiento del *Code of Practice for Protecting Persons Employed in other People's Homes*⁹⁰ (Código de Prácticas para Proteger a Empleados del Hogar), un área de especial preocupación para las trabajadoras emigrantes, y la campaña renovada del *Migrant Rights Centre of Ireland* (MRCI) a favor de un visado puente⁹¹ que permita a los inmigrantes ilegales regularizar su situación.

El gobierno de **Italia** reguló, mediante decretos separados, la nueva entrada de empleados y trabajadores de temporada. En un período de tres años (2005-2007), los empleadores y los hogares italianos presentaron aproximadamente 1,5 millones de solicitudes para la contratación de trabajadores de terceros países: 251.000 en 2005, 540.000 en 2006 y 743.000 en 2007. En 2007, sin embargo, la cuota máxima de solicitudes autorizadas fue de 170.000 trabajadores,⁹² muy por debajo de las necesidades del mercado de trabajo en un país con una población de personas en edad avanzada cada vez mayor y en el que las familias que precisan asistencia para estas personas son los principales empleadores de nacionales de terceros países.⁹³

El nuevo gobierno en los **Países Bajos** dio mucha importancia, como parte de su objetivo de desarrollar una “política de migración moderna”, a potenciar el atractivo

⁸⁹ Véase http://www.icosirl.ie/eng/student_information/third_level_graduate_scheme.

⁹⁰ Véase <http://www.lrc.ie/viewdoc.asp?DocID=609&m=f>.

⁹¹ Para más detalles acceda a http://www.mrci.ie/policy_work/IrregMigrant_UndocuMigrant.htm.

⁹² Véase http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/decreto_flussi_2008/decreto_2007.pdf.

⁹³ Desde 1998, un amplio estudio dirigido por la Unión de Cámaras Italianas en cooperación con el Ministerio de Trabajo sobre una muestra de 100.000 empresas privadas (proyecto Excelsior), tiene la tarea de supervisar la necesidad extra de trabajadores de terceros países. Véase, <http://excelsior.unioncamere.net/>.

de los Países Bajos para los trabajadores altamente capacitados con el lanzamiento de una serie de iniciativas y la puesta en marcha de algunos cambios (denominados 'quick wins'). Por ejemplo, al igual que en **Alemania** e **Irlanda**, se amplió hasta un máximo de un año el período de búsqueda de empleo para los estudiantes extranjeros una vez que finalizasen sus estudios, y se rebajó su límite de ingresos a 25.000 euros. También se inició un sistema de puntos para la admisión de extranjeros con interés en trabajar por cuenta propia, aunque aún no se había aplicado en 2007. Otro cambio fue hacer accesible a más empresas el procedimiento abreviado del permiso de residencia provisional, eliminando la condición de que las empresas contraten un mínimo de diez extranjeros al año. También se simplificó el proceso para que los familiares de inmigrantes altamente capacitados presentasen sus solicitudes de residencia, incluso si ingresaban en los Países Bajos después del inmigrante altamente cualificado, con una tramitación por la vía rápida de sus solicitudes (en teoría, en el plazo de dos semanas). Con vistas a la simplificación, se estableció una ventanilla única para la tramitación uniforme de las solicitudes del permiso de residencia y de trabajo al mismo tiempo y en la misma oficina.

La nueva ley de inmigración en **Portugal** redujo los tipos de visados para ejercer una actividad profesional y para estudiar a visados de estancia temporal y visados de residencia. La nueva ley también introdujo cambios significativos en cuanto a permitir la emisión de un visado de residencia para trabajar en una actividad que no haya sido posible cubrir en aplicación del principio de preferencia comunitaria. En este contexto, el Instituto de Empleo y Formación Profesional (IEFP)⁹⁴ mantiene un sistema público de información que se actualiza permanentemente sobre la disponibilidad de dichos puestos.

En **España**, la inmigración de carácter económico es la predominante frente a otros tipos de migraciones. De la totalidad de la población extranjera con autorización para residir en España a 31 de diciembre de 2007, el 83,35% tenía entre 16 y 64 años, y su media de edad era de 33 años. En 2007, se concedieron un total de 331.625 permisos de trabajo, de los cuales 116.994 fueron permisos emitidos por primera vez y 214.631 eran renovaciones. Además, en 2007, el sistema de cuotas para trabajadores nacionales de terceros países permitió 56.000 ofertas de trabajo autorizadas, tanto para puestos temporales como permanentes. En 2008, la cuota provisional para trabajadores permanentes nacionales de terceros países ascendió a 15.731.

En abril de 2007, el Ministro de Inmigración del **Reino Unido** anunció el calendario para la introducción del ya mencionado Sistema de Puntos.⁹⁵ Con el fin de respaldar este

⁹⁴ Véase <http://www.iefp.pt/Paginas/Home.aspx>.

⁹⁵ Véase <http://www.homeoffice.gov.uk/documents/command-points-based-migration?view=Binary>.

sistema se creó un Comité Asesor Migratorio (MAC)⁹⁶. El MAC tiene la tarea de facilitar asesoría independiente, basada en la experiencia⁹⁷ a sectores y profesiones específicos en los que falte mano de obra capacitada y que pueda ser ocupada por la migración. En su informe, el MAC elabora una lista de ocupaciones más demandadas que cubre la totalidad del Reino Unido, más otra lista para Escocia que contiene otras ocupaciones más demandadas en esa región. Esta lista del MAC, una vez aprobada por el Gobierno, se utiliza como base para permitir a los empleadores con autorización traer emigrantes al Reino Unido para cubrir esas ocupaciones sin que el emigrante tenga que ganar puntos por ganancias y cualificaciones, y sin que el puesto de trabajo se someta en primer lugar a un análisis del mercado de trabajo residente.

En lo que respecta a la apertura del mercado de trabajo a otros nacionales de la UE-8 o de la UE-2,⁹⁸ **Alemania** decidió facilitar la inmigración de ingenieros nacionales de esos Estados Miembros, en tanto que en **Irlanda**, **Letonia** y el **Reino Unido** se adoptaron medidas para limitar el acceso de los nacionales de Bulgaria y **Rumanía** tras su adhesión a la UE.

3.5. Reagrupación familiar⁹⁹

Los partidos de la oposición y las organizaciones sociales civiles criticaron los procedimientos de reagrupación familiar en **Austria** por ser discriminatorios frente a los nacionales austriacos. De hecho, se aplican disposiciones distintas a los familiares de nacionales de terceros países dependiendo de si el reagrupante es un nacional austriaco u otro nacional comunitario que ejerza el derecho a la libertad de movimiento y resida en Austria. Los nacionales austriacos que deseen traer a las personas a su cargo (nacionales de terceros países) no siempre pueden hacerlo. Sin embargo, un fallo del Tribunal Constitucional Federal (VfGH)¹⁰⁰ estableció que el artículo aplicable (Artículo 47) de la Ley de Asentamiento y Residencia (NAG) no contradice el principio de igualdad, porque la Directiva sobre Libertad de Movimiento en la UE (2004/38/CE) tiene como objetivo facilitar la circulación y la residencia de nacionales de la UE. Además, una normativa más estricta para aquellos que no hacen uso de la libertad de circulación en Europa mantendría el bien regulado Sistema de Extranjería e impediría posibles abusos.

⁹⁶ Véase <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/aboutus/workingwithus/indbodies/mac/>.

⁹⁷ Véase <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/mac-report2008> para consultar el primer informe del MAC.

⁹⁸ Para más información sobre las disposiciones transitorias acceda a <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=en>.

⁹⁹ La REM ha finalizado recientemente un estudio sobre reagrupación familiar en el contexto de la aplicación de la Directiva del Consejo 2003/86/CE (ISBN: 978-92-79-07798-2).

¹⁰⁰ Decisión B 1462/06 de 13 de octubre de 2007.

En **Bélgica** la ley (de 15 de septiembre de 2006) sobre reagrupación familiar para nacionales extracomunitarios entró en vigor el 1 de junio de 2007. El derecho de reunificación familiar quedó supeditado a una serie de condiciones, a saber: condiciones adecuadas de vivienda (salvo para refugiados reconocidos); seguro sanitario para todos los miembros de la familia; y se elevó de 18 a 21 años la edad a la que un nacional extracomunitario puede ingresar en el país, a los efectos de reagrupación familiar, tras contraer matrimonio.

En 2006, la reagrupación familiar representó un 28,5% de la inmigración total de nacionales de terceros países a **Alemania**. Se introdujo el matrimonio forzado como nuevo motivo de exclusión de la reagrupación de cónyuges, así como otras disposiciones para la promoción de la integración, como el incremento de la edad mínima para contraer matrimonio a 18 años y la necesidad de acreditar un conocimiento básico del alemán, introducidas para contrarrestar los matrimonios forzados. A estas normas podría aplicarse algunas excepciones, por ejemplo, para los cónyuges de personas altamente cualificadas. El 13 de diciembre de 2007, el Parlamento Federal alemán aprobó un borrador de Proyecto de Ley para impugnar la "*Paternidad Pretendida*", esto es, paternidades en las que no existe una relación social familiar ni paternidad biológica, para evitar que nacionales de terceros países obtengan la residencia mediante reconocimientos de paternidad abusivos. El borrador de Proyecto de Ley complementa las disposiciones del Código Civil (*Bürgerliches Gesetzbuch*) para incluir el derecho de las agencias públicas a impugnar dichas paternidades.

El *Department of Justice, Equality and Law Reform* (Departamento de Justicia, Igualdad y Reforma de la Ley) en **Irlanda**¹⁰¹ recibió un total 647 solicitudes de reagrupación familiar de refugiados reconocidos en 2007, lo que supuso un incremento del 490% en comparación con 2006. En septiembre de 2007, el plazo medio de tramitación de las solicitudes de reagrupación familiar era de 24 meses. A mediados del 2007 se publicaron¹⁰² los procedimientos de solicitud de reagrupación familiar, aunque sólo para refugiados reconocidos, dado que no existen disposiciones preceptivas para la reagrupación familiar de inmigrantes que no tienen el estatus de refugiado ni son nacionales de la UE/EEE.

Italia traspuso la Directiva del Consejo 2003/86/CE sobre reagrupación familiar,¹⁰³ y abolió la necesidad de un permiso de residencia para menores nacionales de terceros países adoptados o entregados con la finalidad de adopción.¹⁰⁴ De los poco menos de 100.000

¹⁰¹ Obsérvese que Irlanda, al igual que Dinamarca y el Reino Unido, no participaron en la adopción de la Directiva 2003/86/CE sobre reunificación familiar y, por lo tanto, no están vinculados ni sujetos a su aplicación.

¹⁰² Véase <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/WP07000026>.

¹⁰³ Véase <http://www.parlamento.it/leggi/deleghe/07005dl.htm>.

¹⁰⁴ Para más información acceda a http://interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/minori/Direttiva_sullabolizione_della_richiesta_del_permesso_di_soggiorno_per_il_minore_straniero_adottato_o_affidato_a_scopo_di_adozione.html.



emigrantes que ingresaron en el país por motivos de reagrupación familiar en 2007, dos tercios fueron cónyuges y el tercio restante fueron menores.

La admisión en los **Países Bajos** en el contexto de reagrupación familiar ampliada sólo se ha definido en la política de reagrupación familiar para los menores que han alcanzado la mayoría de edad y no para otros miembros de la familia fuera de la familia nuclear. Dejar a un adolescente en el país de origen se considera excesivamente duro cuando hay una o varias circunstancias individuales especiales capaces de crear una situación angustiosa si el adolescente permanece en el país de origen. Desde abril de 2007, se ha formulado una política por la cual las condiciones que son de aplicación a los adolescentes, se aplican igualmente a la admisión de otros miembros familiares y parientes en el marco de la reagrupación familiar ampliada, como por ejemplo sobrinos/as, primos/as, hermanos/as, y abuelos/as. Con efecto a partir del 18 de octubre de 2007, se han aplicado una serie de cambios en relación con la posible contravención del Artículo 8 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos (ECHR) en casos de extinción de residencia, como resultado de las novedades en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la División de Derecho Administrativo del Consejo de Estado.¹⁰⁵ Los Países Bajos han abandonado su posición inicial en el sentido de que sólo podía intervenir en la vida familiar de la persona en caso de revocación o no renovación de un permiso de residencia que tenía como objetivo el ejercicio de la vida familiar. Si el permiso de residencia tuviese un objeto diferente, su revocación no se consideraba como interferencia en la vida familiar. En el marco de una política de migración moderna, y parcialmente inspirado por las novedades en la jurisprudencia con respecto al Artículo 8 del ECHR, el Secretario de Justicia anunció el 15 de octubre de 2007 que se simplificaría la evaluación de solicitudes de ampliación del permiso de residencia ordinaria para la reagrupación y formación familiar.¹⁰⁶ Este cambio en la política supone que el extranjero ya no tiene que demostrar que satisface el requisito de ingresos. La solicitud de renovación sólo se denegará en caso de que la persona dependiera de recursos públicos (*Ley de Trabajo y Asistencia Social (Wet Werk en Bijstand)*).

La nueva ley de migración en **Portugal** amplió el ámbito de la reagrupación familiar para incluir a las parejas de hecho. Además, también se ha ampliado el concepto de miembro familiar y ahora incluye a adolescentes a cargo de la pareja o de uno de los cónyuges; a aquellos que son solteros y están estudiando en un centro educativo en Portugal; y a los hermanos menores a cargo del emigrado o del cónyuge, con tal de que se encuentren bajo el tutelaje de un nacional extracomunitario residente en Portugal.

¹⁰⁵ Para más información consulte el Informe Anual de Políticas 2006.

¹⁰⁶ Por *formación familiar* se entiende que los lazos familiares no se crearon hasta que el extranjero, para el que se solicita la residencia, ya estaba residiendo en situación legal en los Países Bajos.

3.6. Integración¹⁰⁷

En septiembre de 2007, se publicó el Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes (MIPEX)¹⁰⁸, en el que se evalúan las políticas de integración desarrolladas en los 25 Estados Miembros de la UE, además de Canadá, Noruega y Suiza, que abarcan el acceso al mercado laboral, la reagrupación familiar, la residencia de larga duración, la participación política, el acceso a la nacionalidad y las medidas contra la discriminación. Otro informe sobre integración fue el elaborado por el PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos)¹⁰⁹ en el que se analizaba, entre otras cosas, la educación de los niños inmigrantes.

En **Austria**, además del establecimiento de la Plataforma de Integración,¹¹⁰ el Fondo de Integración Austriaco (Österreichischer Integrationsfonds – ÖIF)¹¹¹ realizó una serie de actuaciones, en cooperación con otras partes interesadas, que incluían crear un proyecto sobre asistencia móvil para refugiados y potenciar la formación profesional en el campo de la migración. Dada la cada vez más delicada naturaleza del debate público, una serie de organizaciones y asociaciones de todo el espectro político elaboraron documentos de síntesis o expresaron sus inquietudes. Estas organizaciones fueron la Federación Austriaca de Industrias (IV),¹¹² que pedía la integración en el área del mercado laboral; el Consorcio para la Cooperación al Desarrollo (Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit – AGEZ),¹¹³ que abogaba por la igualdad de derechos y oportunidades para los inmigrantes y por su participación en los procesos sociales; la Cruz Roja Austriaca,¹¹⁴ interesada principalmente en la educación; y la Cámara Económica Austriaca (WKOE).¹¹⁵ El Departamento Municipal 17 (MA17) de Viena¹¹⁶ es otro actor importante responsable de la integración y la diversidad, que organizó un debate plenario en 2007 sobre el tema “Hacer Medible la Integración” con el objetivo de crear un sistema de monitorización de la integración.

¹⁰⁷ Si desea más información sobre novedades relativas a la integración en los Estados Miembros puede consultar el *Tercer Informe Anual sobre Migración e Integración* (COM(2007) 512), accesible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0512:EN:NOT>. Asimismo, este apartado debería tenerse en cuenta dentro del contexto de la *Agenda Común para la Integración* (COM(2005) 389), disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0389:EN:NOT>.

¹⁰⁸ Véase <http://www.integrationindex.eu/>.

¹⁰⁹ Véase http://www.pisa.oecd.org/document/2/0,3343,en_32252351_32236191_39718850_1_1_1_1,00.html.

¹¹⁰ Véase el apartado 2.4.

¹¹¹ Véase <http://www.integrationsfonds.org/cms/>.

¹¹² Véase <http://www.iv-net.at/blm50>.

¹¹³ Véase <http://www.oneworld.at/AGEZ/>.

¹¹⁴ Véase <http://old.rotekreuz.at/33.html>.

¹¹⁵ Véase <http://portal.wko.at/wk/startseite.wk>.

¹¹⁶ Véase <http://www.wien.gv.at/english/social/integration/index.html>.



En el ámbito de la educación, los expertos indicaron que los niños emigrantes obtienen malos resultados debido al hecho de que la mayoría de los hijos de los inmigrantes no hablan alemán ni su lengua materna con fluidez. Por consiguiente, el *Ministro de Educación, Arte y Cultura* propuso introducir un año obligatorio en la educación infantil para los niños con deficiencias de lenguaje, a lo que se opuso el Partido Verde. A pesar de estos debates, la *Cámara Económica Federal Austriaca* desarrolló el proyecto denominado "Schlaumäuse" ("ratón listo"),¹¹⁷ en colaboración con Microsoft Austria, para ayudar, a través del juego, a los niños en las escuelas infantiles a mejorar sus conocimientos de la lengua alemana. En otro orden de cosas, la *Policía Austriaca* tiene la intención de elevar su porcentaje de agentes de policía de origen inmigrante. También tuvo lugar un debate sobre las mezquitas y los minaretes, en el que el entonces gobernador de Carinthia, Jörg HAIDER, declaró que las mezquitas y los minaretes entorpecían la vista pública de lugares locales (Ortsbild). A fin de no contravenir la libertad religiosa, garantizada por la constitución austriaca, se creó una comisión especial para el cuidado de lugares locales (Ortsbildpflege-Sonderkommission), con la tarea de establecer si la construcción de una mezquita o un minarete altera el aspecto público de localidades y si es conforme con la "cultura austriaca".

Uno de los cambios más importantes en la *Ley de Extranjería* de **Estonia** fue la exigencia del requisito de integración al solicitar la residencia de larga duración, de conformidad con la Directiva del Consejo 2003/109/CE, que entró en vigor el 1 de junio de 2007. Lo que establece este requisito es tener un conocimiento básico del idioma estonio, aunque existen algunas excepciones para aquellos que lleven viviendo en Estonia más de cinco años. En materia educativa, se produjo un cambio relativo a la transición de los centros educativos con enseñanza lingüística en ruso a estudios impartidos parcialmente en estonio.

En **Alemania**, con la *Ley de Transposición de Directivas*, se llevaron a cabo modificaciones en el Capítulo 3 de la *Ley de Residencia* (promoción de la integración). La nueva normativa introdujo el principio de "apoyo y potenciación" para establecer que los extranjeros con perspectivas de obtener el derecho a la permanencia, busquen de algún modo su propia integración, además de recibir la promoción estatal para la integración. También se determinó como objetivo preceptivo la participación provechosa en el curso de integración, cuyo ámbito de actuación se amplió para incluir a los inmigrantes judíos y a los alemanes con necesidades de integración. El "Concepto de curso nacional de integración"¹¹⁸ se sometió a discusión el 15 de

¹¹⁷ Véase <http://www.microsoft.com/austria/education/schlaum.aspx>.

¹¹⁸ Véase http://www.bamf.de/clin_092/nn_434548/SharedDocs/Anlagen/EN/Integration/Downloads/Integrationskurse/Kurstraeger/KonzepteLeitfaeden/konzept-fuer-einen-bundesweiten-integrationskurs-englisch-pdf-en.html.

mayo de 2007, después de que la Oficina Federal elaborase un borrador inicial. El 21 de noviembre de 2007, el Gobierno Federal aprobó una nueva versión de la "Ordenanza sobre la Puesta en Marcha de Cursos de Integración para Extranjeros y Reasentados Alemanes"¹¹⁹ que prevé una mejora de la eficiencia en los cursos de idiomas y orientación, así como flexibilidad para ajustarse a las necesidades de los participantes.

En **Irlanda**, el programa *Agreed Programme for Government* (programa pactado de gobierno) (véase Apartado 2.3) incluye medidas para el desarrollo de la política de integración nacional; la designación de un Ministro de Estado para aplicar dicha política; la creación de una oficina para agrupar a los funcionarios de todos los departamentos públicos con responsabilidad en la prestación de servicios a los inmigrantes; analizar los requisitos de idioma e incrementar el número de profesores de apoyo lingüístico a 1.800; fomentar campañas nacionales por la diversidad y antirracistas; destinar fondos a educar sobre el papel de la inmigración en la sociedad irlandesa; y apoyar los servicios prestados por organizaciones no gubernamentales activas en el área de prestación de servicios a inmigrantes con un interés principal en las necesidades educativas, idiomáticas y culturales de los trabajadores inmigrantes. Un *Programa de Integración de Inmigrantes*¹²⁰ dotado de 36,25 millones de euros apoyará las iniciativas dirigidas a la obtención de los referidos objetivos. Las medidas antirracistas se recogen en el *Plan Nacional de Acción contra el Racismo*¹²¹ y en el *Programa para el Avance Socioeconómico de los Miembros de la Comunidad de Desplazados*.¹²² En lo que respecta a la asistencia sanitaria, el *National Health Service Executive* (HSE) (servicio nacional de salud) inició la elaboración de su *Estrategia Sanitaria Intercultural Nacional 2007-2012*.¹²³ Tuvo lugar un análisis de la política de contratación que pretendía aumentar la diversidad étnica en la *Garda Síochána* (Policía) después de que se supiese que sólo 11 de 7.000 solicitudes iniciales de solicitantes extranjeros habían alcanzado la fase de formación de la Garda en 2007. Se anunció que se iba a examinar el índice de progresión proporcionalmente lento de los solicitantes extranjeros, señalándose como motivo probable el bajo nivel de inglés. En otro orden de cosas, en septiembre de 2007, se inauguró un nuevo centro educativo no confesional denominado 'Educate Together' (Educar Juntos) en North County Dublin. La apertura de este centro estuvo rodeada de controversia dado que la mayoría de los nuevos alumnos provenían de familias no irlandesas y la mayor parte había sido incapaz de obtener plaza en otros centros. Se temió que este hecho sancionase la aparición de

¹¹⁹ Véase <http://www.bundesrecht.juris.de/intv/index.html>.

¹²⁰ Véase <http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/PR07000247>.

¹²¹ Véase <http://www.diversityireland.ie/>.

¹²² Véase <http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/PR07000247>.

¹²³ Véase [http://www.hse.ie/eng/Publications/Social Inclusion, Asylum Seekers, Travellers/National Intercultural Health Strategy 2007 - 2012.pdf](http://www.hse.ie/eng/Publications/Social%20Inclusion,%20Asylum%20Seekers,%20Travellers/National%20Intercultural%20Health%20Strategy%202007%20-%202012.pdf).

una segregación incipiente en el sistema educativo irlandés.¹²⁴ En diciembre de 2007, el *Department of Education and Science* (Departamento de Educación y Ciencia) anunció que se inaugurarían tres nuevas Escuelas Comunitarias con el patrocinio del *County Dublin Vocational Education Committee (CDVEC)*, un organismo oficial. Esta circunstancia supuso un momento decisivo en la educación irlandesa habida cuenta que las escuelas serían de carácter interconfesional, con el objetivo de impartir educación religiosa y formación en la fe durante la jornada escolar a cada uno de los principales grupos religiosos.

El Ministerio del Interior de **Italia** elaboró una “Carta de Ciudadanía y Valores de Integración”,¹²⁵ basada en el principio común básico de integración entendido como un proceso de dos vías por el que los nacionales se comprometen a dar la bienvenida a los inmigrantes y éstos a respetar las reglas de su país de acogida. La carta se envió a los diversos representantes de las comunidades de inmigrantes. El diálogo con los inmigrantes seguidores de la fe islámica se produjo en el marco del Organismo de Consulta Islámico, también promovido por el Ministerio del Interior. Durante la segunda mitad de 2007, después de que los medios de comunicación informasen de algunos delitos graves, se produjeron fuertes reacciones negativas contra los inmigrantes. Para abordar este problema, diversos organismos se dedicaron a divulgar información objetiva, como por ejemplo, la realización para el “Consejo Nacional de Economía y Trabajo” de estudios sobre metodologías para medir la integración de inmigrantes¹²⁶ y la organización en Roma, en colaboración con la Embajada alemana en Italia, como parte de la Presidencia alemana de la Unión Europea, de una conferencia internacional sobre “Inmigración e Integración”.¹²⁷

La integración civil es una de las principales prioridades del nuevo gobierno en los **Países Bajos**. Además de la entrada en vigor de la ya referida *Ley de Integración Cívica* (véase Apartado 3.7), tuvo lugar un análisis de la *Ley de Integración Cívica en el Extranjero*,¹²⁸ en el que se anunció una propuesta para elevar el umbral de la nota necesaria para aprobar (con efecto a partir del 15 de marzo de 2008). Una iniciativa destacada fue el anuncio de un *Plan Delta de Integración Cívica*, cuyo objetivo es reducir las listas de espera para la integración cívica y los cursos de idiomas y potenciar la integración en la sociedad

¹²⁴ The Irish Times, 2007a. ‘Hanafin denies racism in education system’; The Irish Times, septiembre 2007b. ‘106 children left without school places in Dublin’; The Irish Times, septiembre 2007c. ‘New Catholic school policy could produce unintended ‘apartheid’; The Irish Times, septiembre 2007d. ‘State has duty to provide alternative to faith schools’.

¹²⁵ Véase <http://tinyurl.com/cbot3l>.

¹²⁶ Véase [http://www.portalecnel.it/Portale/documentiAltriOrganismi.nsf/0/C1256C5A0028856BC12572AB004CAB3A/\\$FILE/Indici%20Integrazione%20immigrati%20-%20IV%20e%20V%20Rapporto.pdf](http://www.portalecnel.it/Portale/documentiAltriOrganismi.nsf/0/C1256C5A0028856BC12572AB004CAB3A/$FILE/Indici%20Integrazione%20immigrati%20-%20IV%20e%20V%20Rapporto.pdf).

¹²⁷ Véase http://www.rom.diplo.de/Vertretung/rom/it/06/Immigrationskonferenz/neu_konferenz_seite.html.

¹²⁸ Véase http://www.minbuza.nl/en/welcome/comingtoNL.visas_x_consular_services/civic_integration_examination_abroad.html.



civil: 'participación' en el más amplio sentido de la palabra. Además, el gobierno anunció en noviembre de 2007 sus intenciones políticas hasta 2011 centradas en dos temas principales: emancipación social e integración social. Aparte de las prioridades políticas que se derivaron de estos temas, también se prestó interés a la integración del número cada vez mayor de europeos del este que, a consecuencia de la expansión de la Unión Europea, se están asentando temporal o permanentemente. También hubo novedades en la propuesta para la prohibición de utilizar el burka (anunciada en el Informe Anual de Políticas 2006). El gobierno estipuló la posibilidad de prohibir esta prenda que oculta la cara por motivos de seguridad y orden público, aunque no hubo ningún punto de vista oficial ni propuestas concretas sobre este tema.

En **Portugal**, tras un dilatado debate público, se aprobó la *Resolución del Gabinete 63A /2007* de 3 de mayo de 2007 sobre el *Plan Nacional para la Integración de Inmigrantes (PNI)*. El PNI trata de estimular la participación de los inmigrantes en la concepción, desarrollo y evaluación de las políticas de inmigración, sistematizando los objetivos y compromisos sectoriales del Estado portugués de acoger e integrar a los inmigrantes. A estos efectos, enumera un total de 123 medidas que han de ponerse en marcha antes de que finalice la presente legislatura y que involucran a 13 ministerios. Con esta intención, se aprobó en enero de 2007 el Plan de Acción Nacional para el Año Europeo de Igualdad de Oportunidades para Todos¹²⁹, con el objetivo de promover la igualdad y la no discriminación, concienciar a la población sobre los beneficios de una sociedad más justa y solidaria, con igualdad de oportunidades sin tener en cuenta el género, la etnia de origen, la religión o las creencias, la capacidad, la edad y la orientación sexual. En lo que respecta a las novedades legislativas, la *Ley 59/2007*¹³⁰ de 4 de septiembre de 2007 amplió la tipificación del homicidio para incluir crímenes por motivos raciales, religiosos o de odio político, u odio causado por el color, el origen nacional o étnico, el género o la orientación sexual de la víctima. También fue objeto de debate la participación política de los inmigrantes en la sociedad portuguesa, sobre todo en lo que respecta a las condiciones y circunstancias de la ampliación del derecho de voto para los inmigrantes.

En **España**, el *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*¹³¹ es el órgano del Gobierno de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes. El Foro contribuyó al *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007 - 2010*,¹³² adoptado por el Gobierno en febrero de 2007. El Plan está dotado con 2.000 millones de euros para la totalidad su período de vigencia y se estructura en doce áreas de actuación: acogida,

¹²⁹ Véase www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/6FE5AA2B-B042-4F2A-AEAE-8AEB100D4830/0/PNA_AFIOT.pdf.

¹³⁰ Véase www.dre.pt/pdf1sdip/2007/09/17000/0618106258.PDF.

¹³¹ Véase <http://www.mtin.es/es/migraciones/Integracion/Foro/index.htm>.

¹³² Véase <http://www.mtin.es/es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/indice.htm>.

educación, empleo, vivienda, sanidad, servicios sociales, infancia y juventud, tratamiento igualitario, mujeres, sensibilización, participación, codesarrollo y desarrollo conjunto. Las áreas que cuentan con mayor apoyo económico son acogida, educación y empleo. En este marco, el Fondo de Integración Nacional respalda las políticas de integración aplicadas por los gobiernos regionales y de las comunidades autónomas, basadas en programas de actuación evaluados anualmente. Entre otros instrumentos de financiación para las políticas de integración se encuentra una línea de financiación para programas innovadores puestos en marcha por las autoridades locales y para programas de acogida e integración aplicados por las ONG.

Durante 2007, el gobierno en **Suecia** elaboró un Proyecto de Ley Antidiscriminación¹³³ que refunde leyes antidiscriminación en vigor en una única Ley. La nueva Ley se propone cubrir no sólo sexo, etnicidad, religión y otras creencias, orientación sexual y discapacidad funcional, sino también identidad de género y edad, materias que anteriormente no estaban explícitamente cubiertas en la legislación antidiscriminatoria. El Gobierno lanzó asimismo un paquete de integración especial con una combinación de medidas que en conjunto tienen como objetivo promover una entrada más rápida en el mercado laboral. Por ejemplo, las oficinas públicas de empleo garantizan a los inmigrantes recién llegados una valoración de su experiencia profesional previa; se han asignado recursos para la formación complementaria de inmigrantes con formación universitaria extranjera en derecho y sanidad y servicios médicos; se alienta a los municipios suecos a aligerar el progreso de los refugiados recién llegados a los que se les anima a alcanzar la autonomía mediante un sistema especial de bonos; se han implementado trabajos de introducción (*'Step-in' jobs*), dirigidos a refugiados recién llegados y consiste en el empleo subvencionado dentro del sector privado o público en combinación con estudios del idioma sueco; la mayoría de los programas de mercado de trabajo selectivo han sido sustituidos por un subsidio general de los costes de la nómina para las personas excluidas del mercado laboral. Otra novedad fue la aplicación en el sector público, con carácter de prueba, de la contratación basada en solicitudes anónimas. Se recurrió a este método debido a su potencial para reducir el riesgo de trato no equitativo al tener únicamente en cuenta causas objetivas para adoptar las decisiones.

En el **Reino Unido** se introdujeron exámenes de conocimiento del idioma y de la ciudadanía para todos los demandantes de residencia. A 2 de abril de 2007, se exigió a los solicitantes de permiso indefinido de residencia que acreditaran haber superado la nueva prueba *Life in the UK*¹³⁴ o el examen *English for Speakers of Other Languages (ESOL)*¹³⁵ que incluye también conocimiento de la ciudadanía.

¹³³ Véase http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?id=85&module_instance=2&action=pod_show.

¹³⁴ Véase <http://www.lifeintheuktest.gov.uk/>.

¹³⁵ Véase http://www.direct.gov.uk/en/EducationAndLearning/AdultLearning/ImprovingYourSkills/DG_10037499.

3.7. Ciudadanía y naturalización

En **Austria**, tras la entrada en vigor de una enmienda a la *Ley de Ciudadanía*, el número de naturalizaciones disminuyó considerablemente en 2007, hasta alcanzar un total de 14.010 (7.600 mujeres y 6.410 hombres), lo que supone un descenso del 46% en comparación con la cifra de 2006 (25.746). El endurecimiento de la *Ley de Ciudadanía* provocó las críticas de los expertos en migración, aduciendo que los obstáculos a la naturalización agravan la integración social.

La ya mencionada *Ley de Transposición de Directivas* en **Alemania** también llevó a cabo modificaciones en la *Ley de Nacionalidad (Staatsangehörigkeitsgesetz – StAG)*. Los principales cambios tuvieron que ver con la adquisición de la nacionalidad, las condiciones previas para la naturalización, las disposiciones sobre nacionalidad múltiple, así como modificaciones en la legislación procesal. Las condiciones previas para la naturalización se determinaron en relación con los requisitos lingüísticos y se modificaron con respecto al conocimiento del orden jurídico y social de Alemania. Fue la primera vez que se determinaron estos requisitos en el plano nacional. La acreditación del conocimiento del alemán constituye ahora una condición previa para la adquisición de la nacionalidad alemana y el sustento debe ganarse en principio sin caer de nuevo en la asistencia social o la prestación de desempleo. Además, se han introducido requisitos más estrictos en cuanto a la obediencia a la ley. La *Ley de Nacionalidad*, en su versión modificada, permite a todos los ciudadanos suizos y de la UE naturalizarse sin tener que renunciar a su nacionalidad previa. A la inversa, los alemanes ya no pierden la nacionalidad alemana si adquieren la nacionalidad de otro Estado de la UE o de Suiza. También se introdujo una prestación de juramento formal, que dota de un marco ceremonial a la naturalización.

En 2007 se recibieron 8.003 solicitudes de naturalización en **Irlanda**, lo que supuso un incremento del 13% sobre el año pasado, y se emitieron 1.501 certificados de naturalización y 3.148 certificados de ciudadanía posnupcial. En diciembre de 2007, una serie de noticias en los medios de comunicación revelaron que, en virtud de un nuevo proyecto de legislación, los inmigrantes que quisieran convertirse en ciudadanos irlandeses tendrían que alcanzar un nivel mínimo de inglés o 'competencia razonable' en comunicación en inglés o irlandés. Otro motivo de preocupación permanente que afrontó el Gobierno durante 2007 fue el retraso persistente en las solicitudes de ciudadanía, con plazos de tramitación que, en algunos casos, se cifraban en años hasta finalizar el proceso. A principios de 2007, se anunció un programa para la renovación del permiso de residencia de los padres extranjeros de niños nacidos irlandeses con permiso de residencia concedido en virtud del *Irish Born Child (IBC/05) Scheme* (programa de niños

nacidos irlandeses)¹³⁶. En enero de 2007 comenzó la tramitación de las solicitudes para la renovación de este permiso de residencia en el Estado, y para finales de 2007, se habían registrado 14.035 solicitudes de renovación, de las que 13.697 fueron decisiones positivas. Hubo algunas impugnaciones contra las decisiones negativas conforme al programa administrativo IBC/05. Así, en noviembre de 2006, en una serie de casos de prueba, el Tribunal Superior revocó la decisión del Ministro de denegar un permiso de residencia, basándose en que el Ministro tenía la obligación, pero no la cumplió, de tener en cuenta los derechos constitucionales y convencionales de los niños nacidos irlandeses antes de adoptar la decisión. Sin embargo, en diciembre de 2007, el Tribunal Supremo revocó la decisión del Tribunal Superior en relación con sus conclusiones en las series de casos de prueba, (*Bode [A Minor] -v- Minister for Justice, Equality & Law Reform & Ors*), que reconocían la facultad fundamental del Estado de controlar la entrada, residencia y salida de extranjeros.

Durante 2007 hubo 38.466 casos de adquisición de la ciudadanía en **Italia**, aproximadamente el doble que los registrados hace tres años. A pesar de la tendencia creciente, **Italia** aún registra uno de los índices más bajos de naturalización en la UE. Se debatieron varios borradores de ley durante el año para reducir los años de residencia continua y para reprimir los posibles casos de "matrimonios de conveniencia". Sin embargo, el matrimonio de un nacional italiano con un nacional de un tercer país constituye en la actualidad un pilar estructural de la sociedad italiana contemporánea, representando un promedio de hasta un matrimonio de cada cuatro en algunas regiones industriales del norte de Italia.

La doble ciudadanía es un asunto pendiente en **Letonia**, donde muchos de sus nacionales residen en el extranjero. También en el contexto de promover el retorno de sus nacionales y reforzar la conexión con Letonia, se ha lanzado una iniciativa en el marco de un Grupo de Trabajo, compuesto de representantes de Ministerios de la Administración, sobre la posibilidad de que los niños nacidos en el extranjero reciban la nacionalidad dual, lo que puede traducirse en modificaciones en la legislación nacional pertinente. Otras novedades son la adopción y entrada en vigor del *Reglamento 353*, por el que se define el procedimiento unificado de examen para verificar el dominio del idioma letón y los conocimientos de las personas que deseen recibir la ciudadanía letona. Otro *Reglamento (354)* define el procedimiento para las solicitudes de reconocimiento de un menor como nacional de Letonia.

En 2007 se registraron un total de 27.100 solicitudes de naturalización en los **Países Bajos** (un ligero descenso comparado con 2006, cuando la cifra fue de 28.200). Se adoptaron

¹³⁶ Para más información véase el Informe Anual de Políticas 2006 y <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/IBC05Renewal.pdf/Files/IBC05Renewal.pdf>.

decisiones sobre 26.650, y 1.300 están aún en fase de revisión. De la totalidad de las solicitudes, un 81% fueron positivas (83% en 2006). El tema de la doble nacionalidad apareció con frecuencia en la agenda política durante la formación del nuevo gobierno, tras el anuncio de que dos candidatos ministeriales a Secretario de Estado tenían otra nacionalidad además de la holandesa. Durante un debate parlamentario, el Partido de la Libertad (PVV) manifestó que se oponía radicalmente a su nombramiento y presentó una moción, que no contó con el apoyo de ningún partido, para impedir que los ciudadanos holandeses con doble nacionalidad pudiesen ser Miembros del Parlamento o del gobierno. El PVV también presentó otra moción, que, una vez más, no contó con el respaldo de ningún partido, de censura contra los dos candidatos a Secretario de Estado. En diciembre de 2007, el gobierno retiró una propuesta de ley para limitar la nacionalidad múltiple, para poder regularla de modo distinto. El gobierno tiene previsto introducir la obligación de renunciar a la nacionalidad original en los adultos no nacidos en los Países Bajos, pero que hayan vivido allí desde los cuatro años y que deseen hacer uso del derecho resultante a convertirse en ciudadanos holandeses. El gobierno también planea introducir la posibilidad de revocar la ciudadanía holandesa, por ejemplo, si un individuo es condenado por delitos de terrorismo o delitos cometidos con finalidad terrorista. En otro orden de cosas, la entrada en vigor de la nueva *Ley de Integración Cívica*¹³⁷ el 1 de enero de 2007 supuso la eliminación del requisito del examen de naturalización para los solicitantes que la demandasen a partir del 1 de abril de 2007, dado que éstos tendrán que aprobar el examen de integración cívica.

En 2006, la modificación de la ley de nacionalidad en **Portugal**, reseñado en el Informe Anual de Políticas 2006, reforzó el principio de *ius soli* como la conexión efectiva de las personas físicas al territorio portugués. Tras su entrada en vigor el 15 de diciembre de 2006, sus efectos fueron visibles en el número de solicitudes de nacionalidad portuguesa presentadas en 2007, creciendo las peticiones de adquisición de la nacionalidad portuguesa de aproximadamente 4.000 en 2006 a aproximadamente 19.000 en 2007. Este cambio en la ley y su repercusión, fue objeto de un debate parlamentario, en el que se afirmó que este régimen legal había habilitado una solución justa y equitativa a una cuestión esencial para la integración de los inmigrantes, señalada desde hace mucho tiempo por diferentes sectores de la sociedad portuguesa y por comunidades de residentes extranjeros.

La principal novedad en **España** fue la adopción de la *Disposición Adicional Quinta de la Ley 52/2007*,¹³⁸ por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil o la dictadura. Esta Disposición entrará en vigor el 27 de diciembre de 2008 y afecta a las personas cuyo

¹³⁷ Véase http://www.ind.nl/en/inbedrijf/overdeind/veelgestelde vragen/Wet_inburgering_naturalisatie.asp.

¹³⁸ Véase <http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/27/pdfs/A53410-53416.pdf>.

padre o madre hubiese sido español de origen y a los nietos que perdieron o tuvieron que renunciar a la nacionalidad española como consecuencia del exilio. Otra novedad fue la INSTRUCCIÓN DE 26 DE JULIO DE 2007 de la *Dirección General de los Registros y Notariado* sobre la tramitación de las solicitudes de adquisición de la nacionalidad española por residencia. Esta instrucción nace con la finalidad de mejorar y unificar la tramitación de los expedientes de adquisición de nacionalidad por residencia, suprimiendo el requisito de aportación por parte del extranjero solicitante de la nacionalidad española del certificado de residencia, siempre que aporte el documento que como extranjero residente en España le hayan facilitado las autoridades españolas (Tarjeta de Identidad de Extranjero, Tarjeta de Residencia de Familiar de Ciudadano de la Unión, Certificado del Registro Central de Extranjeros).

3.8. Inmigración ilegal

El número de casos y de personas que han ingresado ilegalmente en **Austria** se ha reducido significativamente en comparación con años anteriores. La causa principal de esta novedad es que, desde su adhesión a la Unión Europea el 1 de enero de 2007, los nacionales de **Rumanía** pueden entrar más fácilmente en el país. Además, a consecuencia de los efectos del *Conjunto de Leyes Extranjería de 2005* y de la mejora de la cooperación entre Austria y sus países vecinos, incluidos otros países de tránsito, el número de personas que intentaba acceder al país de forma clandestina ha disminuido en un 21%. Drehscheibe,¹³⁹ un departamento de la ciudad de Viena que ayuda a los niños víctima de la trata de personas, informó de la continua disminución en el número de víctimas menores. El motivo principal es la identificación de los menores y la mejora en la cooperación con la policía y los centros de crisis en el país de origen, principalmente en **Rumanía** y Bulgaria.

En **Bélgica** los medios de comunicación prestaron gran atención al caso de Ana Cajamarca y su hija Angélica (11 años en aquel entonces) detenidas el 30 de junio de 2007 por haber estado viviendo en situación irregular desde 2003.¹⁴⁰ Ambas fueron internadas en un centro de internamiento a la espera de su expulsión a Ecuador. Abogados y grupos activistas alegaron que era inhumano encerrar a un menor en un centro de internamiento y el caso ocupó las portadas de los medios de comunicación durante varios días, también debido a los comentarios y a la visita al centro de internamiento del Presidente de Ecuador Rafael Correa y su esposa belga, Anne Malherbe. Un tribunal de Bruselas dictó una

¹³⁹ Véase <http://www.wieninternational.at/de/node/4170> o http://www.iomvienna.at/files/Upload/Drehscheibe_engl.pdf.

¹⁴⁰ Véase, por ejemplo, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6921936.stm>.

orden contra su expulsión forzosa, al tiempo que se trasladaba a la madre y la hija al aeropuerto para tomar un avión con destino a Ecuador, y fueron liberadas poco después.

Durante 2007 se hallaron un total de 13 personas en situación ilegal en **Estonia** como resultado de las acciones de los agentes de vigilancia migratoria de la *Junta de Migración y Ciudadanía (CMB)*. Por otro lado, los agentes de la CMB emitieron 233 preceptos de legalización y 138 preceptos de expulsión en relación con las personas que se encontraban en situación ilegal en el país. En la frontera, la *Administración de la Guardia Fronteriza Estonia* identificó a 41 inmigrantes que trataban de entrar ilegalmente y descubrió 35 casos de inmigración ilegal. Según la Guardia Fronteriza, los principales modos de inmigración ilegal son el uso de documentos falsos, el cruce ilegal de la frontera en las zonas que se encuentran entre los puntos de inspección fronteriza y la entrada en Estonia declarando el turismo como presunta finalidad para luego marcharse con documentos falsos o quedarse a trabajar o en situación irregular en Estonia. La mayoría de inmigrantes ilegales procedían de Moldavia (9), Rusia (7) y Ucrania (6). Según la experiencia de la Guardia Fronteriza, ha disminuido el riesgo de inmigración ilegal gracias al sistema de información común de los países de Schengen, en el que se hace hincapié en la recopilación de información y el análisis y la cooperación con la población, los municipios y las autoridades locales.

Tras un asesinato brutal cometido por un nacional de otro Estado Miembro de la Unión Europea, el Gobierno de **Italia** lanzó un Decreto para ampliar la política de expulsiones e incluir también a los nacionales de la Unión Europea que residan en situación ilegal. En concreto, el Ministro del Interior encargó a los prefectos locales la tarea de emitir órdenes de expulsión basándose en la jurisdicción de orden público.¹⁴¹ A finales de diciembre de 2007, el Gobierno aprobó un segundo Decreto (la denominada "Ley de Seguridad"¹⁴²) por la que se regulaba la expulsión de ciudadanos comunitarios por motivos de orden público y de sospechas fundadas de terrorismo. A finales de año, **Italia** firmó un acuerdo de cooperación con el gobierno de Libia para abordar el fenómeno de la inmigración ilegal.

Una de las intenciones concretas del nuevo gobierno de los **Países Bajos**, y una antigua aspiración de la oposición de izquierdas durante el gobierno anterior, fue la realización de un programa de amnistía para los solicitantes de asilo que hayan agotado todos los recursos legales y que hubiesen solicitado el asilo conforme a la antigua Ley de Extranjería (desde antes del 1 de abril de 2001). Tras largas negociaciones y debates políticos, incluida la formalización de un acuerdo con los municipios, el denominado *Programa de*

¹⁴¹ Véase http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0989_2007_10_12_Ordinanza_PCM_rifugiati.html_684598698.html and <http://www.parlamento.it/leggi/decreti/07181d.htm>.

¹⁴² Véase http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/sicurezza/0996_2007_12_29_decreto_espulsioni.html.

Liquidación del Legado de la antigua Ley de Extranjería finalmente entró en vigor el 15 de junio de 2007. A principios de 2007 se preveía que entre 25.000 y 30.000 tendrían derecho a participar en el programa, y, el 28 de enero de 2008, se había formulado una oferta a cerca de 25.000 extranjeros, de los que en torno a 21.000 respondieron positivamente. Se recibieron críticas, sobre todo por parte de la oposición derechista, sobre la cantidad de costes directos e indirectos del programa, así como sobre el posible 'efecto atracción'. Sin embargo, la crítica principal era que el programa recompensaba los extranjeros que han infringido la ley al no abandonar los Países Bajos a pesar de contar con una o varias denegaciones definitivas sobre sus solicitudes de asilo. El Secretario de Estado de Justicia respondió que, en opinión del gobierno, había sólidos argumentos a favor del programa y que éste no originaba desigualdad jurídica. En otra novedad, acaecida en octubre de 2007, el gobierno presentó una propuesta de ley para racionalizar la financiación de la asistencia médica esencial a los emigrantes residentes en situación legal. La propuesta legislativa regula las aportaciones del gobierno a los prestadores de asistencia sanitaria que registren pérdidas como resultado de facilitar asistencia médica esencial a los emigrantes que no tienen acceso a los servicios de la seguridad social, que no pueden pagar a los proveedores de asistencia sanitaria y que no tienen un seguro sanitario. Para que los proveedores tengan derecho al pago, la asistencia sanitaria debe ser esencial, y el 19 de diciembre de 2007, la Comisión Klazinga¹⁴³ emitió una orientación sobre lo que se considera asistencia médica esencial.

En el período comprendido entre 2004 y 2007, y en el seno de las competencias del Ministerio del Interior, se han llevado a cabo varias medidas en **España** orientadas a la mejora de la gestión de la inmigración y la extranjería, así como aquellas actividades relativas a las competencias de dicho Ministerio en estas materias. Además de la creación de la ya mencionada (Apartado 2.5) *Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería*, estas medidas incluyen la extensión de Agregados de Interior a los países de la costa occidental de África; la firma de Acuerdos de Cooperación con 10 países africanos, en particular con Marruecos en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores; además del refuerzo de los controles fronterizos y la mejora de la eficacia de las Fuerzas y Cuerpos Seguridad del Estado en el control de la inmigración ilegal, cuyos efectivos han sido incrementados. Asimismo, se han puesto en práctica actuaciones con otros Estados Miembros coordinadas por la Agencia FRONTEX, que han permitido, desde 2006, la detección de 12.864 inmigrantes que intentaban acceder de forma clandestina al país a bordo de 155 embarcaciones. A pesar de la inmensa dificultad que supone la gestión de las fronteras y de las dramáticas imágenes de las Islas Canarias mostradas por los medios de comunicación, se considera que las medidas específicas puestas en práctica por las autoridades españolas tratan de forma humanitaria a estos inmigrantes.

¹⁴³ Para más información acceda a <http://www.pharos.nl/supernavigatie/english/383?pagina=4>.

En marzo de 2007 el Ministerio del Interior del **Reino Unido** anunció una nueva estrategia con vistas a garantizar el cumplimiento de sus leyes de inmigración. El Ministerio del Interior siguió esta estrategia consultando sobre la aplicación de un nuevo sistema de sanciones civiles para empleados nacionales de terceros países que se encuentren trabajando en situación irregular en el Reino Unido. El 13 de diciembre de 2007 se debatió en el Parlamento la legislación para introducir sanciones en una escala móvil de hasta un máximo de 10.000 libras esterlinas (aproximadamente 12.000 euros) por trabajador ilegal, quedando aprobada la ley en febrero de 2008. El Ministerio del Interior y el Departamento de Salud han iniciado una revisión conjunta de las leyes que regulan el acceso de los emigrantes a la asistencia sanitaria gratuita en Inglaterra.

3.9. Actuaciones contra la trata de seres humanos¹⁴⁴

La principal novedad a este respecto en **Austria** fue la adopción del *Plan de Acción Nacional contra la Trata de Seres Humanos (Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel)*¹⁴⁵ por parte del Consejo de Ministros en marzo de 2007. Conforme a este Plan de Acción, se elaboró el Primer Informe austriaco sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos¹⁴⁶, en el que se ofrece un panorama de las actuaciones y medidas que ya ha adoptado Austria, y que tiene previsto adoptar, con respecto a la trata de seres humanos, la sensibilización de la población a través de diferentes eventos, debates, etc.; sensibilizar a la policía y a los sistemas de control fronterizo; y la creación en las provincias de nuevos centros de intervención para las víctimas de la trata de seres humanos. Asimismo, el Ministerio del Interior en cooperación con la Organización Internacional de la Migración (IOM), lanzó un proyecto sobre "Desarrollo de Directrices para la obtención de Datos sobre trata de Seres Humanos, incluidos Indicadores Comparables."¹⁴⁷

Durante 2007 se registraron en **Estonia** 135 delitos que podrían estar relacionados con la trata de seres humanos, los mismos que en 2006, pero no se emitieron permisos de residencia temporales para las víctimas de conformidad con la Directiva del Consejo

¹⁴⁴ Las actuaciones llevadas a cabo en el ámbito de los Estados Miembros pueden también contemplarse en el contexto del *Plan de la UE sobre Mejores prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirla* (2005/C 311/01), véase [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005XG1209\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005XG1209(01):EN:NOT).

¹⁴⁵ Véase http://www.kinderrechte.gv.at/home/upload/50%20thema/tm_0810_mh-bericht_letzte_version_080804.pdf.

¹⁴⁶ Véase <http://www.bmeia.gv.at/en/foreign-ministry/foreign-policy/human-rights/main-human-rights-issues/combating-human-trafficking.html>.

¹⁴⁷ Disponible en http://www.emn.at/modules/typetool/pnincludes/uploads/IOM_Vienna_AT_MoI_Guidelines%20for%20the%20Collection%20of%20Data%20on%20THB.pdf.



2004/81/EC.¹⁴⁸ Tuvo lugar una importante enmienda del Código Penal que ampliaba, sobre la base de la definición de trata de seres humanos recogida en la Decisión Marco del Consejo 2002/629/JHA,¹⁴⁹ el término “esclavizar” para incluir también la “condición desamparada” de la víctima o abusar de la dependencia de la parte culpable, además de violencia o fraude. Otras novedades fueron el análisis del Ministerio de Justicia, en cooperación con el Ministerio del Interior, Asuntos Sociales y Exteriores del *Convenio Europeo sobre la Lucha Contra la Trata de Seres Humanos*,¹⁵⁰ con vistas a convertirse en país signatario en 2008. Además se inició una campaña de información dirigida a los funcionarios consulares para formarles en materia de detección y asistencia de víctimas, y una campaña de sensibilización en los institutos.

Además de la antedicha consulta pública en **Irlanda** sobre la creación de un Plan de Acción para combatir la trata de seres humanos, se publicó también el *Proyecto de Ley Penal (sobre trata de seres humanos) de 2007* e Irlanda se convirtió en país signatario del referido *Convenio Europeo sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos*.

En **Italia**, se creó un “Observatorio sobre la Prostitución”¹⁵¹ en el *Departamento de Seguridad Pública del Ministerio del Interior*. Este Observatorio, compuesto también por representantes sociales e institucionales, tiene como competencia el estudio y la profundización del sistema global para prevenir y combatir dicho fenómeno, así como medidas de asistencia y protección de las víctimas. Es más, para prevenir la trata de seres humanos, se procedió a una aplicación más coherente del Artículo 18 del Texto Consolidado sobre Migración,¹⁵² sobre la recuperación de personas explotadas.

La lucha contra la introducción ilegal y la trata de seres humanos es una prioridad de los servicios de policía y justicia en los **Países Bajos**. En 2007, se obtuvieron algunos buenos resultados en este área, a menudo en colaboración con las autoridades de otros países, como el arresto de un nacional somalí sospechoso de ser uno de los organizadores de una red de inmigración clandestina; el arresto de 12 sospechosos (también en **Alemania**) en una investigación sobre una red global de traficantes internacionales de mujeres turcas; cerca de 20 detenciones y registros domiciliarios en los Países Bajos, los Estados Unidos, el **Reino Unido**, **Bélgica**, Francia, **Alemania** y **España** en una investigación

¹⁴⁸ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:EN:NOT>.

¹⁴⁹ Véase http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32002F0629&model=guichett.

¹⁵⁰ Véase http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/default_EN.asp.

¹⁵¹ Véase el primer Informe de Síntesis del Observatorio sobre la Prostitución disponible en www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/14/0685_Sintesi_Conclusioni_Relazione_Osservatorio.doc.

¹⁵² Véase http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/14/0963_ART.18T.U_immigrazione.pdf.

sobre trata de seres humanos relativa a menores demandantes de asilo procedentes de Nigeria; y la detención de cuatro sospechosos de introducir ilegalmente a inmigrantes chinos en el **Reino Unido**. El Gobierno holandés estudió la posibilidad de ampliar el denominado programa B9.¹⁵³ En virtud de este programa se concede a los extranjeros que cooperen con la investigación y la persecución de traficantes de seres humanos, una residencia temporal (de conformidad con la antedicha Directiva del Consejo 2004/81/CE). La posible ampliación era la concesión de un permiso de residencia independiente tras tres años consecutivos de residencia (sobre la base de un permiso B9) y la concesión de la residencia (sobre la base del permiso B9) a las víctimas que no informan sobre trata de seres humanos pero cooperan de otro modo con la investigación y persecución, por ejemplo efectuando una declaración o actuando como testigos.

A través de la *Resolución 81/2007 de 22 junio de 2007*,¹⁵⁴ el gobierno de **Portugal** aprobó su *Plan Nacional Contra la Trata de Seres Humanos para 2007/2010*. Este plan recoge una estrategia global y coordinada para combatir este fenómeno en sus múltiples dimensiones, compartiendo responsabilidades entre diversas entidades gubernamentales y cívicas. Consciente de que las víctimas más vulnerables de este complejo fenómeno son las mujeres y los niños, el plan presenta un enfoque integrado que combina los aspectos represivos de la lucha contra esta clase de actividad criminal con estrategias de prevención y estrategias que ofrecen apoyo e inclusión social para las víctimas con vistas a salvaguardar los derechos humanos. Asimismo, se aprobaron leyes para garantizar permisos de residencia a las víctimas de la trata de seres humanos,¹⁵⁵ en las que se definían las circunstancias especiales que justifican la concesión de esta protección a las víctimas, al margen de la investigación y supresión de la trata de seres humanos, la reducción de la inmigración ilegal y el deseo de la víctima de colaborar en tales investigaciones. También comenzó una campaña de sensibilización sobre la Trata de Seres Humanos, con la presentación de la versión portuguesa de la publicación del Consejo Europeo "No estás en venta", titulada "Não estás à venda."¹⁵⁶

En **Suecia** tuvo lugar una modificación de la *Ley de Extranjería* relativa a los criterios para conceder y retirar permisos de residencia limitados a personas que cooperen con las autoridades durante una investigación o vista principal sobre un delito de trata de seres humanos. La modificación supone que es posible conceder un permiso de residencia limitado de seis meses, previa solicitud de la persona a cargo de la investigación preliminar, a un extranjero que se encuentre en Suecia si se considera necesario para llevar a cabo

¹⁵³ Detalles publicados en los Documentos Parlamentarios II 2007/08 de los **Países Bajos**, 19 637, núm. 1174 (Carta).

¹⁵⁴ Véase <http://dre.pt/pdf1sdip/2007/06/11900/39383949.PDF>.

¹⁵⁵ Decreto Ley 368/2007, véase <http://dre.pt/pdf1sdip/2007/11/21200/0800808008.PDF>.

¹⁵⁶ Véase <http://www.nao-estas-a-venda.sef.pt/index.html>.

una investigación preliminar o una vista principal en una causa penal. Antes de conceder un permiso de esta clase, el extranjero podrá gozar de un permiso de residencia de 30 días (periodo de reflexión) para que decida si desea cooperar o no con las autoridades competentes.

El **Reino Unido** firmó el *Convenio Europeo Sobre la Lucha Contra la Trata de Seres Humanos* y publicó su Plan de Acción para la Lucha Contra la Trata de Seres Humanos.¹⁵⁷ En octubre de 2007, se lanzó Operation Pentameter 2¹⁵⁸, la mayor campaña policial multiagencia desplegada hasta la fecha destinada a hacer cumplir la legislación con vistas a combatir la trata de seres humanos para su explotación sexual. En diciembre de 2007, el Reino Unido acogió junto con el Consejo de Europa, un seminario regional sobre la trata de seres humanos, que incluía a representantes de otros ocho Estados Miembros. El seminario estaba orientado a compartir las experiencias y las mejores prácticas sobre temas como detección de víctimas, permisos de reflexión y de residencia y apoyo a las víctimas de trabajos forzados.

3.10. Migración de retorno¹⁵⁹

Durante 2007, según la Policía de Extranjería en **Austria**, se firmaron 7.280 denegaciones, siendo la razón principal en la mayoría de ellas (5.065) la entrada ilegal. Además, se llevaron a cabo 1.673 expulsiones, con la residencia ilegal como causa principal. Asimismo, se puso a 6.600 personas en situación de detención pendiente de expulsión, efectuándose finalmente 2.831 expulsiones. El lo que respecta al retorno voluntario asistido, el Ministerio del Interior registró 7.536 casos. La Junta Asesora de Derechos Humanos¹⁶⁰ informó de las denominadas 'deportaciones problemáticas'. En diciembre de 2007 se reformó la *Ley de Administración de Centros Penitenciarios (Strafvollzugsgesetz, StVG)* en **Austria**, que permite a un extranjero condenado, que haya cumplido al menos la mitad de la pena de prisión, la excarcelación anticipada si vuelve de inmediato a su país de origen. A comienzos de agosto de 2007, había 8.945 personas detenidas en centros penitenciarios según las estadísticas oficiales, de las que aproximadamente 1.900-2.000 eran nacionales de terceros países. Deben cumplirse ciertas condiciones previas (por ejemplo, se impone al extranjero una prohibición de residencia) y el retorno al país de origen debe ser

¹⁵⁷ Véase <http://www.homeoffice.gov.uk/documents/human-traffick-action-plan>.

¹⁵⁸ Véase <http://www.pentameter.police.uk/>.

¹⁵⁹ La REM ha llevado a cabo anteriormente un estudio sobre la «Migración de Retorno» (ISBN 978-92-79-07792-0) y en 2009 finalizará un estudio sobre *Programas y Estrategias en los Estados Miembros de la UE que promuevan el retorno asistido y la reintegración en terceros países*.

¹⁶⁰ Véase http://www.menschenrechtsbeirat.at/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=111&Itemid=165.



voluntario. Sin embargo, la salida debe supervisarse para garantizar que la persona ha abandonado efectivamente el país.

En 2007, un total de 113 personas recibieron asistencia para el retorno en **Estonia**, principalmente personas de edad avanzada que vivían solas y deseaban reunirse con sus parientes en otros países, sobre todo con destino a Rusia (89 personas), a Ucrania (12 personas) y a Bielorusia (8 personas). También hubo 144 retornos de nacionales estonios a Estonia, asistidos por el gobierno a través de la Fundación de Migración Estonia.¹⁶¹

En 2007, 417 personas optaron por el retorno voluntario asistido a sus hogares en **Irlanda**, un incremento sustancial comparado con los datos del año 2006 en el que 238 personas solicitaron el retorno voluntario asistido. En lo que respecta al retorno forzoso, en 2007 se ejecutaron 135 Órdenes de Expulsión a países extracomunitarios. Además, tuvieron lugar 225 transferencias conforme al programa Dublín II a otros Estados Miembros, lo que supone un 66% del total de órdenes de transferencia firmadas. Por vez primera, nacionales de la UE fueron expulsados conforme al *Reglamento 20(1)(a) de las Comunidades Europeas (Libertad de Circulación de Personas), Reglamento (Núm. 2), 2006*,¹⁶² y se firmaron Órdenes de Expulsión contra nueve personas, de las cuales cuatro fueron expulsadas a otros Estados Miembros de la UE.

La política de migración de retorno continuó siendo una prioridad para el nuevo gobierno en los **Países Bajos**, marcándose como objetivos una mejora de la eficacia y la salida controlada de extranjeros que ya no tienen derecho a permanecer en el país. Se alienta al extranjero a que abandone el país por sí mismo, pero si es necesario se emitirá una orden de salida forzosa, en la que el antedicho *Servicio de Salida y Repatriación (DT&V)* (Apartado 2.5) desempeña un papel importante. La política de migración de retorno también fue objeto de especial atención en la elaboración y ejecución del ya referido *Programa de Liquidación del Legado de la antigua Ley de Extranjería* (Apartado 3.8), sobre todo en el convenio con los municipios holandeses. En lo que respecta a la ejecución de retornos, el 28 de agosto de 2007, la *Comisión Supervisora de Deportaciones de la Policía Real (Commissie van Toezicht Uitzettingen Koninklijke Marechaussee)* independiente presentó los resultados de su estudio sobre las alegaciones realizadas en un programa de televisión el pasado año. Las conclusiones del estudio fueron que no hay un 'uso excesivo sistemático de la violencia'; sin embargo, sí se ha recurrido en algunas expulsiones a 'violencia improvisada ocasional'. El gobierno respondió positivamente a las recomendaciones que se efectuaron. El gobierno también informó de la puesta en marcha de un centro de alojamiento especial para las familias con niños que cooperan en su expulsión.

¹⁶¹ Véase http://www.migfond.ee/ee/uudised_en.php?action=view&id=23.

¹⁶² Véase <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/SI656of2006.pdf/Files/SI656of2006.pdf>.

Se puso en marcha una alianza entre el *Servicio de Extranjeros y Fronteras (SEF)* de **Portugal** y la *Organización Internacional para la Migración (IOM)*, conocida con el nombre de Project SuRRIA¹⁶³, que tenía como objetivo principal crear una red descentralizada de información y apoyo para inmigrantes dispuestos a retornar voluntariamente a sus países de origen, y que puede identificarse como una buena práctica en el contexto del retorno.

Las devoluciones en **España** se efectúan en el contexto de Acuerdos de Readmisión, de los que se han firmado cerca de 20 entre España y terceros países. Algunos de ellos incluyen asistencia técnica a las autoridades del país de origen. También se han constituido Acuerdos Marcos de Cooperación relativos a la inmigración (como los firmados con Gambia, Guinea-Conakry y Cabo Verde, para asistirse mutuamente en el área del retorno voluntario asistido, fomentar la contratación legal y la asistencia policial y operativa en la lucha contra la inmigración ilegal, etc.). En 2007, en lo que atañe al retorno voluntario, organizados por ONG y la IOM y subvencionados por el gobierno, tuvieron lugar unos 1.184 (958 en 2006) a un coste de 1.694.109 euros (1.441.259 en 2006).

En agosto de 2007, **Suecia** introdujo un subsidio de restablecimiento económico para las personas (de ciertos países) que vieron rechazada su solicitud de un permiso. La finalidad del subsidio era facilitar el retorno a los países en los que las condiciones para poder restablecerse son limitadas. En la actualidad, los nacionales de Irak, Afganistán y Somalia que retornan voluntariamente están entre aquellos que pueden solicitar este subsidio, aunque el interés ha resultado escaso, habiéndose presentado únicamente 102 solicitudes. De estas, se concedieron 17. En lo que respecta a los acuerdos de readmisión, los gobiernos de Afganistán y Suecia, junto con el UNHCR, firmaron un acuerdo en el que se describen las condiciones del retorno voluntario desde Suecia de los ciudadanos afganos. El *Memorando de Acuerdo Tripartito (MoU)* se firmó en junio de 2007 y el acuerdo es válido hasta el 31 de diciembre de 2008.

Tras intensos debates con el poder judicial y los actores implicados, la *Border and Immigration Agency (Agencia de Inmigración y Fronteras)* del **Reino Unido**, como parte de una nueva estrategia de aplicación de la ley, implantó un cambio de política en el tratamiento¹⁶⁴ de la interposición de Recurso Judicial contra la expulsión. Desde marzo de 2007, aquellos que estén pendientes de expulsión tienen derecho a recibir un preaviso mínimo de tres días de su expulsión (incluidos dos días laborables), pero la expulsión se aplaza únicamente si se interpone un Recurso Judicial ante el Tribunal en el que se detalle

¹⁶³ Véase http://www.acidi.gov.pt/modules.php?name=FAQ&myfaq=yes&id_cat=2&categories=Retorno+Voluntario.

¹⁶⁴ Es lo que se llama Expulsión Automática en el derecho británico. Las órdenes de expulsión no tienen fecha de caducidad y permanecen en vigor hasta que se revocan.

suficientemente los motivos de la impugnación. La política publicada incluye la disposición de dar un preaviso inferior a 72 horas en circunstancias claramente definidas. El objetivo de estas modificaciones es no fomentar las reclamaciones especulativas destinadas simplemente a interrumpir el proceso de expulsión, y garantizar que los reclamantes no obtengan un beneficio de la presentación de una reclamación con poco fundamento. Del mismo modo, y al igual que los acontecimientos de **Austria**, se produjo un intenso debate político y en los medios de comunicación sobre el asunto de los prisioneros extranjeros.¹⁶⁵ La *UK Borders Act (Ley Fronteriza Británica)* de 2007 contenía disposiciones para la expulsión automática y responsabilizaba al Secretario de Estado de la emisión de una Orden de Expulsión cuando un delincuente extranjero (no incluido en las categorías de excepción enumeradas en el Artículo 33 de la Ley) es condenado a una pena de privación de libertad de 12 meses o más, o a una condena de cualquier duración, por la comisión de un delito particularmente grave. De conformidad con esta legislación, los recursos interpuestos contra la expulsión sólo pueden ejercerse desde el extranjero, a menos que el delincuente extranjero invoque la posibilidad de acogerse a los derechos humanos o al asilo. En agosto de 2008 se implantó la expulsión automática para aquellos a los que se les ha impuesto una pena de privación de libertad de 12 meses o superior.

4. Legislación de la UE sobre asilo e inmigración

En este apartado se describen las novedades relativas a la adopción, transposición y/o experiencia en la implantación de la legislación de la UE¹⁶⁶ en el ámbito del asilo y la inmigración durante 2007. Debe destacarse, véase Apartado 2.4, la transposición en **Alemania** de 11 Directivas comunitarias sobre política de asilo e inmigración.

4.1. Legislación de la UE adoptada en 2007

A continuación se expone la legislación comunitaria sobre asilo e inmigración adoptada en el 2007:

¹⁶⁵ Véase, por ejemplo, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/6378461.stm.

¹⁶⁶ Véase http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/jha_acquis_1008_en.pdf para una enumeración completa del acervo sobre asilo/inmigración de la UE.

4.1.1. Estadísticas sobre migración

- Reglamento (CE) nº 862/2007¹⁶⁷ del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007 sobre las *estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional* y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 311/76 del Consejo relativo a la elaboración de estadísticas de trabajadores extranjeros (OJ L 199 de 31 de julio de 2007, pág. 23);

4.1.2. Acuerdos de readmisión

- Decisión del Consejo 2007/341/CE¹⁶⁸ de 19 de abril de 2007 sobre la firma del *Acuerdo entre Rusia y la UE sobre readmisión*, OJ L 129 de 17 de mayo 2007, pág. 40;
- Decisión del Consejo 2007/839/CE¹⁶⁹ de 29 de noviembre de 2007 sobre la celebración del *Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre la readmisión* de residentes ilegales;
- Decisión del Consejo 2007/817/CE¹⁷⁰ de 8 de noviembre de 2007 sobre la celebración del *Acuerdo entre la Comunidad Europea y la ex República Yugoslava sobre la readmisión* de residentes ilegales;
- Decisión del Consejo 2007/818/CE¹⁷¹ de 8 de noviembre de 2007 sobre la celebración del *Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Montenegro sobre la readmisión* de residentes ilegales;
- Decisión del Consejo 2007/819/CE¹⁷² de 8 de noviembre de 2007 sobre la celebración del *Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre la readmisión* de residentes ilegales;
- Decisión del Consejo 2007/820/CE¹⁷³ de 8 de noviembre de 2007 sobre la celebración del *Acuerdo entre la Comunidad Europea y Bosnia Herzegovina sobre la readmisión* de residentes ilegales.

¹⁶⁷ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007R0862:EN:NOT>.

¹⁶⁸ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0341:EN:NOT>.

¹⁶⁹ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0839:EN:NOT>.

¹⁷⁰ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0817:EN:NOT>.

¹⁷¹ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0818:EN:NOT>.

¹⁷² Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0819:EN:NOT>.

¹⁷³ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0820:EN:NOT>.

Si bien en el 2007 se celebraron Acuerdos de Readmisión con Ucrania y varios países de los Balcanes, éstos no entraron en vigor hasta apenas el 2008. Al mismo tiempo, también se formalizaron acuerdos sobre visados con dichos países. El acuerdo de readmisión con Rusia, sin embargo, entró en vigor el 1 de junio de 2007, al mismo tiempo que un acuerdo sobre visados (Decisión del Consejo 2007/340/CE¹⁷⁴). **Estonia** informó de que, en realidad, los primeros retornos a Rusia sobre la base de este acuerdo no tuvieron lugar hasta diciembre de 2007, siendo el principal problema la ausencia de protocolos de implementación de los acuerdos de readmisión. Este acuerdo también simplifica el retorno de nacionales de terceros países que han llegado a la Unión Europea a través de Rusia. A estos efectos, se ha concedido a Rusia un periodo transitorio de tres años. En principio, Rusia sólo admitirá a nacionales de terceros países con los que tenga un acuerdo de readmisión. **Letonia** concluyó las negociaciones de su protocolo con Rusia, cuya celebración formal se prevé para junio de 2008.

4.1.3. Fronteras exteriores

- Reglamento (CE) nº 863/2007¹⁷⁵ del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007 por el que se establece un mecanismo para la creación de *equipos de intervención rápida en las fronteras* y que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados;
- Decisión del Consejo 2007/511/CE¹⁷⁶ de 15 de febrero sobre la celebración, en nombre de la Comunidad, y sobre la aplicación provisional del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la *República de Islandia y el Reino de Noruega* sobre las modalidades de la participación de estos Estados en la *Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores* de los Estados Miembros de la Unión Europea.
- Decisión del Consejo 2007/512/CE¹⁷⁷ de 15 de febrero sobre la firma, en nombre de la Comunidad, y sobre la aplicación provisional del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la *República de Islandia y el Reino de Noruega* sobre las modalidades de la participación de estos Estados en la *Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores* de los Estados Miembros de la Unión Europea.

¹⁷⁴ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0340:EN:NOT>.

¹⁷⁵ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007R0863:EN:NOT>.

¹⁷⁶ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0511:EN:NOT>.

¹⁷⁷ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0512:EN:NOT>.

4.1.4. EU Financiación

- Decisión del Consejo 2007/435/CE¹⁷⁸ de 25 de junio de 2007 por la que se establece el *Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países* para el período 2007-2013 como parte del programa general “Solidaridad y Gestión de los Flujos de Migración”, (OJ L 168 de 28 de junio de 2007, pág. 18);
- Decisión 573/2007/CE¹⁷⁹ del Parlamento Europeo y del Consejo del 23 de mayo de 2007 por la que se establece el *Fondo Europeo para los Refugiados* para el período 2008-2013 como parte del programa general “Solidaridad y Gestión de los Flujos de Migración” y por la que se revoca la Decisión 2004/904/CE del Consejo;
- Decisión 574/2007/CE¹⁸⁰ del Parlamento Europeo y del Consejo del 23 de mayo de 2007 por la que se establece el *Fondo para las Fronteras Exteriores* para el período 2007-2013 como parte del programa general “Solidaridad y Gestión de los Flujos de Migración”;
- Decisión 575/2007/CE¹⁸¹ del Parlamento Europeo y del Consejo del 23 de mayo de 2007 por la que se establece el *Fondo Europeo para el Retorno* para el período 2008-2013 como parte del programa general “Solidaridad y Gestión de los Flujos de Migración”.

Conforme a lo exigido por estas Decisiones, los Estados Miembros designaron autoridades principales responsables de la producción de programas anuales y multianuales para cada fondo.

4.2. EU Propuestas legislativas en 2007

En lo que respecta a las nuevas propuestas legislativas para la UE, **Irlanda** y el **Reino Unido** anunciaron que no participarían en la adopción de la Directiva propuesta que estipulaba *Sanciones Contra Empleadores de Nacionales de Terceros Países en Situación Irregular*.¹⁸² El **Reino Unido** anunció asimismo que ejercería su derecho de no participación en la Directiva propuesta sobre *Condiciones de Entrada y Residencia de Nacionales de Terceros Países a los Efectos de Empleo Altamente Cualificado* (la denominada “Directiva

¹⁷⁸ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0435:EN:NOT>.

¹⁷⁹ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0573:EN:NOT>.

¹⁸⁰ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0574:EN:NOT>.

¹⁸¹ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0575:EN:NOT>.

¹⁸² COM(2007) 249, véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007PC0249:EN:N> OT.

de la Tarjeta Azul de la UE”¹⁸³). Otras propuestas publicadas en el 2007 fueron una Directiva sobre un *procedimiento de solicitud de un permiso único concedido a nacionales de terceros países para residir y trabajar en el territorio de un Estado Miembro y sobre un conjunto común de derechos para trabajadores de terceros países que residan legalmente en un Estado Miembro* (denominada “Directiva Marco”¹⁸⁴); una *Propuesta para una Decisión del Consejo* por la que se establezca una *Red de Migración Europea*¹⁸⁵ y, en el contexto del asilo, para *modificar la Directiva 2003/109/CE para ampliar su ámbito a beneficiarios de protección internacional*.¹⁸⁶ Dado que el **Reino Unido** decidió no participar en la Directiva 2003/109/EC cuando se adoptó originalmente, anunció que no deseaba ejercer su derecho a participar en las negociaciones (aún en marcha) sobre la modificación de esta última propuesta.

4.3. Experiencias en la implementación de legislación de la UE

Algunos Estados Miembros informaron de su experiencia en la implantación de legislación comunitaria y su transposición a la legislación nacional. En la Tabla 1 se ofrece un resumen de las leyes nacionales equivalentes que traspusieron algunas Directivas en 2007.

La falta de claridad en los **Países Bajos** sobre el ámbito del apartado c) del Artículo 15 de la Directiva 2004/83/CE (Directiva de los Requisitos Mínimos) llevó a la *División de Derecho Administrativo del Consejo de Estado* a presentar una serie de cuestiones preliminares ante el *Tribunal Europeo de Justicia* sobre el caso de una pareja iraquí. La cuestión fundamental es si la intención del apartado c) del Artículo 15 es ofrecer protección adicional a los extranjeros en comparación con la protección existente a tenor de lo dispuesto en el Artículo 3 del ECHR, lo que se interpretaría en el sentido de que la Directiva contiene un motivo nuevo para la concesión de un permiso en los Países Bajos. Esta consulta está pendiente de contestación. En la implementación de la Directiva 2004/82/CE (sobre datos de personas transportadas) se observó que la definición de ‘fronteras exteriores’ incluida en la Directiva difiere de la utilizada en el Acuerdo de Schengen, que fue la que se incorporó a la *Ley de Extranjería del año 2000*. Para evitar una situación por la cual, en situación de contravención de la Directiva, la obligación de recopilar y comunicar los datos de las personas transportadas también se aplicaría al transporte desde uno de los

¹⁸³ COM(2007) 637, véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007PC0637:EN:NOT>.

¹⁸⁴ COM(2007) 638, véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007PC0638:EN:NOT>.

¹⁸⁵ COM(2007) 466, véase http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=196066.

¹⁸⁶ COM(2007) 298, véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007PC0298:EN:NOT>.

Estados Miembros no pertenecientes al área de Schengen, se estipula una excepción en la legislación secundaria. En lo que respecta a la imposición de sanciones (Artículo 4 de la Directiva 2004/82/CE), se decidió imponer una multa máxima de 16.750 euros.

Si bien el Gobierno Federal de **Alemania** aún no ha realizado una evaluación formal de la implementación de las Directivas de asilo y residencia, se han efectuado una serie de observaciones. Se consideró aconsejable un procedimiento uniforme para reconocer la condición de refugiado y la protección complementaria en el que distinga entre la condición (esto es, en lo que respecta a derechos y beneficios) de refugiado, dentro del significado de la Convención de Ginebra sobre Refugiados, y la de beneficiario de protección complementaria. Esta distinción entre los criterios de protección de los refugiados y de aquellos que disfrutaban de protección complementaria, no sería pertinente si se diese una protección similar en las consecuencias jurídicas. Sin embargo, cuando se alude a los criterios de reconocimiento de la condición de refugiado y la de protección complementaria (también dependiendo de la evaluación de la transposición de las Directivas), sería necesario dar orientaciones y aclaraciones más precisas, dado que la Directiva contiene definiciones jurídicas inexactas y no ofrece definiciones claras. Por ejemplo, y en alusión también a la experiencia de los **Países Bajos** realizada anteriormente, se considera que el apartado c) del Artículo 15 de la Directiva de Requisitos Mínimos exige más clarificación, dado que su redacción está sometida a debate en cuanto a la interpretación. En cuanto a las condiciones de recepción de los demandantes de asilo, en principio deberían ajustarse las disposiciones para garantizar las condiciones de recepción, ofreciendo, por ejemplo, directrices más precisas, para evitar posibles factores de atracción de la emigración. También tendría buena acogida una unificación más sólida de las normas sobre el procedimiento de asilo, en concreto la creación de una lista uniforme de países de origen seguros.

Los demandantes de asilo trataron de impugnar el traslado desde el **Reino Unido** a otros Estados Miembros conforme al Reglamento de Dublín (CE) nº 343/2003, sobre la base de alegaciones sobre el procedimiento de asilo o las condiciones de recepción en el Estado Miembro responsable. Se anticipa que la plena implementación del Sistema Europeo Común de Asilo¹⁸⁷ abordará este fenómeno en el futuro.

¹⁸⁷ See <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0360:EN:NOT>.

Tabla 1. Resumen de la legislación nacional equivalente que se ha implementado (en vigor), o medidas adoptadas para implementarla (pendiente de aprobación), durante 2007 para incorporar la legislación de la UE. Obsérvese que esta tabla sólo reseña los cambios o novedades acaecidos en 2007.

Legislación de la UE	Legislación nacional equivalente (estado)
Directiva 2001/55/CE (Protección temporal)	Letonia: Nueva Ley sobre Asilo (<i>aún no aprobada, pero la ley actual de asilo contiene normas de la Directiva</i>) Rumanía: Ley 122 (<i>en vigor</i>)
Directiva 2002/90/CE (Ayuda a la entrada irregular)	Alemania: Se añaden disposiciones penales a la Ley de Residencia (<i>en vigor, anteriormente transpuesta en la Ley de inmigración</i>)
Directiva 2003/9/CE (Condiciones de recepción)	Bélgica: Solicitantes de asilo y ciertas otras categorías de la Ley de Extranjería de 12 de enero de 2007 (<i>en vigor</i>) Alemania: Ley de Procedimiento de Asilo (<i>en vigor</i>) Letonia: Modificaciones a la Ley de Asilo (<i>en vigor</i>) Rumanía: Ley 122 (<i>en vigor</i>)
Directiva 2003/86/CE (Reagrupación familiar)	Bélgica: Reforma de la Ley de Extranjería, leyes de 15 de septiembre de 2006 (<i>en vigor</i>) Alemania: Leyes de Inmigración y Residencia (<i>en vigor</i>) Italia: Decreto legislativo 5/2007 (<i>en vigor</i>) Letonia: Modificaciones a la Ley de Inmigración (<i>en vigor</i>) Portugal: Ley 23/2007 (<i>en vigor</i>) Rumanía: Ordenanza Gubernamental de Emergencia nº 194 (<i>en vigor</i>)
Directiva 2003/109/CE (Residentes de larga duración)	Bélgica: Reforma de la Ley de Extranjería, leyes de 25 de abril de 2007 (<i>en vigor a partir del 1 de junio de 2008</i>) Estonia: Modificaciones a la Ley de Extranjería (<i>en vigor</i>) Alemania: Modificaciones a la Ley de Residencia (<i>en vigor</i>) Italia: Decreto Legislativo 3/2007 (<i>en vigor</i>) Letonia: Modificaciones en la Ley de Inmigración (<i>en vigor</i>) y modificaciones destinadas a la ayuda en la Ley de Personas Desempleadas y Personas en Busca de Empleo (<i>en vigor</i>) Países Bajos: Modificaciones en la Ley de Extranjería de 2000, Decreto de Extranjería de 2000, Reglamento sobre Extranjeros de 2000, Directrices de implantación de la Ley de Extranjería de 2000, normas de implantación para la Ley de Empleo de Extranjeros y el Manual para la aplicación de la Ley de Nacionalidad de los Países Bajos (<i>en vigor</i>) Portugal: Ley 23/2007 (<i>en vigor</i>) Rumanía: Ordenanza Gubernamental de Emergencia nº 194 (<i>en vigor</i>)
Directiva 2003/110/CE (Expulsión por vía aérea)	Alemania: Modificaciones a la Ley de Residencia (<i>en vigor</i>) Italia: Decreto Legislativo 24/2007 (<i>en vigor</i>) Portugal: Ley 23/2007 (<i>en vigor</i>) Rumanía: Ordenanza Gubernamental de Emergencia nº 194 (<i>en vigor</i>)

Legislación de la UE	Legislación nacional equivalente (estado)
Directiva 2004/38/CE (Libertad de circulación)	<p>Bélgica: Reforma de la Ley de Extranjería, leyes de 25 de abril de 2007 (<i>en vigor a partir del 1 de junio de 2008</i>)</p> <p>Irlanda: Transpuesta a través de S.I. nº 656 de 2006, Reglamento de las Comunidades Europeas (Libre Circulación de Personas) de 2006 (<i>en vigor</i>).¹⁸⁸</p> <p>Italia: Decreto Legislativo 30/2007 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Letonia: Modificaciones en la Ley de Inmigración (<i>en vigor</i>) y modificaciones destinadas a la ayuda en la Ley de Personas Desempleadas y Personas en Busca de Empleo (<i>en vigor</i>)</p> <p>España: Real Decreto 240/2007 (<i>en vigor</i>)</p>
Directiva 2004/81/CE (Trata de seres humanos)	<p>Bélgica: Reforma de la Ley de Extranjería, leyes de 15 de septiembre de 2006 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Estonia: Modificaciones a la Ley de Extranjería (<i>en vigor</i>)</p> <p>Alemania: Ley de Residencia (<i>en vigor</i>)</p> <p>Letonia: Legislación sobre Servicios Sociales y Asistencia Social (<i>en vigor</i>)</p> <p>Portugal: Ley 23/2007 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Suecia: Ley de Extranjería (<i>en vigor</i>)</p>
Directiva 2004/82/CE (Datos sobre personas transportadas)	<p>Italia: Decreto Legislativo 144/2007 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Países Bajos: Modificaciones en la Ley de Extranjería de 2000, Decreto de Extranjería de 2000, Reglamento sobre Extranjería de 2000 y directrices sobre implantación de la Ley de Extranjería de 2000 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Portugal: Ley 23/2007 (<i>en vigor</i>)</p> <p>España: Resolución 3381 (<i>en vigor</i>)</p>
Directiva 2004/83/CE (Directiva de requisitos mínimos)	<p>Bélgica: Reforma de la Ley de Extranjería, leyes de 15 de septiembre de 2006 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Alemania: Leyes de Residencia y Procedimiento de Asilo (<i>en vigor</i>, modificaciones individuales)</p> <p>Italia: Decreto Legislativo 251/2007 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Letonia: Modificaciones en seis leyes sobre protección de menores, empleo, servicios sociales, profesiones, documentos de identificación y educación (<i>en vigor</i>)</p> <p>Países Bajos: Ley de Extranjería de 2000, Decreto de Extranjería de 2000, Reglamento sobre Extranjería de 2000 y la implementación de la Ley de Asistencia a los Jóvenes más modificaciones en las directrices de implementación de la Ley de Extranjería de 2000 (<i>pendientes de aprobación</i>).</p> <p>Rumanía: Ley 122 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Reino Unido: Estado de cambios en las normas sobre inmigración HC 28, entrada en vigor el 7 de noviembre de 2007 por el que se transponen las disposiciones del Apartado (2) del Artículo 23.</p>

¹⁸⁸ El Tribunal Europeo de Justicia declaró en 2008 que el instrumento legislativo irlandés no era compatible con la Directiva (Referencia Preliminar C-127/08, *Metock and others – v – Minister for Justice, Equality & Law Reform*). Para reflejar esta decisión, la S.I. 310 de 2008 reemplazó a la S.I. nº 656 de 2006.

Legislación de la UE	Legislación nacional equivalente (estado)
Directiva 2004/114/CE (Directiva de alumnos)	<p>Estonia: Ley de Extranjería (<i>en vigor</i>)</p> <p>Alemania: Ley de Residencia (<i>en vigor</i>)</p> <p>Italia: Decreto Legislativo 154/2007 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Letonia: Modificaciones en la normativa sobre Inmigración (<i>en vigor</i>) además se aprobará una nueva Ley sobre Educación Superior que contendrá las normas implícitas en la Directiva 2004/114/CE.</p> <p>Países Bajos: Modificaciones en el Decreto de Extranjería de 2000, Reglamentos sobre Extranjeros y directrices sobre implantación de la Ley de Extranjería de 2000 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Portugal: Ley 23/2007 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Rumanía: Ordenanza Gubernamental de Emergencia nº 194 (<i>en vigor</i>)</p> <p>España: Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 2007 (<i>en vigor</i>)</p>
Directiva 2005/71/CE (Directiva de investigadores)	<p>Estonia: Ley de Extranjería (<i>en vigor</i>)</p> <p>Alemania: Ley de Residencia (<i>en vigor</i>)</p> <p>Irlanda: Programa administrativo acordado con el Departamento de Empresa, Comercio y Empleo (<i>en vigor</i>)</p> <p>Letonia: Modificaciones en la Ley de Inmigración (<i>en vigor</i>) y modificaciones destinadas a la ayuda en la Ley de Personas Desempleadas y Personas en Busca de Empleo (<i>en vigor</i>)</p> <p>Países Bajos: Modificaciones en el Decreto de Extranjería de 2000, Decreto de implantación de la Ley de Empleo para Extranjeros, Decreto de Integración Cívica y el Reglamento sobre Extranjeros de 2000 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Portugal: Ley 23/2007 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Rumanía: Ordenanza Gubernamental de Emergencia nº 194 (<i>en vigor</i>)</p>
Directiva 2005/85/CE (Procedimiento de asilo)	<p>Austria: Ley del Tribunal de Asilo (<i>entra en vigor en julio de 2008</i>)</p> <p>Bélgica: Reforma de la Ley de Extranjería, leyes de 15 de septiembre de 2006 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Alemania: Ley de Procedimiento de Asilo (<i>en vigor</i>)</p> <p>Irlanda: Transpuesta el 1 de diciembre de 2007 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Letonia: Nueva normativa sobre Asilo (<i>aún no aprobada, pero la ley actual de asilo contiene normas de la Directiva</i>)</p> <p>Países Bajos: Modificaciones en la Ley de Extranjería de 2000, Decreto de Extranjería de 2000, Reglamento sobre Extranjería de 2000 y directrices sobre implantación de la Ley de Extranjería de 2000 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Rumanía: Ley 122 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Reino Unido: Modificaciones en las <i>Immigration Rules</i> HC 82; Reglamento del Tribunal de Inmigración y Asilo (Procedimiento) (Modificación nº 2) de 2007; Reglamento sobre la Comisión Especial de Recursos sobre Inmigración (Procedimiento) (Modificación nº 2) de 2007 y Reglamento sobre asilo (Procedimiento) de 2007 (<i>todos en vigor</i>)</p>
Reglamento 562/2006 (Código fronterizo de Schengen)	<p>Países Bajos: Modificaciones en la Ley de Extranjería 2000 (<i>pendiente de aprobación</i>)</p>

Legislación de la UE	Legislación nacional equivalente (estado)
Reglamentos 1986 y 1987/2006 (SIS II)	<p>Letonia: Ley de Funcionamiento del Sistema de Información de Schengen (<i>en vigor</i>)</p> <p>Suecia: Modificaciones pendientes de realizar</p>
Reglamento 862/2007 (Estadísticas migratorias)	<p>Estonia: (<i>en vigor</i>)</p> <p>Letonia: Modificación en la Normativa sobre “El Estatuto de la Oficina Central de Estadísticas” (<i>en vigor</i>)</p> <p>Suecia: (<i>en vigor</i>)</p>



Proyecto cofinanciado
por la
Comisión Europea



**Red
Europea de
Migraciones**