

Informe Anual de Políticas 2009

elaborado por la

Red Europea de Migraciones

Agosto de 2010

El objetivo de los Informes Anuales de Políticas de la EMN consiste en ofrecer una visión global de los progresos políticos y legislativos en materia de asilo y migración más importantes (incluida la UE), además de abordar los debates públicos en este campo centrándose en los nacionales de terceros países en lugar de en los nacionales de la UE. El presente informe también se utilizó para la elaboración del informe sobre el método de seguimiento de la aplicación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de la Comisión.

Este informe de síntesis de la EMN resume los principales hallazgos de los informes nacionales redactados por veinticuatro de sus Puntos de Contacto Nacional (los PCN de la EMN): **Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, y Suecia.**

El informe de síntesis de la EMN, y los veinticuatro informes nacionales en los que se basa, se pueden descargar desde <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=125>. Algunos de los informes nacionales se encuentran disponibles en el idioma del Estado miembro en cuestión, además de en inglés.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	8
1.1 Metodología empleada	9
2. ESTRUCTURA GENERAL DEL SISTEMA POLÍTICO Y JURÍDICO EN LOS ESTADOS MIEMBROS	10
2.1 Estructura general del sistema político y contexto institucional pertinentes en materia de migración y asilo	10
2.2 Estructura general del sistema jurídico en materia de migración y asilo	11
3. AVANCES POLÍTICOS, LEGISLATIVOS E INSTITUCIONALES	14
3.1 Avances políticos generales	14
3.2 Visión general de los principales debates políticos y/o legislativos	14
3.3 Progresos institucionales	20
3.4 Presidencia de la Unión Europea.....	22
4. AVANCES ESPECÍFICOS EN MATERIA DE ASILO Y MIGRACIÓN.....	23
4.1 Control y supervisión de la inmigración	23
4.2 Protección y asilo de los refugiados	35
4.3 Menores no acompañados (y otros grupos vulnerables)	43
4.4 Migración económica	47
4.5 Reagrupación familiar	57
4.6 Otros tipos de migración legal.....	61
4.7 Integración.....	63
4.8 Nacionalidad y adquisición de nacionalidad	70
4.9 Inmigración ilegal.....	72
4.10 Acciones contra la trata de seres humanos	75
4.11 Migración de retorno	79
4.12 Relaciones exteriores / Enfoque Global	83
4.13 Políticas en otras áreas/temáticas	92
5. ADOPCIÓN DE LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA	94
5.1 Legislación comunitaria aprobada en 2009	94
5.2 Legislación comunitaria propuesta en 2009	95
5.3 Transposición en los Estados miembros del acervo en materia de inmigración y asilo	96
5.4 Experiencias y debates sobre la (no) adopción de la legislación comunitaria	99

Anexo I Resumen de la legislación nacional equivalente (en vigor) o de las medidas adoptadas para la entrada en vigor (pendientes de aprobación) aplicadas durante 2009 a fin de transponer la legislación comunitaria

Cláusula de exención de responsabilidad

El presente informe, redactado por la Red Europea de Migraciones (EMN), fue completado por GHK-COWI y la Comisión Europea en colaboración con los 24 Puntos de Contacto Nacional de la EMN que participaron en esta actividad. El informe no refleja necesariamente las opiniones y los puntos de vista de la Comisión Europea, GHK-COWI o los Puntos de Contacto Nacional de la EMN, y por lo tanto, estos no están vinculados por sus conclusiones.

Nota aclaratoria

Los 24 Puntos de Contacto Nacional que participaron en la actividad procedían de **Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, y Suecia.**

Cabe destacar que los comentarios del presente informe hacen referencia a la situación en los Estados miembros antes señalados, y concretamente a las contribuciones de sus Puntos de Contacto Nacional para la EMN. Se puede encontrar información más detallada sobre los temas abordados en este documento en los informes nacionales¹ disponibles, cuya consulta recomendamos encarecidamente.

Los Estados miembros antes señalados aparecen en **negrita** cada vez que se mencionan en el informe. Del mismo modo, cada vez que se utiliza la expresión “Estados miembros” en este, es en referencia exclusiva a ellos.

¹ Disponibles en <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=125>

Documento de síntesis

El presente informe de síntesis de la EMN ofrece una visión global de los progresos políticos y legislativos en materia de asilo y migración más importantes (incluida la UE), además de los debates públicos en este campo, en **Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, y Suecia.**

desde el 1 de enero de 2009 hasta el 31 de diciembre de 2009. El informe de síntesis se basa en los informes nacionales de cada uno de los Puntos de Contacto Nacional de la Red Europea de Migraciones (PCN de la EMN) en dichos Estados miembros.

Tal y como se señala en la introducción ([Sección 1.1](#)), se pidió a los PCN de la EMN que informasen sobre el cumplimiento de los cinco compromisos del [Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo](#). Esta obligación determinó la estructura del Informe Anual de Políticas, figurando en primer lugar la información sobre las acciones de los Estados miembros en relación a los compromisos del Pacto en cada sector del asilo y la migración, así como los avances adicionales y complementarios logrados en 2009.

Durante 2009, en **Bélgica, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda y Suecia** se modificó la estructura general del sistema político en materia de migración y asilo ([Sección 2.1](#)). Estos cambios incluían el establecimiento de una Oficina de Inmigración e Integración en **Francia**, y una Agencia para el Bienestar de los Solicitantes de Asilo en **Malta**. A continuación se describió la estructura general del sistema judicial ([Sección 2.2](#)) con la información sobre los cambios en la estructura legislativa de **Alemania, Austria, Bulgaria, Estonia, Finlandia, , Italia, Letonia, Luxemburgo, Malta, Portugal, Reino Unido y República Eslovaca.**

En **Alemania, Bulgaria, Grecia y Portugal** se celebraron elecciones que dieron lugar a la constitución de nuevos gobiernos ([Sección 3.1](#)), además de las elecciones al Parlamento Europeo en toda la Unión. A escala nacional se produjeron varios avances políticos y legislativos en lo que respecta a la transposición de la legislación europea que, en muchos casos, se llevaron a cabo junto con la aplicación de disposiciones o modificaciones nacionales adicionales, la publicación de anteproyectos de ley y estrategias nacionales, y/o la entrada en vigor de nuevas leyes. Como complemento de dichos avances políticos y legislativos, también se crearon nuevas entidades y/o carteras ministeriales responsables de distintos aspectos del asilo, la migración y/o la integración. Durante 2009 se celebraron varios debates políticos y

legislativos dentro del contexto de la acogida y alojamiento, la migración laboral, la regularización y adquisición de nacionalidad, la inmigración ilegal, la migración legal y la integración ([Sección 3.2](#)). También en dicho año se observaron algunos avances institucionales ([Sección 3.3](#)) como la reorganización de los organismos administrativos en **Letonia** y la reestructuración de las instituciones públicas en **Lituania**. Por otro lado, **Eslovenia**, **Hungría**, **Letonia** y **República Checa**, pusieron de relieve los cambios organizacionales previstos para los próximos años en el campo del asilo y la migración. Durante 2009, periodo en el que se adoptó el Programa de Estocolmo², la Presidencia de la UE fue respectivamente ocupada por la **República Checa** y **Suecia** ([Sección 3.4](#)), quienes pusieron de relieve las acciones previstas para los siguientes cinco años en el ámbito de la Justicia y los Asuntos Interiores.

Todos los Estados miembros notificaron, en distintas medidas, avances significativos dentro de ámbitos específicos del asilo y la migración. En cuanto al *control y supervisión de la inmigración* ([Sección 4.1](#)), el uso del SIS para las decisiones de expulsión fue relevante en **Estonia**, **Francia**, **Grecia**, **Lituania**, **Portugal** y la **República Eslovaca**. En 2009 también se incrementó la aplicación de controles fronterizos y políticas en materia de visados. Entre los avances con respecto a la *protección y asilo de los refugiados* ([Sección 4.2](#)) destacaron las iniciativas de asistencia emprendidas por **Bélgica**, **Letonia**, **Luxemburgo**, **Países Bajos** y **Reino Unido**, como la prestación de ayuda a través de las operaciones FRONTEX. En cuanto al número de solicitudes de asilo durante dicho año, este varió en gran medida de un Estado miembro a otro. Los *menores no acompañados* ([Sección 4.3](#)) fueron uno de los principales objetivos políticos de muchos Estados miembros (**Bélgica**, **Finlandia**, **Francia**, **Grecia**, **Hungría**, **Lituania**, **Letonia**, **Polonia**, **Portugal**, **República Checa**, **República Eslovaca** y **Suecia**) que adoptaron medidas para su acogida y para la asistencia a este y otros grupos vulnerables. Las acciones en materia de *migración por motivos económicos* ([Sección 4.4](#)) abordaron la problemática de la escasez de mano de obra en los Estados miembros, e incluyeron iniciativas para la acogida de estudiantes e investigadores. En lo que respecta a la *reagrupación familiar* ([Sección 4.5](#)), se adoptaron medidas para la regulación de la migración familiar, destacando las acciones emprendidas por **Austria**, **Bélgica**, **Francia**, **Italia**, **Lituania** y **Países Bajos** en relación con los matrimonios de complacencia. En cuanto a *otros tipos de migración legal* ([Sección 4.6](#)), se pusieron de relieve las aplicaciones y

² Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura al servicio del ciudadano, Consejo de la Unión Europea 17024/09, disponible en http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar_Stockholmsprogram.pdf

procedimientos para facilitar la residencia a largo plazo en **Bélgica, Estonia y Portugal**, y se expusieron las estrategias de información de los Estados miembros para dar a conocer a los nacionales de terceros países las posibilidades de migración legal. Varios Estados miembros describieron sus estrategias y planes nacionales en materia de *integración* ([Sección 4.7](#)), incluido el intercambio de información sobre mejores prácticas y la impartición de cursos de formación e idiomas. En **Bélgica, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Hungría, Lituania, Portugal, República Checa y República Eslovaca**, se planificó, adoptó o entró en vigor la legislación en relación con la *ciudadanía y adquisición de nacionalidad* ([Sección 4.8](#)) con requisitos previos de obligado cumplimiento (por ejemplo, competencia lingüística). **Alemania, Bélgica, Eslovenia y Países Bajos** también diseñaron políticas para la revocación de la adquisición de nacionalidad.

También se produjeron muchos progresos en el campo de la inmigración ilegal ([Sección 4.9](#)), incluidos los acuerdos de cooperación para prevenir y luchar contra la inmigración ilegal en **Alemania y Bélgica**, así como las acciones llevadas a cabo para imponer sanciones sobre las personas que explotan a los inmigrantes en situación irregular. Las acciones contra la trata de seres humanos ([Sección 4.10](#)) incluyeron acuerdos/proyectos bilaterales de los Estados miembros con terceros países, además de los sistemas con procedimientos de identificación de las víctimas de la trata de seres humanos implantados en **Austria, Finlandia, Letonia, Países Bajos y República Eslovaca**. En lo que respecta a la migración de retorno ([Sección 4.11](#)), se siguió haciendo hincapié en una mayor promoción del retorno voluntario (asistido), a menudo con ayudas (económicas) para la reintegración. También se celebraron acuerdos de readmisión bilateral con terceros países concretos. En lo que respecta a las relaciones exteriores/Enfoque Global ([Sección 4.12](#)), destacaron los acuerdos de asociación para la movilidad con terceros países de **Alemania, Bulgaria, España, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, y Suecia**, así como los proyectos y/o acuerdos de promoción de la migración temporal y circular de España, **Estonia, Francia, Países Bajos, y Portugal**. Entre otros ámbitos/temas de las políticas ([Sección 4.13](#)) se incluyeron los progresos en igualdad de género en **Suecia**, y el desarrollo de disposiciones en materia de educación para nacionales de terceros países en **Irlanda**.

Por último, el informe ofrece una visión global de la aplicación de la legislación europea ([Sección 5](#)). Esta incluye la transposición de la legislación de la Unión en 2009, y las experiencias y debates en torno a su implementación o ausencia de la misma. En esta sección

se pone de relieve el impacto del caso “Metock” en **Austria, Bulgaria y Finlandia**, además de la aplicación/adopción de leyes nacionales para transponer la legislación europea pertinente.

1. INTRODUCCIÓN

La misión de la [Red Europea de Migraciones \(EMN\)](#)³, establecida a través de la [Decisión del Consejo 2008/381/CE](#)⁴, consiste en proporcionar información actualizada, objetiva, fiable y comparable en materia de migración y asilo para respaldar la elaboración de políticas en la UE. Dicha información también está disponible para el público general.

El objetivo de los Informes Anuales de Políticas de la EMN consiste en ofrecer una visión global de los progresos políticos y legislativos en materia de asilo y migración más importantes (incluida la UE), además de abordar los debates públicos en este campo centrándose en los nacionales de terceros países en lugar de en los nacionales de la UE. El presente es el sexto de estos informes⁵, que abarca el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2009 y contiene las contribuciones de veinticuatro de los Puntos de Contacto Nacional de la EMN (PCN de la EMN) (**Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, , Reino Unido, República Checa, República Eslovaca y Suecia**). Cada uno de los PCN de la EMN elaboró un informe nacional donde detallaba los progresos realizados en este campo en su Estado miembro. El informe de síntesis se basa en ellos. El objetivo del informe de síntesis consiste en resumir y comparar los resultados dentro de una perspectiva europea para ofrecer una visión global que resulte de utilidad para los responsables políticos.

El Informe Anual de Políticas 2009 tuvo, por primera vez, un objetivo adicional: contribuir de manera significativa al *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión* que acompañaba al *1^{er} Informe anual sobre inmigración y asilo*⁶. Este último repasaba la aplicación del [Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo](#)⁷ y proponía recomendaciones para la puesta en práctica de dicho Pacto Europeo y del [Programa de Estocolmo](#) por parte de la Unión y sus Estados miembros. El informe de la Comisión fue adoptado en mayo de 2010, con las

³Se puede encontrar más información sobre la EMN, incluidos sus documentos, en <http://emn.sarenet.es>.

⁴Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008D0381:EN:NOT>.

⁵ Las versiones anteriores (de 2004 en adelante) se encuentran disponibles en <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=14>

⁶COM(2010) 214 de 6 de mayo de 2010 disponible en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión en SEC(2010)535, disponible a su vez en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:0535:FIN:EN:PDF>

⁷ Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/08/st13/st13440.es08.pdf>

[Conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior \(JAI\)](#)⁸ posteriormente aprobadas el 3/4 de junio de 2010 en relación al seguimiento del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo. Estas conclusiones fueron refrendadas por el Consejo Europeo en junio de 2010.

1.1 Metodología empleada

Cada informe nacional fue redactado de conformidad con unas especificaciones comunes, determinadas por la EMN, al objeto de facilitar la comparabilidad entre los resultados de los Estados miembros. En lo que respecta a las versiones anteriores de los Informes Anuales de Políticas de la EMN, las especificaciones de estudio para la versión de 2009 introdujeron algunos cambios significativos en la estructura, ya que se pidió a los PCN de la EMN que informasen sobre los cinco *Compromisos* del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo.

Algunos PCN facilitaron información no solo sobre los avances de 2009, sino también acerca de algunas de las políticas y acciones relevantes que los Estados miembros estaban llevando a cabo. El informe de síntesis incluye ambos tipos de información y, cuando es posible, identifica los progresos concretos de 2009.

Para la redacción de los informes nacionales se utilizaron y analizaron varias fuentes de información, que incluían desde la legislación aplicable en materia de asilo y migración, hasta las contribuciones de los administradores públicos (expertos jurídicos y en gestión), pasando por las actas de los debates parlamentarios publicadas, los comunicados de prensa de los ministerios, los medios informativos (incluido Internet), los documentos oficiales (por ejemplo, los publicados en los boletines oficiales) y los informes de jurisprudencia. El anexo de cada informe nacional explica con mayor detalle la metodología concreta empleada por cada Estado miembro, y también profundiza en el enfoque común antes señalado.

⁸ Conclusiones del Consejo sobre el seguimiento del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, 3018ª reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, Luxemburgo, 3 de junio de 2010, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114881.pdf

2. ESTRUCTURA GENERAL DEL SISTEMA POLÍTICO Y JURÍDICO EN LOS ESTADOS MIEMBROS⁹

Esta sección aborda la estructura general de los sistemas políticos y jurídicos de los Estados miembros, con una visión global de los sistemas que conciernen a la migración y el asilo, y hace especial hincapié en los avances generales logrados en 2009. La [Sección 2.1](#) trata la estructura general del sistema político y el contexto institucional pertinente para la migración y el asilo, con una sinopsis de los organismos relevantes proporcionada por los Estados miembros. La [Sección 2.2](#) describe brevemente la estructura general del sistema jurídico en el campo de la migración y el asilo, con atención a las leyes relevantes y los principales actores implicados.

2.1 Estructura general del sistema político y contexto institucional pertinentes en materia de migración y asilo

En lo que respecta a la estructura general del sistema político pertinente en materia de migración y asilo, todos los Estados miembros enumeraron los principales ministerios responsables de las políticas en este campo. Dado que se puede encontrar información más detallada sobre los contextos institucionales en el estudio de la EMN titulado “[La Organización de las Políticas de Asilo y Migración en los Estados Miembros de la UE](#)”, aquí únicamente se ofrece una breve visión general.

En lo que respecta a los aspectos judiciales de los procedimientos de asilo, algunos Estados miembros (**Bélgica, Finlandia, Francia, Irlanda, Suecia**) señalaron avances recientes en los sistemas de los tribunales puestos en marcha en su territorio para atender las demandas relacionadas con el asilo y la migración, con una referencia concreta a los recursos de asilo. En 2009, en **Francia**, el *Tribunal Nacional de Asilo* se vinculó al Consejo de Estado, mientras que en **Bélgica**, el *Consejo de lo Contencioso en materia de Extranjería* continuó ejerciendo como Tribunal de Apelación con competencia en los casos de asilo. Por otro lado, en **Finlandia**, el *Tribunal Nacional contra la Discriminación* examinó casos de discriminación por motivos de etnia, mientras que el *Defensor de las Minorías* supervisó el cumplimiento de la prohibición de la discriminación por razones étnicas.

⁹ Encontrará más información sobre la estructura de los sistemas de migración y asilo en los Estados miembros en el Estudio de la EMN sobre la “La Organización de las Políticas de Asilo y Migración en los Estados miembros de la UE”, disponible en <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=114>

Entre los principales progresos en relación con los sistemas de migración y asilo en 2009, destacó el establecimiento en **Francia** de la *Office français de l'immigration et de l'intégration* (*Oficina Francesa de Inmigración e Integración*), así como la transferencia de competencias a distintos ministerios responsables de las políticas demográficas y de integración (*Ministerio de Asuntos Sociales [políticas demográficas]*, *Ministerio de Cultura [políticas de integración]*) en **Estonia**. En **Letonia** se produjeron cambios estructurales importantes, como la fusión de dos departamentos para crear un *Ministerio de Infancia, Familia e Integración*, aunque sus funciones fueron después asumidas por otros tres ministerios para mejorar su operatividad. De hecho, en 2009 el *Ministerio de Interior* asumió el control de la *Junta de Adquisición de Nacionalidad* en **Letonia**, y en **Eslovenia** la *Dirección de Migración e Integración* pasó a responsabilizarse de las políticas. En **Malta** se estableció la *Agencia por el Bienestar de los Solicitantes de Asilo* (AWAS) como sustituta de la Organización para la Integración y el Bienestar de los Solicitantes de Asilo (OIWAS).

2.2 Estructura general del sistema jurídico en materia de migración y asilo

A pesar de que durante 2009 no se produjeron cambios legislativos en todos los Estados miembros, todos los informes nacionales describían la estructura general de su sistema jurídico en materia de migración y asilo. La mayoría de los Estados miembros hacían referencia a los convenios internacionales que se aplicaban a su acervo legislativo, y de nuevo se ofrecían más detalles sobre la estructura general del sistema jurídico en el estudio de la EMN anteriormente mencionado: “La Organización de las Políticas de Asilo y Migración en los Estados Miembros de la UE”.

Algunos Estados miembros (**Alemania, Austria, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Malta, Portugal, Reino Unido, República Eslovaca**) realizaron modificaciones de su legislación o estructura legislativa que afectaban a la política en materia de migración y asilo durante 2009. En **Austria**, la *Ley de Extranjería* fue modificada. Los primeros cambios afectaban al sistema de los permisos de residencia por razones humanitarias, mientras que el segundo abordaba un amplio abanico de temas, como las solicitudes de asilo subsiguientes, el internamiento en espera de traslado, la introducción de una obligación de información y la ampliación de los requisitos de residencia para los solicitantes de asilo¹⁰, y el

¹⁰ En el informe nacional AT de la pág. 18 se declara que la nueva ley establece "una obligación de información para los solicitantes de asilo durante el proceso de admisión en caso de que la decisión probablemente resulte negativa y los solicitantes de asilo no tengan un hogar.[...] El incumplimiento de esta obligación de información y la ausencia no autorizada del distrito constituirán una infracción administrativa y podrán ser motivo de internamiento del solicitante de asilo en espera de la deportación”.

permiso de residencia para investigadores. Esta segunda modificación también reformulaba las condiciones en que los nacionales de la UE pueden residir en **Austria**. En **Alemania**, el *Ministro Federal del Interior* decretó un *Reglamento Administrativo General* en relación con la *Ley de Residencia*, que fue aprobado por la *Asamblea de los Gobiernos de los Estados Federados (Bundesrat)* alemana. Su objetivo consistía en armonizar las prácticas administrativas durante la aplicación de la *Ley de Residencia*, tanto en Alemania como en las embajadas que conceden visados, así como garantizar unos niveles mínimos. En **Luxemburgo**, el 28 de mayo de 2009 se aprobó una ley que preveía la creación y organización del *Centro de Retención*. En **Malta**, los nuevos reglamentos previstos por la *Ley de Inmigración* establecían la *Agencia para el Bienestar de los Solicitantes de Asilo (AWAS)*, que pasó a responsabilizarse de la aplicación de la política y legislación nacional en materia de bienestar de las personas que gozan de protección internacional y de los solicitantes de asilo. En **Portugal** se aprobó una ordenanza con medidas de excepción al régimen de los medios de subsistencia que deben poseer los no nacionales para poder entrar en el país y quedarse. En la **República Eslovaca**, las modificaciones de la *Ley de Estancia de los Extranjeros* introdujeron cambios en tres ámbitos: la expedición de visados, la expedición de los tipos de permiso de residencia individuales y la expulsión y aprehensión de nacionales de terceros países. Las modificaciones de esta ley también fueron previstas en relación con la transposición de la Directiva 2009/50/CE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado¹¹.

En lo que respecta a la adopción de nueva legislación, **Alemania, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Letonia y Reino Unido** explicaron cómo esta se derivaba de cambios en las políticas globales a escala nacional y europea. Por ejemplo, en **Estonia** se aprobó una nueva *Ley de Extranjería*, y en **Letonia** se aprobó una nueva *Ley de Asilo*. La primera de ellas preveía medidas sustanciales, como la modificación de la regulación de visados para el *Sistema de Información de Visados (VIS)*. En **Bulgaria**, a pesar de que la principal dificultad radicaba en el constante cambio del marco legal, en 2009 se modificó la *Ley sobre el Ministerio de Interior*, así como otros textos legislativos en relación a los extranjeros y los documentos de identidad. En **Países Bajos**, a finales de 2009 se anunciaron dos importantes intenciones políticas: concretamente la supresión de la protección en grupo de los solicitantes de asilo de la *Ley de Extranjería*, y la abolición del permiso de residencia para los menores no acompañados. Además, en **Reino Unido** se aprobó una *Ley de Fronteras, Ciudadanía e*

¹¹ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:es:PDF>

Inmigración que incluía medidas clave como la integración de las competencias y funciones de aduanas en la *Agencia de Fronteras del Reino Unido (UKBA)*. El gobierno de **Reino Unido** también prosiguió con su labor de consolidación y simplificación de la legislación en una nueva *Ley de Inmigración*, dadas las complejidades que suscita la separación de las actuales leyes que rigen la migración y el asilo. **Reino Unido** siguió además con su compromiso de reformar la *Zona de Viaje Común*¹².

¹²La Zona de Viaje Común (*Common Travel Area, CTA*) es una zona de “libre circulación” que comprende Reino Unido, la República de Irlanda, el Bailiazgo de Guernsey, el Bailiazgo de Jersey y la Isla de Man. Se puede encontrar más información en <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/travellingtotheuk/Enteringtheuk/arrivingatukborder/travellingtocommontravelarea/>

3. AVANCES POLÍTICOS, LEGISLATIVOS E INSTITUCIONALES

Las secciones a continuación describen los progresos políticos, legislativos e institucionales generales de 2009 en materia de migración y asilo al objeto de ilustrar el contexto para tendencias y desarrollos específicos en la [Sección 4](#). La [Sección 3.1](#) resume los avances políticos generales de los Estados miembros en 2009, incluidas las elecciones parlamentarias y locales, así como los cambios a escala ministerial. A continuación, la [Sección 3.2](#) ofrece una visión global de los principales debates políticos y legislativos con el fin de proporcionar un contexto general para las secciones posteriores de este informe. Por último, la [Sección 3.3](#) describe los progresos institucionales, e incluye los cambios organizacionales que han afectado a la migración y el asilo.

3.1 Avances políticos generales

En muchos Estados miembros (**Austria, Bélgica, Bulgaria, Estonia, Hungría, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta, Portugal, República Eslovaca**) se celebraron elecciones locales, regionales y/o nacionales, y **Alemania, Austria, Bulgaria, Estonia, Luxemburgo, Polonia, Portugal y la República Eslovaca** pusieron de relieve los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo. Concretamente, durante 2009 se celebraron elecciones parlamentarias en **Alemania, Bulgaria, Grecia y Portugal**. En la **República Checa**, por su parte, se designó un gobierno provisional hasta las elecciones de 2010 después de que el Tribunal Constitucional revocara los mecanismos empleados para el anuncio de las elecciones. Durante este mismo periodo se celebraron elecciones presidenciales en **Lituania** y la **República Eslovaca**. En **Letonia** se produjo un cambio de gobierno como consecuencia de la dimisión del Primer Ministro, quedando las siguientes elecciones parlamentarias previstas para octubre de 2010. En **Alemania, Letonia, Portugal, República Checa** y la **República Eslovaca** también se produjeron cambios en los cargos ministeriales.

3.2 Visión general de los principales debates políticos y/o legislativos

Los principales debates políticos o legislativos giraron en torno a estos temas: acogida y alojamiento ([Sección 3.2.1](#)), migración laboral ([Sección 3.2.2](#)), regularización y adquisición de nacionalidad ([Sección 3.2.3](#)), inmigración ilegal ([Sección 3.2.4](#)), migración legal ([Sección 3.2.5](#)) e integración ([Sección 3.2.6](#)). A continuación se incluye un breve resumen de cada uno de ellos.

3.2.1 Acogida y alojamiento

La acogida y alojamiento de nacionales de terceros países fue un tema objeto de un intenso debate en varios Estados miembros (**Austria, Bélgica, Finlandia, Grecia, Italia, Malta, Suecia, Eslovenia**). En **Austria**, la creación de un nuevo *Centro de acogida inicial* para los solicitantes de asilo en una de las provincias del sur del país ocupó los titulares de muchos periódicos como consecuencia de la fuerte oposición a su construcción entre los ayuntamientos, las poblaciones locales y el gobernador de la provincia. En **Bélgica**, el debate se centró en la crisis de la capacidad de acogida de los solicitantes de asilo del país. Esta se atribuía a un aumento del número de solicitantes de asilo durante 2009 y, entre otras razones, a las dificultades para encontrar un alojamiento asequible para los refugiados reconocidos. Se ofreció financiación adicional para solucionar este problema de una forma sostenible. El debate en **Finlandia** no solo se centró en la acogida de los solicitantes de asilo, sino también en los menores no acompañados y en una valoración de la edad. Parte del debate incluía la financiación necesaria para el alojamiento y la protección de estos solicitantes de asilo, concretamente en lo que respecta al subsidio diario que se les proporciona.

La interpretación y aplicación de las obligaciones de búsqueda y salvamento (concretamente el desembarque de las personas rescatadas en el mar) fueron objeto de un intenso debate en **Malta** como consecuencia de las distintas interpretaciones del Derecho Internacional aplicable en **Malta** e **Italia**. También se discutió sobre la capacidad de **Malta** para acoger migrantes.

Eslovenia alegó las dificultades económicas como el motivo por el que un alojamiento y residencia adecuados se habían convertido en un tema de debate, concretamente como consecuencia del número de no nacionales que estaban entrando en el país. El debate en torno a las condiciones de acogida y alojamiento en **Suecia** y **Eslovenia** se mitigó en 2009 gracias a las medidas adoptadas por ambos Estados miembros para revisar su política. Esto incluía el establecimiento de un grupo de trabajo interdepartamental en **Eslovenia** para examinar la situación real en materia de alojamiento, así como la redacción de recomendaciones en relación a las condiciones de alojamiento para los solicitantes de asilo. En **Suecia**, en 2009 se presentó un informe de evaluación de la reforma donde se señalaban problemas como la escasez de intérpretes para nacionales de terceros países.

3.2.2 *Migración laboral*

La crisis económica ha convertido la migración laboral en un tema clave del debate en algunos Estados miembros (**Austria, Grecia, Portugal, República Checa**), centrándose la atención sobre todo en la migración laboral (**República Checa**) y los migrantes por motivos laborales en situación irregular (**Grecia**). En **Austria** se creó un grupo de trabajo de representantes de los interlocutores sociales y la *Federación de Industrias Austríacas* con el objetivo de desarrollar unos parámetros para un nuevo sistema de inmigración para migrantes altamente cualificados. La Tarjeta roja-blanca-roja recibió críticas de dos partidos de la oposición (FPÖ y BZÖ) que alegaban que este sistema había provocado dumping salarial y estaba satisfaciendo los intereses industriales¹³. En la **República Checa**, el debate sobre el despido de trabajadores extranjeros se produjo a escala tanto local como nacional. Dada la grave situación económica en **Letonia**, los debates políticos comenzaron girando en torno a la posibilidad de que los nacionales de terceros países reciban permisos de residencia a condición de invertir fondos en la economía letona. Las medidas aprobadas a este respecto se detallan en la [Sección 4.4.1](#) referente a las políticas aplicadas en materia de migración laboral.

En **Portugal**, el debate se centró en el establecimiento de cuotas para una actividad profesional subordinada como consecuencia de la reducción de cuotas para permitir a nacionales de terceros países ocupar puestos no ocupados por nacionales. La reducción de las cuotas hizo que asociaciones de inmigrantes y organizaciones de derechos humanos se opusieran a la medida, acusando al gobierno de intentar obtener un beneficio electoral al reducir la entrada de inmigrantes.

3.2.3 *Regularización y adquisición de nacionalidad*

Bélgica, Francia e Italia introdujeron programas para la regularización de migrantes por razones económicas o humanitarias en situación irregular durante 2009. Si bien **Francia** reafirmó su negativa a regularizar de forma sistemática a los extranjeros en situación irregular que residen y trabajan en el país con la introducción de tres nuevas condiciones¹⁴ de obligado cumplimiento, los debates en **Bélgica**, en los medios de comunicación, el Parlamento y la

¹³La Tarjeta roja-blanca-roja representa un sistema de inmigración flexible que se basa en criterios objetivos, como el conocimiento del idioma alemán, cualificaciones formativas y profesionales, antecedentes penales y demanda del mercado laboral. Este modelo fue concebido como sustituto del actual sistema de cuotas, con su entrada en vigor prevista para 2010.

¹⁴Las tres nuevas condiciones que deben cumplirse afectan en primer lugar al requisito de un “periodo de residencia habitual en Francia considerable”; en segundo lugar, a la “voluntad declarada del solicitante de integrarse en un entorno de trabajo”; y, en tercer lugar, al requisito de residencia previa de al menos un año de servicio en la misma empresa.

sociedad civil, se centraron en la cohesión social y los argumentos económicos en torno al bienestar social. En **Bélgica** también se debatió la valoración de los posibles mecanismos para conceder la residencia a apátridas.

La nacionalidad y la ciudadanía constituyeron otro punto de debate en **Alemania** y **Lituania**. En este último país, el problema de la regulación de las relaciones legales de la ciudadanía lituana seguía entre los más debatidos por los políticos y los distintos colectivos. Durante 2009 se presentó un proyecto de ley sobre ciudadanía que tenía en cuenta las distintas propuestas de las partes interesadas y expertos. En **Alemania**, la denominada “provisión de opción” de la *Ley sobre nacionalidad*, que estipula que los adultos jóvenes con doble nacionalidad deben elegir una de ellas antes de los 23, fue objeto de debate. En **Estonia** se discutió sobre la concesión de la ciudadanía estonia a los hijos de padres con una ciudadanía indeterminada. El *Ministro de Justicia* estonio recomendó un cambio de enfoque de la nacionalidad a la ciudadanía.

El multiculturalismo fue otro de los aspectos de debate clave en **Finlandia**, **Francia** y **Luxemburgo**. Concretamente, el *Ministro de Inmigración* francés lanzó un debate público sobre la definición y base de los valores relativos a la identidad nacional. En **Luxemburgo**, los partidos políticos debatieron sobre la idea de multiculturalismo. Sus opiniones iban desde las de aquellos que argumentaban que las culturas extranjeras desempeñan un papel de enriquecimiento en la cultura nacional, hasta las de los que ponían de relieve la importancia de los idiomas de Luxemburgo para la identidad nacional. En la [Sección 4.8](#) a continuación se tratan en mayor profundidad las tendencias e importantes progresos con respecto a la ciudadanía y la adquisición de nacionalidad.

3.2.4 Inmigración ilegal

La **República Checa**, **Italia** y **España** expresaron preocupaciones concretas en torno a la inmigración ilegal. La **República Checa** puso de relieve las iniciativas emprendidas al objeto de combatir este fenómeno. En el caso de **Lituania**, Georgia y la India son países de origen preferentes con respecto a la inmigración ilegal desde que se unieron a la zona Schengen. Durante los meses de verano, las cuestiones de inmigración y asilo no abandonaron las primeras páginas de los periódicos de **Italia** y, en algunos casos, suscitaban controversias a escala internacional (por ejemplo, entre **Italia** y el *Alto Comisionado de las Naciones Unidas*

para los Refugiados [ACNUR]). Estas controversias despertaron un debate sobre la necesidad de desarrollar y acordar normas a escala europea e internacional¹⁵.

En **Bélgica, la República Checa y Luxemburgo** se mantuvieron debates sobre las políticas de retorno. Esto dio lugar a un mayor desarrollo de las políticas de retorno voluntario en **Bélgica** y la **República Checa**. El retorno voluntario asistido se convirtió en una prioridad en **Bélgica** como consecuencia de las dificultades prácticas para el retorno obligatorio de los nacionales de terceros países a su país de origen, y de las críticas recibidas por retener a los migrantes en situación irregular. En la **República Checa**, durante 2009 se prestó atención principalmente a la introducción de proyectos temporales de retorno voluntario. A este respecto se aludía que el retorno voluntario también era una cuestión de seguridad, ya que los extranjeros podían ser víctimas del empleo ilegal, la delincuencia y la delincuencia organizada dadas las graves repercusiones de la crisis.

El nuevo *Gobierno Federal* de **Alemania** mantenía la intención de crear acceso a la educación y la sanidad para los migrantes en situación irregular. Esto beneficiaría, por ejemplo, a los niños, ya que podrían ir al colegio sin miedo a ser localizados y expulsados.

La **República Checa** y **Finlandia** constataban la presencia de extremismos en sus Estados miembros, con un aumento del racismo frente a la población gitana en el primero. Por su parte, en **Finlandia**, un miembro independiente del Consejo de Helsinki fue acusado de blasfemia y agitación étnica, y se formó un nuevo partido contrario a la inmigración que defendía que la política migratoria debía ser decidida por voto popular directo.

En **Malta**, la ingente llegada de migrantes en situación irregular entre enero y mayo suscitó el debate. Hasta 859 inmigrantes llegaron al país por mar de forma ilegal en comparación con la cifra de 321 del mismo periodo en 2008. Dos partidos políticos propusieron al gobierno planes de acción independientes con medidas para afrontar la problemática de la inmigración ilegal y el asilo¹⁶.

La expulsión de extranjeros, sobre todo de personas de edad avanzada y de niños, se convirtió en un tema de debate público en **Finlandia**, mientras que en **Bélgica** y **Grecia** se discutía el internamiento de migrantes en situación irregular, dados sus efectos altamente polémicos. En

¹⁵El caso del *Pinar*, un buque mercante turco con 140 migrantes a bordo que estuvo navegando en aguas abiertas durante tres días porque ni las autoridades maltesas ni italianas le dieron autorización para atracar, puso de relieve que aún existen problemas a escala europea en relación a la asignación de responsabilidades entre los Estados miembros.

¹⁶ El plan de acción en 20 puntos del *Partit Laburista*, y el plan de acción en 10 puntos de *Azzjoni Nazzjonali*.

Países Bajos, durante 2009 las políticas sobre los menores no acompañados se convirtieron en objeto de debate como consecuencia de la abolición de los permisos de residencia para menores. Las tendencias y avances más destacados en este campo se detallan en mayor profundidad en las [Secciones 4.3](#) y [4.9](#) a continuación.

3.2.5 Inmigración legal

La crisis económica ha aumentado la emigración desde **Lituania** con las mayores cifras registradas desde 1990: en total, medio millón de personas han emigrado de **Lituania** durante los últimos 18 años. En consecuencia, la “fuga de cerebros” nacionales (científicos, investigadores y jóvenes intelectuales) era un importante motivo de preocupación. Del mismo modo, **Irlanda** registró una reducción de la inmigración neta global junto con un aumento de la emigración, lo que ha hecho volver al país a una situación de emigración neta por primera vez desde 1995. El número total de inmigrantes a este Estado desde principios de año hasta abril de 2009 se redujo a 57 300 (26 500 inmigrantes menos). Al mismo tiempo, el año anterior el número de emigrantes se había incrementado hasta 65 100, lo que suponía un notable aumento de casi el 40%. En consecuencia, se calculaba que la migración neta había descendido, pasando de una inmigración neta de 38 500 personas en 2007-2008 a una emigración neta de 7800 personas en abril de 2009. La inmigración de todos los colectivos no irlandeses sufrió un descenso durante este tiempo, siendo los procedentes de los países de la UE-10+2 los que reflejaron la mayor reducción: cerca del 60%.

Los matrimonios de complacencia fueron uno de los principales temas de debate en **Bélgica**, **Francia**, **Hungría** y **Lituania**. En **Bélgica**, estos matrimonios fueron objeto de un debate a escala nacional. Por otro lado, en **Hungría** los matrimonios entre nacionales de este Estado y Nigeria se consideraban un problema concreto. En **Francia**, este tipo de matrimonio representaba la principal fuente de inmigración, con una media de aproximadamente 50 000 permisos de residencia a largo plazo concedidos al año. Además, el 80% de las nulidades matrimoniales dictadas por tribunales en **Francia** correspondía a matrimonios mixtos.¹⁷ Los medios de comunicación de **Lituania** denunciaron casos de matrimonios de complacencia.¹⁸ Siete de estos matrimonios se registraron en Vilna en 2009, y existían importantes indicios de al menos otros cinco de ellos entre mujeres lituanas y nacionales de terceros países en otras

¹⁷Se denominan matrimonios mixtos aquellos celebrados entre nacionales franceses y extranjeros

¹⁸Estos también se conocen como “matrimonios ficticios”. Las estadísticas del gobierno de la República de Lituania solo incluyen los matrimonios oficialmente celebrados y aquellos oficiados en el extranjero si han sido comunicados por el interesado a las autoridades del Estado; http://m.lrytas.lt/?data=20100120&id=akt20_a1100120&p=4&sk_id=&view=2

localidades del Estado. Dado que la legislación no prevé consecuencias penales por la celebración de estos matrimonios ficticios, se empezó a considerar la posibilidad de cambiar este hecho.

Los **Países Bajos** recibieron duras críticas de al menos una ONG por su política de asilo, y más concretamente por la abolición de la protección categórica¹⁹ para los solicitantes de asilo somalis. Este tema se detalla en la [Sección 4.2.2](#).

3.2.6 Integración

Estados como **Alemania, Austria, Eslovenia, España, Estonia, Luxemburgo, Países Bajos y República Eslovaca**, hicieron mayor hincapié en la problemática de la integración. **Estonia** también prestó más atención a este ámbito que a las cuestiones estrictamente migratorias, y los medios de comunicación destacaron la implementación de medidas de integración en **Eslovenia**.

Austria destacó la elaboración del [Plan de Acción Nacional sobre Integración](#).²⁰ En **Hungría**, un importante avance fue la organización de las políticas en materia de asilo y migración en la primera [Estrategia sobre Cooperación en el Campo de la Libertad, la Seguridad y la Justicia de la República de Hungría](#)²¹ a cinco años. En 2009, la **República Eslovaca** elaboró un [Concepto de Integración de Extranjeros en la República Eslovaca](#)²² por el que se proponían medidas legislativas, organizacionales, conceptuales y prácticas, y se definían los principales objetivos y herramientas para su política de integración nacional. En la [Sección 4.7](#) a continuación se describen más progresos en el ámbito de la integración.

3.3 Progresos institucionales

Bulgaria, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania y Luxemburgo y República Checa informaron sobre cambios institucionales en temas relacionados con el asilo y la migración a escala estatal. El principal cambio en **Bulgaria** fue la medida por la que se hizo a la *Dirección de Migración* directamente responsable ante el *Ministro de Interior*. En **Letonia** se introdujeron nuevas funciones administrativas en el

¹⁹La protección categórica consiste en una política de protección de determinadas categorías de inmigrantes que en Países Bajos se considera una "red de seguridad" nacional para evitar que esas personas regresen a una situación de inseguridad.

²⁰Fondo de Integración Austríaco, Nationaler Aktionsplan für Integration 2009, disponible en http://www.integrationsfonds.at/nap/nationaler_aktionsplan_fuer_integration/

²¹1057/2009. (IV. 24.) Korm. határozata Magyar Köztársaságnak a szabadság, biztonság és a jog érvényesülése térségében való együttműködésére vonatkozó 2009-2014 közötti kormányzati stratégiájáról

²² Disponible en <http://www.employment.gov.sk/index.php?id=17641>.

Ministerio de Interior junto con la reorganización de la *Oficina de Asuntos de Ciudadanía y Migración*. Además, la *Agencia Estatal de Provisión* pasó a responsabilizarse de la gestión de los centros de acogida de los solicitantes de asilo. **Lituania** puso en marcha la reestructuración de las instituciones públicas con el objetivo de reducir el gasto público. Esto supuso cambios estructurales en los ministerios responsables de la gestión de la migración. Por ejemplo, en el *Ministerio de Interior*, el *Departamento de Política Migratoria* fue disuelto, y en el *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social* ocurrió lo propio con la *División de Migración Económica*. En **Francia** fue designado un nuevo *Ministro de Interior*, y además se creó un nuevo ministerio responsable de *Desarrollo de la Inmigración, la Integración, la Identidad Nacional y la Solidaridad*. En **Luxemburgo**, la *Ley sobre la Integración de Extranjeros* del 1 de junio de 2009 se vio acompañada de cambios institucionales sustanciales, como la ampliación de las competencias de la *Oficina de Luxemburgo para la Acogida e Integración de Extranjeros* (incluido el desarrollo de la lucha contra la discriminación).

En la **Eslovenia, Hungría, Letonia y República Checa** se preveían cambios organizacionales para los próximos años. En la **República Checa**, durante 2009 se produjeron importantes cambios organizacionales, empezando por el traslado de la competencia para expedir todos los permisos de residencia permanentes del *Servicio Policial para Extranjeros* al *Ministerio de Interior*. Esta medida formaba parte de un proceso más amplio a través del cual el *Servicio Policial para Extranjeros* sufriría cambios organizacionales sustanciales en los próximos años. En **Hungría**, se creó el *Departamento de Migración de la Asociación Académica para la Ejecución de la Ley* con el fin de analizar los problemas migratorios desde una perspectiva científica. Un nuevo reglamento en **Letonia** desarrollaba la política de asuntos internos en campos como el orden social y la seguridad, la guardia de fronteras, el control fronterizo y la inmigración ilegal, la ciudadanía y la migración. En **Eslovenia** se estableció la *Dirección de Migración e Integración* en el *Ministerio de Interior* al objeto de llevar a cabo una gestión eficiente de la migración, y un trabajo de organización y coordinación relevante en este campo.

A principios de 2009, en **Alemania** se creó una Alianza Laboral cuyo cometido era asesorar al Gobierno Federal sobre la demanda de mano de obra, además de constituir una plataforma a largo plazo para el diálogo abierto sobre las necesidades de trabajadores extranjeros.²³

²³Véase la Resolución de la alianza sobre el asesoramiento al gobierno federal con respecto a la demanda de mano de obra, 1 de julio de 2009, disponible en http://www.bmas.de/portal/40904/property=pdf/2009_12_04_beschluss_allianz_arbeitskraeftebedarf.pdf

En **Grecia**, el nuevo gobierno de 2009 recomendó la conversión del *Ministerio de la Protección al Ciudadano*, del que depende la Autoridad Portuaria, en una potencia operativa con una gran capacidad de acción en materia de vigilancia costera, protección de las fronteras marítimas y lucha contra la delincuencia en el mar. Además se creó un grupo de trabajo, dirigido por el *Secretario General del Ministerio para la Protección del Ciudadano*, con el cometido de iniciar una reforma radical del sistema de asilo.

3.4 Presidencia de la Unión Europea

Bélgica, España, República Checa y Suecia destacaron las medidas emprendidas o previstas bajo la Presidencia de la UE, incluido el Programa de Estocolmo²⁴ y las iniciativas para los siguientes cinco años en materia de migración, integración y asilo (**Suecia**). Bajo su presidencia, la **República Checa** puso de relieve la legislación europea aprobada durante el primer semestre de 2009, incluida la Directiva (50/2009 CE) sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo altamente cualificado (conocida como la “[Directiva de la tarjeta azul](#)”²⁵) y la [Directiva \(2009/50 CE\) por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular](#)²⁶. **España**, por su parte, dio comienzo a los preparativos para la Conferencia de Zaragoza sobre la política de integración en la UE, prevista para abril de 2010. Las prioridades de **Bélgica** durante su Presidencia de la UE, en el segundo semestre de 2010, incluían la armonización de la política en materia de asilo de la UE y el desarrollo de contactos con las presidencias sueca y española para organizar de forma conjunta las iniciativas necesarias para hallar normas comunes sobre la determinación de la edad, la localización de la familia y el retorno de los menores no acompañados.²⁷

²⁴Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura al servicio del ciudadano, Consejo de la Unión Europea 17024/09, disponible en http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar_Stockholmsprogram.pdf

²⁵Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:es:PDF>

²⁶Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:ES:PDF>

²⁷Plan de Acción para mejorar la protección de los menores no acompañados, disponible en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/534&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=en>

Conclusiones del Consejo sobre los menores no acompañados, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114887.pdf

4. AVANCES ESPECÍFICOS EN MATERIA DE ASILO Y MIGRACIÓN

Esta sección ofrece una visión global de las políticas de los Estados miembros en el ámbito de la migración y el asilo durante 2009, con información sobre las acciones emprendidas por estos de conformidad con los compromisos del Pacto, y sobre actividades y progresos complementarios en este campo. Cada subsección resume las políticas puestas en marcha bajo estos títulos: Control y supervisión de la inmigración ([Sección 4.1](#)), Protección y asilo de los refugiados ([Sección 4.2](#)), Menores no acompañados (y otros grupos vulnerables) ([Sección 4.3](#)), Migración económica ([Sección 4.4](#)), Reagrupación familiar ([Sección 4.5](#)), Otros tipos de migración legal ([Sección 4.6](#)), Integración ([Sección 4.7](#)), Ciudadanía y adquisición de nacionalidad ([Sección 4.8](#)), Inmigración ilegal ([Sección 4.9](#)), Acciones contra la trata de seres humanos ([Sección 4.10](#)), Migración de retorno ([Sección 4.11](#)), Relaciones exteriores/Enfoque Global ([Sección 4.12](#)) y Otros ámbitos/temas de las políticas ([Sección 4.13](#)). Estas subsecciones incluyen los compromisos del Pacto que se describen en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado *Primer informe anual sobre inmigración y asilo 2009*²⁸.

4.1 Control y supervisión de la inmigración

Los principales asuntos en materia de control y supervisión de la inmigración incluían los compromisos señalados en el [Pacto europeo sobre inmigración y asilo](#) para combatir los riesgos de migración irregular; la expulsión de nacionales de terceros países; el control fronterizo por tierra, mar y aire; y la cooperación con países de origen y tránsito ([Sección 4.1.1](#)). Los Estados miembros también facilitaron información complementaria sobre la acumulación y distribución de datos, así como estadísticas sobre el número de migrantes en situación irregular detenidos en territorio nacional ([Sección 4.1.2](#)).

4.1.1 Pacto europeo sobre inmigración y asilo

Compromiso: II.(c) *velar, con arreglo a las modalidades de políticas de entrada y de estancia de los nacionales de países terceros o, en su caso, de otras políticas, incluidas las modalidades del marco de la libre circulación, por la **prevención de los riesgos de inmigración irregular**;*

Los Estados miembros facilitaron información sobre otros compromisos del Pacto, resumidos bajo los compromisos II (g) (sanciones contra las personas que explotan a los inmigrantes en

²⁸ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0214:FIN:ES:PDF>

situación irregular)²⁹ y III (e) (empleo de medios tecnológicos para garantizar que los sistemas sean interoperables)³⁰.

En **Bélgica** se estaba elaborando un nuevo proyecto de ley para modificar la *Ley de Extranjería* y sentar las bases jurídicas de la introducción de datos individuales sobre nacionales de terceros países sujetos a medidas restrictivas. El fin de esta medida era denegar la entrada o la expedición de autorizaciones de residencia.

En **Italia** entró en vigor una nueva legislación restrictiva sobre seguridad pública en relación a varios asuntos, pero principalmente a la inmigración irregular: se trata del denominado “Paquete de seguridad”, del que se habla a continuación.

En la **República Eslovaca**, la modificación de la *Ley sobre la Residencia de los Extranjeros* reguló la expedición de permisos de residencia temporales con fines comerciales a nacionales de terceros países.

Compromiso: II.(h) *hacer plenamente vigentes las disposiciones comunitarias según las cuales una decisión de expulsión adoptada por un Estado miembro es aplicable en todo el territorio de la Unión Europea y su correspondiente inscripción en el Sistema de Información de Schengen (SIS) obliga a los demás Estados miembros a impedir la entrada y la estancia en su territorio de la persona de que se trate.*

Algunos Estados miembros registraron todas sus decisiones de expulsión en el SIS (**Italia, Malta, Suecia**). Otros, en cambio, únicamente introdujeron parte de sus decisiones (**Estonia, Francia, Grecia, Lituania, Portugal, República Eslovaca**). **Francia**, por ejemplo, sostenía que su sistema era más elaborado, ya que incluía cinco categorías de decisiones de expulsión (hasta la fecha se habían introducido dos decisiones de expulsión en el SIS, una en relación a una orden de expulsión y otra a una prohibición jurisdiccional). Aproximadamente el 20% de las órdenes de expulsión de **Grecia** se habían introducido en el SIS (durante los primeros once meses de 2009 se registraron 13 452 de las 65 339 decisiones de expulsión adoptadas), ya que este Estado solo introducía datos de las personas cuya identidad había podido

²⁹ Compromiso II (g) invitar a los Estados miembros a que luchen con firmeza, incluso en interés de los emigrantes, mediante sanciones disuasorias y proporcionadas, contra las personas que explotan a los extranjeros en situación irregular (empleadores, etc.)

³⁰ Compromiso III (e) utilizar instrumentos de moderna tecnología que garanticen la interoperatividad de los sistemas y que permitan una gestión integrada eficaz de la frontera exterior, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de junio de 2008 y las del Consejo de 5 y 6 de junio de 2008. A partir de 2012, en función de las propuestas de la Comisión, se hará hincapié en la creación de un registro electrónico de entradas y salidas, combinado con un procedimiento facilitado para los ciudadanos europeos y otros viajeros

determinar. La mayoría de las personas eran detenidas sin documentos identificativos o una identidad verificable.

Varios Estados miembros preveían hacer un uso más eficiente de la Directiva 2001/40/CE relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países (**Bélgica, Bulgaria, Francia, Grecia, Italia, Polonia, República Checa**). No obstante, algunos manifestaron su preocupación con respecto a las consecuencias de las decisiones de expulsión introducidas en el SIS (**Suecia, Reino Unido**). **Reino Unido**, que forma parte del elemento de aplicación de las leyes del SIS, señaló que evaluaría la situación concreta (y cualquier cambio reciente en ella) de la persona cuando los Estados miembros le invitasen a cumplir las decisiones de expulsión tomadas. **Suecia** modificó sus criterios de expulsión de personas dada la gravedad de las posibles consecuencias de la introducción de las decisiones de expulsión en el SIS.

Algunos Estados miembros informaron de la transposición de la Directiva de Retorno (**Francia, Países Bajos, República Eslovaca, Suecia**).

Varios Estados miembros (**Bulgaria, Estonia, Francia, Grecia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Portugal**) informaron sobre el número de decisiones de expulsión que habían tomado durante el periodo en cuestión. Dicho número oscilaba entre las 22 de **Letonia** y las 65 339 de **Grecia**. Además, en **Irlanda** se sentó jurisprudencia en este tema ([Sección 4.11.2](#)).

***Compromiso: III. (a)** invitar a los Estados miembros y a la Comisión a que recurran a todos los medios disponibles para ejercer un control más eficaz de las fronteras exteriores terrestres, marítimas y aéreas;*

La mayoría de los Estados miembros (**Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca**) había incrementado los esfuerzos para garantizar un control fronterizo más eficaz. Al menos dos países vinculaban de forma explícita estas medidas con un aumento de la inmigración irregular (**Grecia, Hungría**). A pesar de que muy pocos habían incrementado los recursos financieros (**Estonia, Francia**), varios señalaron un aumento del número de empleados en este campo (**España, Francia, Grecia, Italia**). **España**, por ejemplo,

señalaba un aumento del 53,4% en el número de agentes de policía destinados al control de la inmigración y las fronteras entre 2003 y 2008. En abril de 2009, **Reino Unido** inauguró la Agencia de Fronteras de Reino Unido, con 25 000 empleados y presencia en 135 países de todo el mundo.

Varios Estados miembros pusieron en marcha medidas para aumentar la capacidad del personal existente en las fronteras exteriores mediante formación (**Bélgica, Eslovenia, Finlandia, Francia, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Portugal, República Eslovaca**). Esta formación adoptaba varias formas (por ejemplo, cursos específicos, talleres, formación básica), e incluía elementos teóricos y prácticos. Sus objetivos abarcaban desde una formación “general” que cubría todos los aspectos del control fronterizo, hasta formación en temas muy específicos, incluida la detección, internamiento, uso de (nuevos) equipos y software, legislación en materia de extranjería o niveles de calidad profesional. Los beneficiarios de la formación incluían agentes fronterizos, personal de internamiento, funcionarios de inmigración, agentes de policía y otros trabajadores relevantes. **Letonia**, por ejemplo, probó las habilidades prácticas y la capacidad de la guardia fronteriza estatal para organizar los servicios de control y vigilancia de las fronteras, incluidos los métodos y técnicas de detección e internamiento, así como el nivel de cooperación entre las unidades territoriales. Según el informe de **Eslovenia**, 99 nuevos agentes de policía, encargados de supervisar las fronteras del Estado, completaron con éxito su programa de formación en 2009.

Otros Estados miembros adquirieron nuevos equipos (desde equipos de TIC y dispositivos de detección, hasta aviones y embarcaciones) y emplearon nuevas tecnologías (**Bélgica, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Francia, Lituania, Malta, Polonia, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca**). Algunos además renovaron su sistema de control fronterizo actual y desarrollaron nuevos sistemas (**Estonia, Irlanda, Lituania, República Eslovaca**). La **República Eslovaca**, por ejemplo, desarrolló el sistema RALEN, que se utiliza para detectar personas en los pasos fronterizos por vía férrea y autovía. En **Países Bajos** se siguió utilizando el sistema de Supervisión Portuaria de Extranjeros, establecido en 2008 con el fin de detectar la entrada ilegal de inmigrantes en los muelles y alrededores de los puertos y la costa. En 2008, **Reino Unido** estableció la Red de Riesgos y Enlace para el Extranjero (RALON): una red de 100 funcionarios de enlace y riesgo especializados que ofrecen asesoramiento en materia de riesgos a los servicios de visados. **Reino Unido** también ayudó al equipo de Investigación y Desarrollo FRONTEX con la organización de una visita de

demostración de su tecnología de Controles Fronterizos Automatizados. Muchos países utilizaron el Fondo de Fronteras Exteriores para aumentar su capacidad y conocimientos sobre el control fronterizo (**Bélgica, Estonia, Hungría, Lituania, Polonia, República Checa**), o participaron en las operaciones FRONTEX (**Austria, Bélgica, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca**). Otras acciones de interés llevadas a cabo por los Estados miembros para reforzar los controles fronterizos exteriores incluyen la continuidad de la participación de **Bulgaria** en el Centro de Información y Coordinación Fronterizas del Mar Negro (BSBCIC) y la reorganización de la policía de fronteras en **Francia**.

***Compromiso: III.(b)** generalizar, a más tardar el 1 de enero de 2012, gracias al Sistema de Información de Visados, la expedición de visados biométricos,*

Varios Estados miembros confirmaron la aplicación del registro de datos biométricos para la expedición de visados en un futuro cercano³¹ (**Austria, Bélgica, Grecia, Hungría, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa**). Muchos señalaron que los sistemas en cuestión estarían en marcha en 2010, y confirmaron que se estaban centrando en las primeras regiones mencionadas en el borrador de la decisión. Algunos Estados miembros habían adoptado o previsto medidas preparatorias, incluidas pruebas piloto del sistema (**Austria, Italia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Portugal**).

Al menos tres Estados miembros habían probado e integrado con éxito visados biométricos en sus propios sistemas nacionales (**Francia, Finlandia, Reino Unido**). A través del programa VISABIO, que cubría 160 de los 194 consulados franceses autorizados para expedir visados, así como 389 puntos fronterizos (lo que representa el 80% del tráfico de entrada/salida total), Francia preveía que para finales de 2009 la mitad de todos los visados expedidos serían biométricos. A pesar de que **Reino Unido** no participa en el VIS, contaba con un programa de visado biométrico global desde finales de 2007 que hasta la fecha había registrado más de 4 millones de conjuntos de huellas dactilares y detectado más 4000 identidades falsas: todos los solicitantes de visado (excepto algunos pocos exentos) tenían que facilitar sus huellas dactilares y una fotografía digital.

Reforzar sin demora la cooperación entre los consulados de los Estados miembros,

³¹ Véase la [Sección 5.1](#) Transposición de la legislación europea

Varios Estados miembros constataron un aumento y mejora de la cooperación consular (**Alemania, Austria, Finlandia, Grecia, Letonia, Lituania, Polonia**). Además, **Polonia** había desarrollado un proyecto piloto VIS con **Hungría** y **Eslovenia** en Turquía y Tailandia, y posiblemente ampliaría esta cooperación a otros Estados miembros en un futuro cercano.

Poner en común sus medios en la medida de lo posible y crear progresivamente, sobre una base voluntaria, servicios consulares comunes en materia de visados;

Los Estados miembros informaron de la celebración de una gran cantidad de acuerdos de representación para la expedición de visados Schengen en nombre de otros Estados miembros (**Alemania, Austria, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia**), o para la expedición de dichos visados por parte de otros Estados miembros en su nombre (**Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, República Eslovaca**). Varios confirmaron que estos acuerdos se habían firmado en 2009 o se encontraban en fase de negociación (**Alemania, Estonia, Letonia, Lituania**).

Estonia, por ejemplo, había celebrado acuerdos de representación para la expedición de visados con nueve Estados miembros Schengen (**Alemania, Austria, Eslovenia, España, Finlandia, Hungría, Letonia, Lituania, Países Bajos**). Estos representarán al país en un total de 58 terceros países. Este Estado expidió visados en nombre de otros cuatro Estados miembros (**Bulgaria, Eslovenia, Finlandia, Países Bajos**). Por otra parte, 38 representaciones diplomáticas y consulares de cinco Estados miembros representan a **Letonia** en cuestiones de visados. Al mismo tiempo, **Letonia** representaba a otros seis Estados miembros en ocho de sus representaciones diplomáticas o consulares. **Finlandia**, por su parte, contaba con 57 representaciones en otros Estados miembros, y representaba a otros países Schengen en un total de 16 ubicaciones. Estos acuerdos de representación para la expedición de visados se habían celebrado sobre todo con otros países nórdicos. **Francia** contaba con la representación de nueve Estados miembros en 17 países, y representaba a otros 20 Estados miembros en el mundo. **Alemania** había celebrado 233 acuerdos de representación Schengen con 18 Estados miembros. **Lituania** representaba a **Dinamarca, Estonia** y Noruega para la expedición de visados en Kaliningrado, en la Federación Rusa.

Algunos Estados miembros también señalaron planes futuros para la celebración de acuerdos de representación para la expedición de visados (**Alemania, Estonia, Lituania, Malta, República Checa**). **Alemania** se encontraba a punto de cerrar acuerdos con dos Estados

miembros. **Estonia** se encontraba en proceso de consulta con **Francia, Polonia y República Eslovaca**. Por último, la **República Checa** se había puesto en contacto con otros Estados miembros con representaciones diplomáticas o consulares en terceros países donde este Estado no estaba presente, al objeto de negociar posibles acuerdos de representación.

***Compromiso: III.(d)** tener más en cuenta, con espíritu solidario, las dificultades de los Estados miembros sometidos a una afluencia desproporcionada de emigrantes y, a tal fin, pedir a la Comisión que presente propuestas;*

Además del proyecto piloto que se describe con mayor detalle en la sección IV(c) a continuación, varios Estados miembros (**Alemania, Grecia, Italia, Malta, Países Bajos, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca**) señalaron otras iniciativas puestas en marcha. **Italia** había emprendido una iniciativa conjunta con **Grecia**, Chipre y **Malta** cuyo objetivo era reforzar las medidas de cooperación prácticas y las sinergias coordinadas para aumentar la capacidad de los Estados miembros de proteger la vida de los que entran en su territorio de manera ilegal y regular los flujos migratorios procedentes de las fronteras marítimas o terrestres. La **Países Bajos, Reino Unido y República Checa** habían puesto en marcha un proyecto para hacer frente a las presiones concretas de la migración ilegal, además de otras actividades en el marco de la GDISC. Por último, **Alemania, Hungría, Luxemburgo, Malta, Portugal, Reino Unido y República Eslovaca** participaron en operaciones FRONTEX como la denominada Nautilus, que implicaba la provisión de equipos y la comisión en servicio de personal.

***Compromiso: III.(e)** utilizar instrumentos de moderna tecnología que garanticen la interoperatividad de los sistemas y que permitan una gestión integrada eficaz de la frontera exterior, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de junio de 2008 y las del Consejo de 5 y 6 de junio de 2008.*

Muchos Estados miembros emplearon instrumentos de moderna tecnología, sobre todo para el Sistema de entrada/salida de la UE y el Programa de viajeros registrados de la UE (ambos se describen a continuación), aunque también para la aplicación de iniciativas nacionales dirigidas a aumentar la eficacia e interoperabilidad de los sistemas de control fronterizo (**Austria, Bulgaria, Estonia, Francia, Grecia, Irlanda, Letonia, Países Bajos, Portugal, Suecia**).

Estonia, por ejemplo, había creado una agencia de TIC para mejorar los intercambios entre las agencias nacionales pertinentes. **Irlanda** había adquirido e implantado nuevos equipos tecnológicos para renovar su sistema de control fronterizo. Como parte de su Programa de Reforma de la Gestión de Fronteras, los **Países Bajos** estaban llevando a cabo un proyecto sobre el Intercambio de Datos de Viajeros (proyecto PARDEX) encaminado a acelerar y mejorar la recopilación, análisis y difusión de información sobre los viajeros. Como parte de un proyecto piloto, **Bulgaria** estaba implantando un “sistema de información unificado” en uno de sus puertos con el objetivo de rastrear las embarcaciones entrantes y salientes, y verificar su documentación. **Portugal**, que contaba con un sistema de control fronterizo automático (RAPID) basado en el reconocimiento de datos biométricos de los viajeros (facial) y posterior comparación con sus datos biográficos, lo amplió en 2009 a los puestos fronterizos de dos aeropuertos en las Azores. **España**, que siguió de cerca la implementación del sistema de vigilancia integrado para fronteras exteriores EUROSUR, desplegó una gran cantidad de recursos humanos y materiales para la ampliación de un eficaz sistema de control de las fronteras exteriores nacionales (conocido como Sistema Integrado de Vigilancia Exterior o SIVE) a otras zonas del Mediterráneo. En lo referente a los visados, **Alemania** presentó sus planes para establecer un archivo de alerta de visados central durante 2009. Esta base de datos tenía como objetivo principal respaldar la labor de las autoridades alemanas en materia de visados y acelerar el procedimiento para su expedición. No obstante, se acordó que la información sobre receptores, garantes o corroboradores únicamente se registrarían como un apéndice necesario a los conjuntos de datos en caso de que el archivo contuviese elementos de alerta.

Otros Estados miembros (**Austria, Eslovenia, Francia, Grecia, Letonia, Lituania, República Eslovaca, Suecia**) adquirieron distintos dispositivos y equipos tecnológicos con fines de comprobación en los pasos fronterizos, incluidos equipos para escanear y almacenar huellas dactilares, escáneres portátiles, etc. **Francia**, por ejemplo, instaló lectores de control y comprobación de la identidad de las personas que también facilitaban la consulta de las bases de datos nacionales y los registros policiales internacionales (Interpol). **Eslovenia** compró tres sistemas de imagen térmica manuales para su uso en los pasos fronterizos. **Letonia** introdujo un sistema de identificación de huellas dactilares automatizado. Con el fin de controlar la inmigración y recopilar y distribuir la información de forma eficaz, **Bélgica, Eslovenia y Finlandia** establecieron disposiciones para la creación de bases de datos para la administración de extranjería. Por ejemplo, en **Bélgica** esta medida incluía la valoración de la

posibilidad de crear una base de datos para los reagrupantes³² al objeto de poder identificar los abusos y de facilitar la devolución de los costes originados por el nacional de un tercer país reagrupado en que hubiera incurrido el Estado. En **Eslovenia** se actualizaron las funciones de la base de datos sobre nacionales de terceros países para que el organismo con competencia en la expedición de los permisos de residencia pudiese, en el momento que quisiera, comprobar la validez del permiso de trabajo de un extranjero y, llegado el caso, revocar un permiso de residencia ya expedido. Durante el periodo objeto del informe, **Bélgica** y **Portugal** facilitaron documentos electrónicos a los extranjeros, y **Portugal** introdujo un nuevo documento de residencia electrónico. Desde 2009, en **Estonia** también se proporcionaban documentos identificativos a los nacionales de terceros países que habían solicitado un permiso de residencia temporal o un derecho de residencia temporal en una representación de Estonia en el extranjero. Además, desde 2009 **Estonia** exigía la introducción de huellas dactilares digitales en la documentación.

³²Esta base de datos centralizaría la información sobre todos los particulares que hubiesen firmado un acuerdo de reagrupación tal y como se define en el artículo 3bis (estancia corta, menos de 90 días) o el artículo 60 (estancia con fines de estudio) de la Ley de Extranjería belga, y sobre los particulares reagrupantes en el marco de una relación estable y sostenible (asociación legalmente registrada).

A partir de 2012, en función de las propuestas de la Comisión, se hará hincapié en la creación de un registro electrónico de entradas y salidas, combinado con un procedimiento simplificado para los ciudadanos europeos y otros viajeros;

Varios Estados miembros adoptaron medidas preparatorias para el futuro Sistema de entrada/salida y el Programa de viajeros registrados (**Austria, España, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Países Bajos, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca**). En algunos casos, también se desarrollaron pasos fronterizos automatizados, a menudo denominados “fronteras electrónicas”, que deberían facilitar la aplicación de las dos iniciativas europeas.

Finlandia se estaba preparando para la introducción del Sistema de entrada/salida. Otros dos Estados miembros (**República Checa, Hungría**) estaban estudiando la forma de implementar el Sistema de entrada/salida. Algunos Estados miembros (**Estonia, Francia, República Eslovaca**) se encontraban recopilando datos en todos los pasos fronterizos exteriores.

En lo que respecta al Programa de viajeros registrados, uno de los Estados miembros (**Países Bajos**) había iniciado un proyecto piloto denominado FLUX en 2008. Este proyecto consistía en la creación de un grupo de viajeros habituales “bona fide”, de nacionalidad estadounidense y neerlandesa, que, tras el registro de sus datos personales y características biométricas, así como la comprobación de sus antecedentes, disfrutarían de facilidades para cruzar los pasos fronterizos. **Finlandia** confirmó que la Estrategia de Control Fronterizo sobre comprobaciones automatizadas ya tenía en cuenta la futura implementación del procedimiento de vía rápida.

Algunos Estados miembros (**España, Finlandia, Francia, Hungría, Portugal, Reino Unido**) establecieron pasos fronterizos automatizados o fronteras electrónicas que en el futuro podrían ser compatibles con el Sistema de entrada/salida y los procedimientos de vía rápida. Estas fronteras electrónicas ya estaban en marcha en varios Estados miembros, incluidos **Francia y Finlandia**. **Reino Unido** inició un proyecto piloto de fronteras electrónicas en 2005. En **Francia**, en noviembre de 2009 se establecieron 15 puntos de salida específicos para los ciudadanos europeos en los aeropuertos de Roissy y Orly. Otros dos de estos puntos se implantarían en algunos aeropuertos provinciales en 2010. Estos sistemas se encontraban en fase de desarrollo en otros Estados miembros (**Hungría, España**). Los **Países Bajos**, con un proyecto denominado NO-Q incluido en su Programa de Reforma de la Gestión de

Fronteras, emplearon las TIC para permitir a los ciudadanos europeos cruzar los pasos fronterizos de forma automatizada a través de su aeropuerto nacional, Schiphol. **España** pretendía introducir un sistema de control fronterizo automatizado nacional para los ciudadanos de la UE con pasaporte biométrico, mientras que **Hungría** estudiaba la posibilidad de una frontera electrónica en el aeropuerto de Budapest.

Estonia participó en grupos de trabajo europeos sobre el sistema ESTA. **Irlanda** adoptó una medida similar a escala nacional: su Sistema de Información Fronterizo (IBIS), cuyo objetivo era garantizar que toda la información de los viajeros recopilada por los operadores de transporte antes del viaje fuese enviada a un Centro de Operaciones Fronterizas Irlandés (I-BOC) para contrastarla con las listas de inmigración, las autoridades policiales y aduaneras, etc. Por último, **Reino Unido** recopiló y procesó Registros de Nombres de Viajeros (PNR) a través de su programa de fronteras electrónicas. Además instauró su Sistema de Autorización Automatizado, que permitía a los viajeros que reunían los requisitos (adultos británicos y del EEE con pasaporte biométrico) atravesar los controles de inmigración por una puerta automática segura.

***Compromiso: III.(f)** profundizar en la cooperación con los países de origen o tránsito para reforzar el control de la frontera exterior y la lucha contra la inmigración irregular, aumentando la ayuda de la Unión Europea destinada a la formación y el equipamiento de su personal encargado del control de los flujos migratorios;*

Los Estados miembros también desarrollaron acuerdos y otras formas de cooperación bilateral y multilateral con terceros países de origen y tránsito al objeto de reforzar la frontera exterior y luchar contra la inmigración irregular.

Algunos se centraron exclusivamente en el control fronterizo y la inmigración irregular, mientras que otros integraron estos aspectos en acuerdos de cooperación, proyectos y otras medidas más amplias (**Austria, Bulgaria, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Países Bajos, Suecia, Reino Unido**). En algunos casos fue como parte de acuerdos de readmisión, de las actividades de los funcionarios de enlace de inmigración (**Francia, Países Bajos, Suecia**), de proyectos con financiación de la UE como AENEAS (**Grecia**), de operaciones conjuntas con terceros países (**Bulgaria, República Eslovaca**) y de la participación en redes y plataformas internacionales y europeas como TAIEX y la Misión de asistencia fronteriza de la Unión Europea (por ejemplo, **Estonia, Letonia, Lituania**). Al

mismo tiempo estas iniciativas cubrían aspectos como la trata de seres humanos, la delincuencia transfronteriza y organizada, la creación de capacidad administrativa, la protección internacional, las operaciones de salvamento y el desarrollo. Durante el verano de 2009, el *Servicio de Inmigración finés* destinó a su primer funcionario de enlace en cuestiones migratorias a Etiopía.

Los acuerdos y demás formas de cooperación que se centraban exclusivamente en el control fronterizo y la inmigración irregular incluían acuerdos de cooperación bilateral con terceros países (**Bulgaria, Estonia, Hungría, Eslovenia, República Eslovaca**), proyectos y operaciones conjuntas (**Finlandia, Lituania, Portugal, Reino Unido, República Checa**), hermanamiento (**Eslovenia, Finlandia, Hungría, Reino Unido**) y servicios y asistencia técnica (**Francia**). Las medidas comprendidas en estos acuerdos y otras formas de cooperación cubrían sobre todo la creación de capacidad de las autoridades de vigilancia y control fronterizo y su personal operativo en países de origen y tránsito (**Austria, Bulgaria, España, Francia, Hungría, Italia, Países Bajos, Reino Unido**). **Italia**, por ejemplo, había impartido cursos a los funcionarios libios, y los cuerpos policiales italianos y argelinos habían intercambiado formación entre sí. Los **Países Bajos** habían prestado asesoramiento y compartido sus experiencias en materia de control fronterizo con las autoridades pertinentes de terceros países. **Reino Unido** había impartido formación a guardias fronterizos y ha suministrado equipos técnicos en Etiopía. **España** había establecido equipos de cooperación especializados. Algunos Estados miembros también desplegaron recursos (**Italia**) como perros, camiones, lanchas patrulleras y equipos de TIC, o prestaron otras formas de asistencia técnica (**República Checa, Portugal**). **Lituania** desarrolló un proyecto de cooperación en relación con la formación de miembros de la policía fronteriza de Georgia y sus perros. **Lituania** también destacó la importancia de los acuerdos intergubernamentales en relación con los guardias fronterizos mediante la aplicación de políticas de seguridad fronteriza prioritarias que incluían la lucha contra la inmigración irregular. Estos acuerdos resultaban de vital importancia para **Lituania**, que registró una cifra de violaciones de sus fronteras un 15% superior a la del año anterior, con un total de 395 casos registrados en 2009.

Se mencionaron dos formas de cooperación multilateral. **Francia** participó en la Conferencia de Ministros del Interior del Mediterráneo Occidental (CIMO), en la que también estuvieron presentes **España, Italia, Malta y Portugal**. El objetivo de la CIMO consistía en intercambiar información operativa sobre inmigración irregular y delincuencia organizada

entre el personal fronterizo de los puertos del Mediterráneo. **Bulgaria** destacó la celebración del Foro de Cooperación en Vigilancia Costera/Fronteriza de los Estados del Litoral del Mar Negro, donde los países también intercambiaron experiencias. Algunos Estados miembros (**España, Francia, Portugal, República Eslovaca**) también pusieron de relieve el proyecto Seahorse, llevado a cabo con FRONTEX.

4.1.2 Progresos adicionales/complementarios

La **República Checa, Estonia, Irlanda y Reino Unido** realizaron mejoras y modificaciones en sus sistemas de visado. Para optimizar la administración de los visados, la **República Checa** introdujo un nuevo sistema de reserva de visados, denominado “Visapoint”, en 16 consulados/embajadas seleccionados. Su objetivo era hacer más transparente la expedición de los visados. Por su parte, **Estonia** facilitó a los nacionales de Rusia un sistema de solicitud de visado independiente. El procedimiento de expedición de visados para menores también fue modificado en el caso de los menores que viajaban con sus padres, con la introducción de la obligación de presentar una solicitud independiente para los menores de 15 años. En **Irlanda** se completó el Sistema de Seguimiento de las Solicitudes de Visado Automatizado (AVATS), pudiéndose solicitar todos los visados por Internet.

Algunos Estados miembros facilitaron datos sobre los extranjeros que entraron en su territorio, bien mediante la obtención de un permiso de residencia/trabajo (**Austria, Irlanda, Malta, Lituania, República Checa**), bien de forma ilegal por otros medios (**República Eslovaca**). Varios de ellos también especificaron los principales países de origen (**Austria, Irlanda, Lituania, República Checa, República Eslovaca**). **Irlanda y la República Checa** experimentaron una reducción del número de permisos de trabajo expedidos, a pesar de que la cantidad de permisos por reagrupación familiar aumentó considerablemente en la **República Checa**.

Al objeto de mejorar el control y la vigilancia de la inmigración en **Alemania**, los *Ministros y Senadores del Interior de los Estados Federados* aprobaron un *Programa de Seguridad Interna* en 2009. Este programa incluía, entre otros aspectos, el tema “Seguridad fronteriza tras la abolición de los controles fronterizos” después de que Suiza se incorporara a la zona Schengen en diciembre de 2009.

4.2 Protección y asilo de los refugiados

La [Sección 4.2.1](#) pone de relieve algunas políticas completadas por el Pacto, incluidos los procedimientos para hacer frente a la afluencia de solicitantes de asilo, así como los sistemas

de control fronterizo implantados. La [Sección 4.2.2](#) incluye más información complementaria sobre las cifras de los solicitantes de asilo, las modificaciones legislativas y los proyectos emprendidos en 2009 en materia de protección y asilo de los refugiados.

4.2.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

Compromiso: IV.(c) *en caso de crisis en un Estado miembro enfrentado a una **afluencia masiva de solicitantes de asilo**, establecer procedimientos que permitan, para apoyar a este Estado, por una parte la puesta a disposición de funcionarios de otros Estados miembros y, por otra parte, ejercer una solidaridad efectiva mediante una mejor movilización de los programas comunitarios existentes.*

Se debería poder disponer de créditos específicos para dicho reparto, con arreglo a los instrumentos financieros comunitarios existentes, de conformidad con los procedimientos presupuestarios;

Varios Estados miembros (**Bélgica, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido**) habían llevado a cabo o participado en iniciativas de ayuda a otros Estados miembros que se enfrentan a una afluencia de solicitantes de asilo considerable. Estas actividades incluían el establecimiento de procedimientos específicos para dicha asistencia (**Letonia, Reino Unido**), la prestación de ayuda a través de las operaciones FRONTEX (**Luxemburgo, Reino Unido**) y la participación en el Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Presiones Concretas dentro del marco de la GDISC (**Bélgica, Países Bajos, República Checa, Reino Unido**). Los Estados miembros que participaron en el grupo de trabajo de la GDISC destacaron la elaboración de un Catálogo de Servicios que describía los distintos tipos y métodos de asistencia práctica, sobre el terreno y a distancia, que los miembros de este grupo de trabajo podían ofrecer a los Estados miembros de la UE sometidos a presiones concretas. Uno de los Estados miembros (**Países Bajos**) señaló que los servicios ofrecidos en el marco de la GDISC abarcaban desde una sección de intérpretes, hasta formación y asesoramiento sobre las modalidades de acogida y el procedimiento de asilo.

Dos Estados miembros (**Países Bajos, Reino Unido**) ya habían prestado asistencia práctica a los Estados miembros que se enfrentaban a una afluencia de solicitantes de asilo considerable en 2009 (Chipre, **Grecia, Malta**). En el marco de la GDISC, **Países Bajos** y **Reino Unido** participaron en un proyecto piloto sobre presiones concretas en **Malta**. Los **Países Bajos** impartieron formación y conocimientos sobre asesoramiento médico, determinación de la

edad, análisis del lenguaje (para identificar posibles casos de “intercambio de nacionalidad”), repatriación y análisis de documentos. **Reino Unido** prestó ayuda en materia en análisis del lenguaje. Según **Malta**, este proyecto constituía una forma de asistencia importante. **Reino Unido**, en cooperación con los **Países Bajos**, también destinó a dos funcionarios de garantía de la calidad a **Grecia** para impartir formación a la policía nacional sobre toma de decisiones de asilo y análisis del lenguaje. Además, los **Países Bajos** habían llevado a cabo un proyecto piloto de la GDISC en Chipre que ofrecía asesoramiento sobre la acogida de los solicitantes de asilo y sobre la organización del procedimiento de solicitud de asilo. Este Estado confirmó que se estaba debatiendo el lanzamiento de un proyecto similar en **Grecia**. **Letonia** aún no había utilizado el procedimiento nacional existente a tal fin.

Otro Estado miembro (**Austria**) cooperó de forma activa con las autoridades en materia de asilo de otros Estados miembros a través de visitas de trabajo, intercambio de información y redes institucionalizadas como Eurasil.

Las modificaciones en la política de reubicación de **Eslovenia** permitían conceder el estatuto de refugiado a los ciudadanos de terceros países y apátridas que fueran aceptados en el Estado dentro de las cuotas anuales. Basándose en estas cuotas anuales, el estatuto de refugiado se podía conceder a nacionales de terceros países o apátridas siempre que cumplieran los requisitos de reconocimiento establecidos por la *Ley de Protección Internacional* y se encontraran en un país donde estuviesen a salvo de la persecución pero las condiciones de vida no fuesen aptas para la integración.

Para los Estados miembros cuyo régimen nacional de asilo esté sometido a presiones específicas y desproporcionadas, debidas en particular a su situación geográfica o demográfica, la solidaridad debe asimismo tender a favorecer, sobre una base voluntaria y coordinada, un mejor reparto de los beneficiarios de protección internacional entre dichos Estados miembros y los demás, velando siempre por que los sistemas de asilo no den lugar a abusos. Con arreglo a estos principios, la Comisión, en consulta con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en su caso, facilitará dicho reparto voluntario y coordinado.

Algunos Estados miembros informaron de que sus sistemas de asilo se encontraban sometidos a presiones específicas (**Grecia, Malta**). Otro Estado miembro (**Bélgica**) declaró que sus centros de acogida para solicitantes de asilo se encontraban saturados como consecuencia de

una falta de capacidad estructural. **Italia** señaló que el Plan de Acción Conjunta para luchar contra la inmigración irregular en el Mediterráneo, firmado por Grecia, Italia, Chipre y Malta, instaba a otros Estados miembros a plantearse la reubicación de los beneficiarios de la protección internacional de los Estados miembros sometidos a presiones específicas y desproporcionadas por sus circunstancias geográficas o demográficas.

En 2009, **Alemania y Francia** prestaron asistencia a **Malta** mediante la reubicación voluntaria de los beneficiarios de protección internacional. **Alemania** reubicó a 11 beneficiarios de protección internacional como parte de un acuerdo bilateral, y **Francia** hizo lo propio con 96 beneficiarios de protección internacional como parte de un proyecto cofinanciado por las Acciones Comunitarias del FER.

En lo que respecta a futuras medidas, **Malta** señaló que diez Estados miembros habían confirmado su participación en el proyecto piloto de reubicación intraeuropea que afectaría a aproximadamente 250 beneficiarios de protección internacional presentes en ese momento en el país, cuya aplicación estaba prevista para 2010 (**Alemania, Eslovenia, Francia, Hungría, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Eslovaca, Rumanía**). Otros Estados miembros (**Bélgica, Bulgaria, Lituania**) estaban debatiendo su participación en el proyecto piloto. Los Estados miembros también mencionaron la utilidad del acceso a la financiación de la UE para los proyectos de reubicación, y **Eslovenia** declaró que el proyecto obtendría financiación del Fondo Europeo para los Refugiados. Concretamente, **Francia** declaró que sus proyectos de reubicación de 2009 dentro de las Acciones Comunitarias recibieron hasta un 90% de cofinanciación.

En lo que respecta a los reasentamientos, durante 2009 destacaron las acciones de **Alemania, Bélgica, Eslovenia, Países Bajos y República Eslovaca**. **Bélgica** estableció programas de reasentamiento específicos, e inició un proyecto piloto dirigido a los refugiados iraquíes en 2009. La **República Eslovaca** puso en marcha un programa que, con arreglo a un acuerdo tripartito, permitía a este Estado aceptar a 98 refugiados palestinos durante un periodo de 6 meses, y al término del mismo reasentarlos en terceros países. Además, en 2009 comenzó el reasentamiento en **Alemania** de 2500 refugiados iraquíes procedentes de Siria y Jordania, que concluyó en abril de 2010. Los **Países Bajos** prosiguieron con sus actividades de reasentamiento durante 2009 como parte de la decisión del Gabinete de acoger una media de 500 refugiados para su reasentamiento todos los años entre 2008 y 2011 (con un máximo de 2000 durante todo el periodo). También **Suecia** continuó con su programa de reasentamiento

en 2009. Su objetivo era reasentar a 1900 refugiados al año. Concretamente durante ese año, 1882 refugiados se reasentaron en el Estado miembro.

Compromiso: IV.(e) *invitar a los Estados miembros a que impartan al personal encargado de los controles en las fronteras exteriores formación sobre los derechos y obligaciones en materia de protección internacional.*

La mayoría de los Estados miembros confirmaron que estaban proporcionando formación en materia de protección internacional y concienciación en este ámbito al personal encargado del control de las fronteras exteriores (**Alemania, Austria, Bélgica, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia**).

En lo que respecta a las categorías de personal objetivo de la formación, la mayoría de los Estados miembros dirigieron estas actividades a guardias de fronteras (**Austria, Bélgica, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca**). Algunos impartieron formación a otros trabajadores del ámbito de la inmigración y el asilo (**Austria, Francia, Irlanda, Malta, República Eslovaca, Suecia**), como los funcionarios de inmigración (**Irlanda**), la policía de inmigración (**Malta**), la policía nacional (**Suecia**), el personal de los centros de internamiento (**Francia, Malta, República Eslovaca**) y el personal del departamento de asilo (**República Eslovaca**). Otros grupos mencionados incluían ONG, trabajadores sociales y abogados (**Grecia**). Uno de los Estados miembros (**España**) declaró que todos los empleados públicos y demás personas que trabajaban con solicitantes de protección internacional, refugiados y beneficiarios de la protección subsidiaria debían recibir una formación adecuada, tal y como determinaba su ley de asilo nacional. El contenido de la formación variaba, abarcando temas que iban desde los derechos y obligaciones de acuerdo con la protección internacional (**Francia, Países Bajos, Portugal**), hasta los derechos fundamentales (**Alemania, Hungría, Lituania, Malta, Portugal, Reino Unido, Suecia**), pasando por la ley de asilo (**Francia, Hungría, Italia, Lituania, Portugal, República Eslovaca**), el internamiento (**República Eslovaca**), las condiciones de acogida (**Grecia**), la elaboración de perfiles y el análisis de riesgos durante la vigilancia fronteriza (**Lituania**), y la cooperación con representantes del tercer sector (**República Eslovaca**). Varios Estados miembros comentaron la participación de ACNUR en la impartición de los cursos (**Alemania, Bélgica, Hungría, Irlanda, Lituania, Portugal, República Eslovaca**), y otros dos Estados

miembros (**Alemania, Bélgica**) señalaron los programas de formación para guardias de fronteras FRONTEX.

4.2.2 *Progresos adicionales/complementarios*

Alemania, Austria, Bélgica, Estonia, Francia, Finlandia, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, República Checa y República Eslovaca proporcionaron datos sobre el número de solicitantes de asilo en su territorio durante 2009³³. Los datos a continuación constituyen una “instantánea” de la situación exclusiva de estos Estados miembros.

El número de nuevas solicitudes de asilo varió en gran medida de un Estado a otro. Por ejemplo, en 2009 **Estonia** recibió 40 solicitudes de asilo, **Alemania** recibió 27 649, y **Malta** recibió 2389³⁴. En la **Irlanda, Italia**³⁵, **Luxemburgo, República Checa y República Eslovaca** se constató una reducción del número de solicitudes presentadas con respecto a 2008. Concretamente, la **República Checa** registró un descenso del 24% e **Irlanda** del 30%. **Alemania, Austria, Estonia, Francia y Países Bajos** registraron un aumento de las solicitudes de asilo en 2009. Por ejemplo, en **Alemania** los solicitantes en primera instancia aumentaron un 25,2% con respecto a 2008. En **Estonia** ese incremento de los solicitantes de asilo parecía deberse al aumento de la inmigración ilegal y del número de personas readmitidas de otros Estados miembros como consecuencia del proceso de Dublín. **Alemania, Austria, Bélgica, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca** también ofrecieron datos sobre los países de origen de los solicitantes de asilo, siendo la mayoría procedentes de Georgia y Rusia. **Polonia** registró un acusado aumento con respecto a 2008, con 5726 solicitantes de asilo procedentes de Rusia y 4217 procedentes de Georgia en 2009. En el caso de **Estonia**, de un total de 36 solicitantes de asilo, 6 eran nacionales de Georgia.

Austria, Bélgica, Estonia e Irlanda preveían modificaciones de la legislación vigente en aquel momento en materia de asilo. En **Austria**, las modificaciones de la *Ley de Asilo* realizadas en 2009 afectaban a varios aspectos de la legislación en este ámbito. Dichas modificaciones incluían, por ejemplo, la aceleración del proceso de asilo en el caso de

³³Se puede encontrar información estadística más detallada en los EMN “Informes Anuales de Estadísticas de Migración y Asilo” de la EMN. Disponibles en <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=15>

³⁴Francia no especificó el número de solicitudes de asilo, aunque entre diciembre de 2008 y noviembre de 2009 concedió 10 683 estatutos de protección (una aumento del 24,5% con respecto al periodo comprendido entre diciembre de 2006 y noviembre de 2007)

³⁵Datos a septiembre de 2009.

solicitudes subsiguientes/en serie, así como la introducción de una obligación de información para los solicitantes de asilo durante el proceso de admisión en caso de que la decisión probablemente resultase negativa y los solicitantes no tuvieran un hogar. **Bélgica** introdujo modificaciones de su *Ley de Extranjería* que preveían algunos ajustes técnicos y disposiciones adaptadas sobre el proceso acelerado, con algunos fundamentos técnicos para la abolición de la denegación de las solicitudes. En el campo del asilo también se preveía la pronta presentación de una propuesta de modificación de la ley sobre las condiciones de acogida. Además, los solicitantes de asilo en trámites pronto tendrían derecho a un Permiso de Trabajo C³⁶ seis meses después de haber presentado su solicitud. La legislación en **Irlanda** en 2009 introdujo modificaciones en la Condición de Residencia Habitual (HRC) en relación al acceso a los pagos de bienestar social y a los particulares que hubiesen solicitado o recibido el estatuto de protección.

Bélgica, Finlandia e Irlanda declararon los costes administrativos relativos al asilo en que había incurrido durante 2009. Estos eran a menudo proporcionales al aumento de las solicitudes de asilo. En 2009 el objetivo de **Finlandia** era reducir costes en materia de asilo mediante la intensificación de los procedimientos emprendidos, evaluando esta política con regularidad como consecuencia de los cambios que se estaban produciendo en las políticas y toma de decisiones de la UE. Se habían destinado más fondos a la determinación de la edad y el análisis del lenguaje al objeto de intensificar el proceso de asilo. En la Unidad de Asilo del Servicio de Inmigración se había establecido una nueva “vía rápida” para tramitar las solicitudes de asilo manifiestamente infundas y las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos de la UE³⁷. En **Irlanda**, los costes de alojamiento de los solicitantes de asilo en centros de provisión directa alcanzaron los 91,5 millones de euros durante 2009.

En **Luxemburgo**, dos estudios publicados en 2009 en relación al acceso a puestos de trabajo y formación en prácticas por parte de los solicitantes de asilo, así como la jurisprudencia relativa a la solicitud del estatuto de refugiado, ayudaron a las autoridades a reconocer los

³⁶El Permiso de Trabajo C es válido para cualquier tipo de empleo en cualquier empresa: su validez y duración dependen directamente de la validez y duración del permiso de residencia del trabajador. La propuesta del Decreto Real preveía la validez del Permiso de Trabajo C concedido a solicitantes de asilo cuya solicitud estuviese en trámites hasta que se tomase una determinación sobre esta o hasta que se adoptase una resolución en caso de recurso.

³⁷El Servicio de Inmigración contrató de manera temporal a 80 nuevos trabajadores para intensificar la tramitación de las solicitudes de asilo: en 2009 el número de solicitudes de asilo se disparó con respecto a años anteriores.

principales problemas encontrados por los solicitantes de asilo³⁸. Estos informes permitieron después a Luxemburgo mejorar su situación, con una ampliación de la definición de “refugiado” según las recomendaciones de ACNUR.

En **Malta**, la *Oficina del Comisionado para los Refugiados* logró poner al día³⁹ las solicitudes que se habían acumulado durante los años anteriores gracias a la aplicación de distintas medidas, incluido un aumento del personal. Además, en 2009 se celebró un Acuerdo de País ACNUR-Malta para la apertura oficial de una oficina de ACNUR en **Malta** desde la que este organismo pudiese desempeñar sus funciones de protección internacional y ayuda humanitaria en favor de los refugiados y otros colectivos pertinentes.

Hungría y **Letonia** introdujeron programas de educación para los solicitantes de asilo menores de edad. Estas medidas incluían el lanzamiento de un nuevo programa en **Hungría** para satisfacer las necesidades especiales de los menores de entre 6 y 14 años que no contaban con conocimientos o experiencia previa en los requisitos culturales y educativos básicos. En **Letonia** también se desarrolló un proyecto de conformidad con la *Ley de Asilo* por el cual se brindaba la posibilidad de recibir educación a los solicitantes de asilo menores de edad. Esta disposición permitió recibir educación a siete menores.

En lo que respecta a la protección categórica, en 2009 los **Países Bajos** retiraron esta medida para los solicitantes de asilo procedentes de Somalia porque los Estados miembros no contaban con políticas similares para evitar la repatriación de este colectivo, y como consecuencia del aumento del fraude y los abusos constatado entre estos. También como consecuencia del fraude y los abusos, el gobierno había llegado a una situación en la que le resultaba imposible, en demasiados casos de solicitudes de asilo de somalíes, comprobar si otros países (Estados miembros o no) eran responsables de la solicitud o si el solicitante procedía de otro país o de una parte de Somalia que no necesitaba protección. No obstante, el Consejo de Estado sentó jurisprudencia en 2009 al considerar que los solicitantes de asilo somalíes pertenecientes a la región de Benadir no tenían que demostrar ninguna característica individual para acogerse a la protección del Artículo 3 del CEDH.

³⁸ ACNUR, *Étude de jurisprudence du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg en matière de protection internationale*, en: Gerkrath, Jörg (ed.): *Droit d’asile au Grand-Duché de Luxembourg et en Europe. Développements récents*. Editions Larcier, Belgique, Collection de la Faculté de Droit, d’Economie et de Finance de l’Université du Luxembourg, pp. 61-132. Besch, Sylvain (2009): *Étude sur l’accès à l’emploi et à l’apprentissage des DPI et des bénéficiaires d’une attestation de tolérance*. En: Gerkrath, Jörg (ed.): *Droit d’asile au Grand-Duché de Luxembourg et en Europe. Développements récents*. Editions Larcier, Belgique, Collection de la Faculté de Droit, d’Economie et de Finance de l’Université du Luxembourg, p. 29-48.

³⁹ El retraso afectaba a 503 solicitudes pendientes desde 2008

En **Italia**, el SPRAR ([Sistema de Protección para Refugiados y Solicitantes de Asilo](#)) puso en marcha proyectos para acoger a los solicitantes de asilo sin medios de subsistencia que hubiesen completado su estancia en los centros tras la primera fase de identificación, y que además hubiesen iniciado el procedimiento para obtener el estatuto de protección internacional. En 2009 se ofrecieron más de 3000 plazas a los solicitantes de asilo y grupos vulnerables. El sistema SPRAR se consideró la mejor práctica, dado su trabajo de alta calidad y su capacidad para recibir y acoger.

4.3 Menores no acompañados (y otros grupos vulnerables)

Dado que los compromisos del Pacto no hacen referencia explícita a los menores no acompañados, esta Sección resume las políticas de los Estados miembros en relación a este colectivo y otros grupos vulnerables, especialmente en lo referente al proceso de acogida, identificación y localización. También incluye datos relativos a la entrada de menores no acompañados en la UE durante 2009⁴⁰.

Casi todos los Estados miembros emprendieron acciones en relación con los menores no acompañados y otras personas vulnerables. Estas incluían instalaciones de acogida, asistencia legal, tutela, procedimientos de identificación, localización de la familia y protección de las víctimas. En **Austria**, por ejemplo, las modificaciones de la *Ley de Extranjería* realizadas en 2009 abordaban la problemática de los menores no acompañados y establecían una serie de nuevas disposiciones para este colectivo, que incluían una simplificación del procedimiento de solicitud para los menores no acompañados, la introducción de un permiso de residencia especial, y disposiciones para los procedimientos de determinación de la edad.

La asistencia a los menores a su llegada era uno de los principales objetivos políticos de muchos Estados miembros (**Bélgica, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Lituania, Letonia, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia**). La mayoría de ellos (**Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Portugal, República Checa, República Eslovaca,**) pusieron de relieve su enfoque para el nombramiento de un representante legal o tutor de los menores no acompañados como parte de las medidas de protección de la infancia. En **Francia** se hicieron algunas recomendaciones al objeto de facilitar el derecho a la información y asistencia de los menores no acompañados que llegasen a las fronteras, así como de garantizar una mejor representación cuando permaneciesen en el

⁴⁰Informe de síntesis de la EMN sobre "La Política de Acogida, Repatriación y Acuerdos para la integración de los Menores Extranjeros no Acompañados: estudio comparativo de la UE", publicado el 6 de mayo de 2010, disponible en <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=115>

territorio durante un periodo de tiempo superior. **Estonia** creó una línea de atención a la infancia en 2009 para asistir a los menores en peligro.

Al objeto de garantizar la protección de los menores y evitar su fuga, **Bélgica, Grecia, Hungría, Italia**⁴¹ y **República Checa** destinaron a los menores a instalaciones de alojamiento específicas, con una asistencia especial y medidas de protección, como los centros de acogida especializados con infraestructuras específicas para menores (**Grecia**). En **Hungría** las instalaciones para los jóvenes adultos solicitantes de asilo incluían el Centro para Jóvenes Adultos, establecido en 2009 para satisfacer las necesidades de los solicitantes de asilo que cumplieran 18 años antes de ser reconocidos como beneficiarios de la protección internacional. En **Italia**, durante los dos primeros meses de 2009, el *Ministro del Interior* reembolsó 3 millones de euros a las regiones que acogían a menores acompañados (el año anterior se les habían reembolsado 5,4 millones de euros). La protección de los menores seguía siendo tema de debate en **Irlanda**, donde se firmó un *Protocolo Conjunto sobre Niños Desaparecidos* entre la Dirección de Servicios Sanitarios y la An Garda Síochána⁴². Este protocolo contenía disposiciones para resolver problemas relacionados con los niños al cuidado del Estado desaparecidos, y establecía las acciones que debían emprender ambas organizaciones en caso de que se notificara la desaparición de uno de estos niños a la An Garda Síochána. Durante 2009 se registraron 48 casos de menores no acompañados al cuidado del Estado desaparecidos.

Con respecto a los procedimientos de identificación de los menores no acompañados, **Bulgaria, Finlandia y Grecia y República Checa** dieron prioridad a la determinación de la edad y la identificación. En **Finlandia**, por ejemplo, en 2009 se presentó un proyecto de ley ante el Parlamento cuyo objetivo era incorporar a la *Ley de Extranjería* disposiciones en materia de determinación de la edad que regulasen quién podía solicitar o llevar a cabo un procedimiento de este tipo.

Para garantizar la integración de los menores en su país de acogida, **Bulgaria, España, Finlandia y Hungría** desarrollaron medidas de educación y acogida en sus políticas en este campo. En **Bulgaria**, por ejemplo, los menores tenían derecho a recibir educación y formación profesional en las condiciones y de acuerdo con el procedimiento aplicable a sus nacionales, mientras que en **Finlandia** se adoptaron medidas para ayudar a los solicitantes de

⁴¹En **Italia**, en 2009 se volvió a poner de relieve la necesidad a escala local de instalar una sección especializada en las Prefecturas exclusiva para los menores no acompañados.

⁴² An Garda Síochána (Los guardianes de la paz, literalmente) es el término gaélico para la policía en Irlanda.

asilo y refugiados jóvenes con la posibilidad de continuar con sus estudios. En los **Países Bajos**, ante la realidad de que los menores no acompañados no siempre pueden ser repatriados a su país de origen, se adaptaron los procedimientos nacionales para incluir la expedición de un permiso de residencia para menores no acompañados con la restricción de “residencia como extranjero que no puede abandonar el país por sus propios medios”. En la **República Eslovaca**, en 2009 se celebró una conferencia para debatir el “estatuto legal y las posibilidades de la integración” de los menores.

En cuanto a la educación de los menores no acompañados, el *Ministerio de Educación, Cultura, Juventud y Deporte* de **Malta** formó un grupo de asesoramiento que garantizase el derecho a la educación de los menores no acompañados e hijos de los solicitantes de asilo⁴³. Además, se estableció un docente de apoyo para los menores no acompañados con el fin de planificar e implementar un programa de transición para ayudar a los estudiantes a incorporarse a la enseñanza general, así como para planificar el trabajo académico de cada estudiante en relación a sus necesidades y grupo de edad.

Alemania, Austria, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, República Checa y **Suecia** proporcionaron datos sobre el número de menores no acompañados que entraron en su territorio en 2009. Estos datos constituyen una “instantánea” de la situación en estos Estados miembros. La mayoría de estos Estados miembros recopilaron datos sobre el número de menores no acompañados que solicitaron protección internacional. Las cifras oscilaban entre 3 (**Bulgaria, Estonia**) y 1304 solicitudes (**Alemania**) en 2009. En **Austria**, aproximadamente el 90% de todos los solicitantes de asilo menores no acompañados (1041) en 2009 eran varones. En la **República Checa**, el 58% de los menores no acompañados tenían más de 15 años cuando presentaron la solicitud. En **Suecia** se produjo un aumento del número de menores no acompañados que solicitaban asilo, lo que dio lugar a un debate público sobre el reparto de la responsabilidad entre las autoridades centrales y locales. Este país también experimentó una importante afluencia de menores no acompañados en su territorio, 500 de los cuales esperaban ser acogidos en algún municipio en noviembre de 2009.

Alemania, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Francia también facilitaron información sobre los países de origen de los menores no acompañados más habituales. En el caso de **Alemania**,

⁴³ Este grupo se encarga de garantizar que todos los menores no acompañados e hijos de los solicitantes de asilo reciban de forma equitativa el apoyo necesario para ejercer su derecho a la educación.

por ejemplo, los cinco países de origen principales eran Afganistán, Iraq, Vietnam, Guinea y Etiopía.

La localización de las familias de los menores no acompañados era una cuestión prioritaria para **Bulgaria, Francia, Grecia y República Checa**. En la **República Checa** se publicó una Recomendación Metódica para todas las autoridades implicadas en la protección social y legal de los menores no acompañados con el fin de resolver problemas como la localización de las familias. **España, Francia y Grecia** también desarrollaron políticas en relación a la repatriación de los menores. **Francia** señaló que el coste medio de la repatriación de los menores alcanzaba los 1245 euros en cada caso.

Bulgaria y Finlandia destacaron las prácticas en torno a la reagrupación familiar de los menores que habían obtenido el estatuto de refugiado o humanitario. El segundo de estos Estados señaló la posible modificación de la legislación con la introducción de una excepción a la reagrupación familiar para los jóvenes mayores de 18 años que aún necesitasen atención parental.

Alemania, Bélgica y España adoptaron medidas para promover los derechos de los niños a escala nacional a través del impulso de la *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (España)* y de la inclusión de los Derechos del Niño en la Constitución de **Bélgica**. El nuevo gobierno de coalición en **Alemania** tenía como objetivo retirar la reserva oficial del Estado frente a determinadas disposiciones de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

En lo que respecta a otros colectivos vulnerables, **Bélgica, España, Estonia, Grecia y Países Bajos** subrayaron el desarrollo de políticas y legislación para su protección. Además de los servicios a las familias en situación irregular y sus hijos, **Bélgica** elaboró un proyecto de ley que permitiría a los nacionales de terceros países en situación irregular recibir compensaciones por daños de los fondos públicos para las víctimas. En **Estonia** se elaboraron unas “Directrices para la identificación y asistencia de las víctimas de la trata de seres humanos”⁴⁴, y en cuanto a la expulsión de colectivos vulnerables, se inició el proyecto “Asistencia material para personas retornadas” al objeto de implantar medidas especiales en este ámbito.

⁴⁴ Este documento no se encuentra a disposición del público (está limitado a un reducido círculo de autoridades)

Alemania, Eslovenia, España y Grecia llevaron a cabo actividades para garantizar un trato adecuado de los solicitantes de asilo con necesidades especiales. **Alemania** y **Eslovenia** ampliaron su infraestructura para ayudar a estas personas. El segundo de estos Estados miembros lo hizo con un proyecto que garantizaba la provisión regular de asistencia psicológica y psicoterapéutica individual y en grupo a personas vulnerables con necesidades especiales. **Grecia** alcanzó un acuerdo con Albania para proteger a los menores no acompañados, incluida la repatriación, rehabilitación y atención de los niños albanos víctimas de la trata de seres humanos.

4.4 Migración económica

Esta sección trata los progresos políticos en el ámbito de la migración económica logrados durante 2009. En primer lugar, la [Sección 4.4.1](#) recoge las acciones realizadas a través de los compromisos del Pacto con respecto a la implementación de políticas de migración laboral, el aumento del atractivo de la UE para los trabajadores altamente cualificados, las facilidades para la acogida de estudiantes e investigadores, y el fenómeno de la fuga de cerebros. Los progresos complementarios de 2009 se resumen después en la [Sección 4.4.2](#), incluida la legislación y los datos referentes a la migración laboral.

4.4.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

Compromiso: I.(a) *invitar a los Estados miembros y a la Comisión a que, respetando el acervo comunitario y las preferencias comunitarias y teniendo en cuenta el potencial en término de recursos humanos en el seno de la Unión Europea, apliquen con los medios más convenientes políticas de inmigración profesional que tengan en cuenta todas las necesidades del mercado laboral de cada Estado miembro, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de 13 y 14 de marzo de 2008;*

La mayoría de los Estados miembros pusieron en marcha políticas de migración laboral para hacer frente a la escasez de mano de obra (**Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Checa, Suecia**).

Para garantizar que la migración satisface las distintas necesidades del mercado laboral, varios países implantaron un sistema de inmigración laboral en función de la demanda, principalmente dirigido a empresas. En este sistema las empresas tenían que demostrar que una vacante no podía ser ocupada por trabajadores nacionales o de la UE, por lo que

requerían la contratación de un nacional de un tercer país (**España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Lituania, Malta, Países Bajos, Reino Unido, República Checa, Suecia**). Este sistema es independiente del país de origen o del número de permisos de trabajo expedidos hasta entonces (es decir, cuotas).

Otros Estados miembros prepararon una lista de profesiones y/o sectores donde existía escasez de mano de obra (**Eslovenia, España, Estonia, Francia, Irlanda, Italia, Lituania, Portugal, Reino Unido**), mientras que algunos se planteaban hacerlo (**Malta**). **Lituania** señaló que las ocupaciones se añadían a la lista cuando la demanda de mano de obra doblaba la oferta existente y los puestos se habían mantenido vacantes durante tres meses. La contratación de nacionales de terceros países para trabajar en las profesiones o sectores enumerados resultaba más sencilla, ya que su solicitud no tenía que someterse a una prueba del mercado laboral individual (**España, Francia, Italia**) o recibía un trato prioritario (**Lituania**). El Sistema por Puntos (PBS) de **Reino Unido** tenía como objetivo proporcionar un marco donde fuese posible ajustar la política migratoria para hacer frente a las circunstancias del mercado laboral y económico. Este supeditaba las decisiones de admisión de los migrantes a pruebas objetivas y a la concesión de puntos por atributos estrechamente relacionados con las necesidades del mercado laboral.

Además, para responder a la escasez de mano de obra identificada en la lista de profesiones y sectores, algunos Estados miembros celebraban acuerdos bilaterales con terceros países para el establecimiento de cuotas de migración laboral (**Finlandia, Francia, Grecia, Italia**) o identificaban países de origen aptos para un permiso/visado de trabajo (**Lituania, República Checa**) o para ocupaciones sin permisos (**Polonia**).

Suecia y **Estonia** establecieron umbrales salariales para la migración laboral. La oferta a nacionales de terceros países de **Estonia** tenía que implicar un sueldo una cuarta parte superior al salario medio. **Suecia** estudiaba en cada caso si las condiciones laborales (incluidos sueldos, cobertura del seguro social y otras condiciones de trabajo) eran equivalentes a las condiciones aplicadas a los empleados que ya residían en el Estado miembro. A este respecto, los sindicatos ofrecían opiniones consultivas a la Junta de Migración. Si bien la Junta de Migración no tenía la obligación legal de seguir las opiniones de los sindicatos en cuanto a las condiciones laborales, por lo general esta les otorgaba gran importancia como medio para garantizar que no se produjese dumping social y salarial. En el

85% de los casos, las empresas pedían estas opiniones consultivas antes de iniciar el proceso de solicitud real, lo que reducía significativamente el tiempo de tramitación.

También se apuntaron mejoras en la gobernanza de la migración legal, incluida la adopción de nuevos conceptos políticos (por ejemplo, **Irlanda, República Checa**: sistema de Tarjeta Verde), una coordinación de las agencias gubernamentales optimizada o el establecimiento de nuevos organismos para la aplicación de las políticas (**Alemania, Bélgica, Finlandia, Letonia, Luxemburgo, Reino Unido, Suecia**), el desarrollo de estrategias integrales (**Francia, Hungría, Lituania**), y la simplificación y aceleración de los procedimientos (**Bélgica, España, Estonia, Grecia, Hungría, Lituania, Países Bajos, República Checa, Reino Unido, Suecia**). En lo que respecta al Sistema de Tarjeta Verde adoptado por la **República Checa**, 51 extranjeros lo habían utilizado a finales del periodo de referencia. Durante este mismo tiempo **Irlanda** experimentó grandes cambios en las necesidades del mercado laboral. Esto dio lugar a una subida de la mayoría de las tasas por los permisos de trabajo así como al anuncio de un sistema de Tarjeta Verde. Además, los titulares de permisos de trabajo de más de cinco años consecutivos ya podían obtener autorización para residir y trabajar sin necesidad de un permiso de trabajo. En cuanto a las estrategias integrales, **Lituania** puso en práctica dos resoluciones aprobadas a finales de 2008 sobre la estrategia a largo plazo en el ámbito de la migración⁴⁵.

Bélgica puso en marcha el servicio de migración económica para facilitar y acelerar el proceso de expedición de visados para nacionales de terceros países con un proyecto “económicamente interesante”, y para evitar que los nacionales de terceros países que trabajasen en el Estado miembro experimentasen dificultades para llevar a cabo su actividad profesional como consecuencia de retrasos administrativos ajenos a su voluntad. Algunos Estados miembros pusieron de relieve las medidas para perfeccionar la identificación y satisfacción de las necesidades del mercado laboral, incluido el establecimiento de centros, comités y/o agencias con los conocimientos del mercado laboral y económico adecuados (**Alemania, Finlandia, Luxemburgo, Reino Unido**). Otros Estados miembros preveían la adopción de este tipo de medidas en un futuro cercano (**Hungría, Malta**). Por ejemplo, en **Alemania** el *Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales* creó una alianza para asesorar al Gobierno Federal sobre la demanda de mano de obra. Su objetivo era elaborar medidas que

⁴⁵Estrategia de Regulación de la Migración Económica 2007 – 2012 (Boletín Oficial, 2007, N° 49-1897) y Directrices sobre la Política de Inmigración Lituana (Boletín Oficial, 2008, N° 143-5706).

subsanasen las deficiencias y previniesen de forma eficaz una escasez de mano de obra cualificada en el futuro, como por ejemplo la reconducción de los flujos migratorios.

En lo relativo al principio de preferencia de la Unión, varios Estados miembros (**Alemania, Austria, Bulgaria, España, Estonia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Letonia, Malta, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Suecia, Reino Unido**) pusieron en práctica medidas para verificar que la demanda de mano de obra no podía ser satisfecha por trabajadores nacionales, de la UE o de terceros países en situación regular de forma permanente en dicho Estado miembro, con el fin de atraer después a trabajadores extranjeros. Algunos declararon que las vacantes se anunciaban en el Servicio de Empleo Público (PES) nacional, y a veces en el EURES durante un periodo de tiempo razonable (**Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Letonia, Malta, Reino Unido, Suecia**). Otros establecieron una prueba del mercado laboral individual (**Austria**) o exigieron a las empresas que pidieran permiso para contratar a un nacional de un tercer país a la agencia gubernamental encargada de los problemas de desempleo (**Estonia**). **Alemania** tomó medidas legales en 2009 para retirar el requisito de acceso preferente a las pruebas para acceder al mercado laboral de distintos colectivos de nacionales de terceros países (por ejemplo, extranjeros cualificados y bien integrados cuya deportación hubiese sido temporalmente suspendida, familiares de trabajadores altamente cualificados con un título de residencia) así como de trabajadores altamente cualificados de los nuevos Estados miembros de la UE y sus familias. **Italia** y **Portugal** habían tenido en cuenta este principio para el establecimiento de las cuotas anuales para la expedición de permisos de trabajo y/o residencia.

Como consecuencia de la crisis económica, algunos Estados miembros habían endurecido los criterios de entrada o renovación del permiso (**Irlanda, Lituania, República Checa**), reducido las cuotas (**Italia, Portugal**) o restringido la cantidad de profesiones aptas para los permisos de trabajo (**Irlanda**). En el caso de **España** y **Lituania**, se redujo el número de ocupaciones incluido en el “Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura” (**España**) o la “Lista de ocupaciones con escasez de personal” (**Lituania**: de 60 ocupaciones en 2007 a 7 ocupaciones en 2009). En **España**, esta reducción se debió a los ajustes en las tendencias del mercado laboral. Además, al objeto de reducir la explotación de los nacionales de terceros países y resolver la difícil situación de los migrantes por motivos laborales contratados a través de agencias de empleo, la **República Checa** endureció la normativa de dichas agencias.

Por lo general, estas medidas restrictivas en el ámbito de la migración inicialmente tenían un carácter temporal. **Bulgaria** y **Hungría** se planteaban medidas similares en un futuro cercano, mientras que otros Estados miembros (**Austria, España, Finlandia, Lituania, Malta, Reino Unido, Suecia**) alegaban que sus sistemas de migración laboral en función de la demanda eran lo suficientemente flexibles para adaptarse a la dinámica del mercado laboral. Estos últimos se describían como sistemas autorreguladores, por lo que presentaban menos vacantes, menos solicitudes y más denegaciones/menos permisos expedidos. **Irlanda** introdujo un sistema que permitía a los trabajadores migrantes despedidos permanecer en el Estado durante un tiempo para buscar un nuevo trabajo y, una vez que lo hubieran encontrado, su solicitud de permiso de trabajo quedaría exenta de la prueba del mercado laboral individual estándar. Por otra parte, la **República Checa** señaló que el impacto de la crisis también se había dejado sentir en el número de licencias de comercio expedidos a extranjeros. Se sospechaba que muchos nacionales de terceros países que habían perdido su empleo como consecuencia de la crisis económica habían establecido su propia empresa para poder permanecer en el país.

En cuanto a las estadísticas, algunos Estados miembros informaron del número de solicitudes de permiso de trabajo (**España, Finlandia, Irlanda, Lituania, República Checa**), de las decisiones adoptadas (**Estonia, Reino Unido**), de los permisos expedidos (**Eslovenia, España, Grecia, Hungría, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Polonia, República Checa, República Eslovaca**), o de los nacionales de terceros países contratados por primera vez (**Italia**). En consecuencia, la comparación entre distintos Estados miembros en el tiempo resultaba difícil en esta fase. Las cifras oscilaban entre 2239 (**Lituania**) y 2656 (**República Eslovaca**) hasta 73 666 (**República Checa**). No obstante, se observó una creciente tendencia en la UE a la reducción del número de solicitudes de permiso de trabajo (**Bélgica, España**) y de permisos concedidos (**Irlanda, Francia, Lituania, Malta, República Checa**) que puede atribuirse a la crisis económica. Por ejemplo, **Irlanda, Lituania y República Checa**, facilitaron datos que demostraban un descenso del número de permisos de trabajo expedidos en 2009, con 7962 permisos en el segundo de estos Estados (una reducción del 41% con respecto a 2008), y una reducción del 43% con respecto al año anterior en el primero de ellos. En **Lituania**, el número de permisos de residencia expedidos en 2009 era inferior a un tercio de los concedidos en 2008 (de 7819 a 2239 permisos de trabajo). En **Italia**, el número de nacionales de terceros países contratados por primera vez se redujo de 167 800 en 2008 a 89 140 en 2009. También se proporcionaron datos sobre el número de extranjeros contratados a través de agencias (**República Checa**), con indicios de un acusado descenso. La **República**

Checa también señaló que 27 700 extranjeros perdieron su trabajo en 2008-2009, un 8% de los cuales regresó a su país de origen a través de un programa de retorno voluntario asistido.

Compromiso: I.(b) *reforzar el poder de atracción de la Unión Europea para los trabajadores altamente cualificados*

Muchos Estados miembros habían tomado medidas para incrementar el atractivo de la UE para los trabajadores altamente cualificados (**Austria, Bélgica, España, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, República Checa, Suecia**). En lo que respecta a la Directiva de la tarjeta azul, algunos Estados miembros se encontraban en fase de trasposición (**Bélgica, Eslovenia, España, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia**), otros habían adoptado medidas preparatorias para dicha fase (**Bulgaria, Estonia, Lituania, Malta**), y otros preveían hacerlo en 2010 (**Austria, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Lituania, Polonia, Portugal, República Eslovaca, República Checa**). A pesar de que **Reino Unido e Irlanda** estaban excluidos de la Directiva de la tarjeta azul, el primero señaló que ofrecía atractivas oportunidades de migración laboral para los nacionales de terceros países altamente cualificados a través del Nivel 1 de su “Sistema por puntos”.

Las principales medidas tenían como objetivo simplificar y, en consecuencia, acelerar los procedimientos, así como relajar las condiciones de entrada o renovación de los permisos en algunos Estados miembros (**Alemania, Austria, España, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, República Eslovaca**). En este sentido, **Francia** introdujo nuevos tipos de permiso (por ejemplo, el permiso de “Capacidades y talentos” y el permiso de “Contribución económica excepcional”). El Compromiso I(a) ofrece una visión global de los pasos dados por los Estados miembros para mejorar la gobernanza de la migración legal. Algunos Estados miembros especificaron a quién beneficiaban las medidas aplicadas (**Alemania, Bélgica, España, República Eslovaca, Reino Unido**), por ejemplo: titulados universitarios de terceros países (**Alemania**), trabajadores sénior (por ejemplo, consejeros delegados) (**Bélgica**) o personas activas en determinados sectores o profesiones (**España**) (véase la segunda parte de I(b) a continuación para más información).

En lo que respecta a los resultados de las medidas adoptadas, algunos Estados miembros constataron un aumento de los permisos concedidos a personas migrantes altamente cualificadas (**Alemania, Francia, Grecia**). Por ejemplo, un aumento del 30% de los permisos

concedidos se reflejaba en las cifras facilitadas por **Alemania** (de 227 en el primer semestre de 2008 a 350 en el mismo periodo de 2009) y **Francia** (de 1664 “trabajadores en misión” en 2008 a 1954 en 2009). Otros señalaron que la crisis económica había rebajado el número de trabajadores altamente cualificados que solicitaban un permiso de trabajo (**España**). En cuanto a la simplificación y aceleración de los procedimientos, **España** señaló que el tiempo medio para tramitar una solicitud en 2008 era de 12,93 días, plazo que se había reducido a 11,21 días en 2009. **Lituania** tenía como objetivo expedir documentos a los trabajadores altamente cualificados en plazos de 3-4 semanas, siendo dos meses el plazo normal en el caso de los trabajadores cualificados.

*Y adoptar nuevas medidas para facilitar en mayor medida la acogida de **estudiantes e investigadores** y su circulación en la Unión;*

Dos países presentaron propuestas de futuros cambios en este ámbito político (**Hungría, Irlanda**). **Irlanda** publicó un conjunto de propuestas de reforma de la inmigración de estudiantes de fuera del EEE y lanzó un proceso de consulta pública sobre este tema. Las propuestas contenían más de 20 puntos de debate, entre ellos: la limitación del tiempo que una persona podía pasar en Irlanda como estudiante a cinco o dos años en el caso de la educación complementaria o las clases de inglés; la introducción de un sistema en dos niveles para facilitar la incentivación del nivel superior del espectro académico; un proceso de inspección reforzado; posibles cambios en los visados; y nuevas directrices sobre las prácticas profesionales. La estrategia 2009 de **Hungría** se centraba sobre todo en facilitar la movilidad internacional y el empleo de investigadores y científicos.

En cuanto a los estudiantes, **Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia** y **Reino Unido** modificaron los procedimientos de admisión de nacionales de terceros países que quisieran estudiar en estos Estados miembros durante el periodo de referencia. **Letonia**, por ejemplo, ya no exigía a los candidatos que se comunicasen y visitasen sus embajadas, algo que consumía mucho tiempo y recursos financieros. Además permitía a los centros de educación superior presentar directamente la documentación de nacionales de terceros países a la Oficina de Ciudadanía y Asuntos de Migración para solicitar un permiso de residencia. **Reino Unido** anunció una revisión del nivel de los visados para estudiantes de su sistema por puntos. Esta plantearía subir el nivel mínimo de los cursos para los que los estudiantes extranjeros podían conseguir un visado, introducir una prueba de inglés obligatoria para los visados de estudiantes de cursos ajenos a esta materia, y modificar las normas por las que los estudiantes

de cursos de menor cualificación trabajaban a tiempo parcial. En **Lituania**, en 2009 se aprobó un decreto por el que se modificaba el procedimiento de admisión y se facilitaba el acceso a estudios subvencionados en centros de educación superior de los nacionales de terceros países. Esto permitió a dichas instituciones introducir más programas de estudios en idiomas extranjeros.

En 2009, **Portugal** adoptó un decreto por el que se ampliaban los derechos sociales disponibles para los estudiantes de educación superior a estudiantes extranjeros con un permiso de residencia permanente o con el estatuto de residente a largo plazo.

En 2009, algunos Estados miembros también facilitaron el acceso al mercado laboral de los nacionales de terceros países graduados en los centros educativos nacionales (**Austria, Francia, Irlanda, Italia, Letonia, República Checa**). La **República Eslovaca** planeaba implantar esta medida en un futuro cercano. **Italia** introdujo la posibilidad de que los estudiantes de doctorado o posgrado convirtiesen un permiso de residencia por razones de estudio en un permiso de trabajo, tal y como ya habían hecho otros Estados miembros (**España**). Para conceder este beneficio, **Francia** exigía que el salario ofrecido al graduado nacional de un tercer país fuese como mínimo 1,5 veces el salario mínimo interprofesional nacional.

Finlandia mencionó medidas para facilitar la adquisición de nacionalidad de los estudiantes y graduados.

En lo que respecta a los investigadores, algunos Estados miembros eliminaron el requisito de un permiso de trabajo (**Bélgica, Bulgaria**). **Austria** modificó su legislación para permitir la expedición del permiso de residencia para investigadores durante dos años en lugar de uno. Después de dos años de residencia, estos podían cambiar a un permiso de reasentamiento sin restricciones que proporcionase libre acceso al mercado laboral.

Algunas universidades alemanas establecieron “Centros de Bienvenida” donde se asesoraba a los investigadores extranjeros en materia laboral, académica, familiar y de condiciones de vida al objeto de aumentar su competitividad y atractivo a escala internacional. Varios Estados miembros facilitaron datos sobre el número de investigadores y/o estudiantes que habían obtenido un permiso en 2009 (**Estonia, España, Francia, Finlandia, Alemania, Grecia, Hungría, Lituania, Malta, Polonia**). Estos oscilaban entre los 3 permisos de residencia para empleos específicamente relacionados con el campo de la investigación en

Lituania y los 2330 visados científicos de estancia larga para los investigadores de **Francia**; y entre los 68 permisos con fines de estudio en **Grecia** y los 63 571 visados para estudiantes de estancia larga en **Francia**. Estos datos son provisionales.

Compromiso: I.(c) *velar, fomentando la migración temporal o circular, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de 14 de diciembre de 2007, por que estas políticas **no favorezcan la fuga de cerebros**;*

Muchos Estados miembros adoptaron medidas para evitar o no favorecer la fuga de cerebros (**Austria, Bélgica, Bulgaria, España, Estonia, Francia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, República Checa Reino Unido, Suecia**). Dichas medidas permitían a los migrantes regresar de manera temporal a sus países de origen a través de, por ejemplo, múltiples visados de entrada (véase también I(d) a continuación). De este modo, se generaba la sensación de seguridad de que podían volver a la UE y la posibilidad de que sus compatriotas se beneficiasen de los conocimientos adquiridos por ellos gracias a su trabajo (formación) en la UE (**Bélgica, España, Portugal, Suecia**).

Muchos Estados miembros (**Austria, Bélgica, Bulgaria, España, Francia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia**) mencionaron la relación entre migración y desarrollo, en general, y la necesidad concreta de maximizar la contribución positiva de los migrantes y la migración al desarrollo de terceros países (véase también información sobre los compromisos V(d) y V(e) a continuación⁴⁶). Algunos Estados miembros establecieron proyectos de co-desarrollo asociados a programas de migración circular o temporal o proyectos piloto para promover la transferencia de capacidades y conocimientos a la población local (**Bélgica, España, Países Bajos, Portugal**). Otros aludieron a programas de desarrollo o proyectos para respaldar el sistema educativo (**Austria**) o el servicio de salud pública de terceros países (**Reino Unido, Suecia**), con el objetivo de hacer más atractivo el mercado laboral en el país de origen para los migrantes existentes o potenciales. Algunos

⁴⁶*Compromiso V(d): **integrar mejor las políticas migratorias y de desarrollo** examinando cómo pueden beneficiar a las regiones de origen de la inmigración, de forma coherente con los demás aspectos de la política de desarrollo y los objetivos de desarrollo del milenio.*

*En este sentido, el Consejo Europeo invita a los Estados miembros y a la Comisión a que, en el marco de las prioridades sectoriales definidas con los países socios, promuevan **proyectos de desarrollo solidario** que mejoren las condiciones de vida de las poblaciones, por ejemplo, en cuanto a su alimentación o en materia de salud, educación, formación profesional y empleo;*

*Compromiso V(e): **promover acciones de co-desarrollo** que permitan a los emigrantes participar en el desarrollo de su país de origen.*

*El Consejo Europeo recomienda a los Estados miembros que promuevan la adopción de instrumentos financieros específicos que fomenten la **transferencia segura y con el mejor coste del ahorro de los emigrantes** hacia su país, con fines de inversión o previsión;*

optaron por restringir la expedición o renovación de permisos de trabajo a aquellos procedentes de países o sectores profesionales que eran el objetivo concreto de proyectos y programas de desarrollo (**Francia, Reino Unido**). **Suecia** también mencionó la importancia de establecer beneficios sociales transferibles (por ejemplo, pensiones) para los migrantes temporales que trabajen en la UE.

Con respecto al objetivo de no favorecer la fuga de cerebros, algunos países aprobaron medidas legislativas que limitaban la duración de los permisos de trabajo expedidos a nacionales de terceros países a dos años (**Lituania, Luxemburgo**) y que, una vez expirados dichos permisos, obligaban a los nacionales de terceros países a volver a su país de origen (**Lituania**), permitiéndoles únicamente ocupar un nuevo puesto tras un periodo de espera mínimo de un mes (**Lituania**).

4.4.2 Progresos adicionales/complementarios

En lo referente a la legislación para facilitar la migración laboral, en **Estonia, Finlandia, Grecia, Irlanda y Letonia** se aplicaron los cambios propuestos, incluido un *proyecto de ley* en **Finlandia** que, de ser aprobado, haría que los permisos de residencia siempre proporcionasen de manera automática el derecho a trabajar. En **Letonia** se elaboró un proyecto de ley que impondría un límite a cualquier parte invitante que proporcionase información falsa sobre el pago de impuestos estatales o que infringiese el procedimiento de empleo de nacionales de terceros países.

En **Alemania** se modificó el periodo máximo durante el cual trabajadores estacionales con baja cualificación o sin ella podían ser contratados, pasando de 4 a 6 meses al año. En este Estado miembro se contrató a 294 828 trabajadores estacionales durante 2009, lo que supuso 9611 más que en 2008.

En **Finlandia** se presentaron 3114 solicitudes de permiso de residencia para trabajadores, un 44,3% menos que en 2008. En **Lituania**, 22 000 nacionales emigraron durante el mismo año⁴⁷.

Finlandia creó un proyecto para elaborar un *Plan de Acción para la Migración Laboral* que sería compatible con su Programa Político en materia de Migración. También se inició la cooperación con China para determinar la forma en que ambos Estados podrían intercambiar

⁴⁷Cabe destacar a este respecto que esta cifra representa el número de emigrantes declarados en Lituania. Se cree que el número de emigrantes no declarados es mucho mayor.

información en el futuro sobre cuestiones relacionadas con la contratación de mano de obra y los abusos en este sentido. El plan provisional consistía en la firma de un protocolo de cooperación entre Finlandia y China en 2010 con respecto a la inmigración de trabajadores. Los **Países Bajos** consideraban extremadamente beneficioso el *Procedimiento de Admisión y Residencia (conocido como Procedimiento TEV)*, por el que la solicitud de un permiso de residencia provisional regular y la solicitud de un permiso de residencia se tramitaban de forma simultánea. La consecuencia era una reducción de la duración total del procedimiento⁴⁸ y de la carga administrativa para los nacionales de terceros países y los reagrupantes. La principal ventaja de este procedimiento radicaba en que los nacionales de un tercer país que querían entrar al Estado solo tenían que presentar una solicitud. **Reino Unido** modificó su política en 2009 en relación a los dependientes de nacionales turcos que ya residían de forma legal en el Estado, con la ampliación de la definición de los miembros de la familia de su sistema por puntos para la inmigración.

4.5 Reagrupación familiar

Esta sección describe las políticas y acciones emprendidas por los Estados miembros en relación a la reagrupación familiar durante 2009. En primer lugar, la [Sección 4.5.1](#) trata los compromisos adquiridos dentro del Pacto con respecto a la regulación efectiva de la migración familiar. A continuación, la [Sección 4.5.2](#) aborda los progresos adicionales logrados por los Estados miembros para mejorar la política de reagrupación familiar, incluidas las disposiciones en relación a la política pública y la seguridad, así como la introducción de pruebas de ADN para demostrar vínculos familiares.

4.5.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

Compromiso: I.(d) controlar mejor la inmigración familiar, pidiendo a cada Estado miembro que, excepto en el caso de categorías particulares, tenga en cuenta en su legislación nacional, en cumplimiento del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, sus capacidades de acogida y las capacidades de integración de las familias, en función de sus recursos y condiciones de alojamiento en el país de destino así como, por ejemplo, de su conocimiento de la lengua del país;

Varios Estados miembros realizaron cambios en las políticas existentes durante el periodo de referencia (**Austria, Bélgica, España, Grecia, Italia, Lituania, Países Bajos, Polonia**). Estos incluían modificaciones de las condiciones para la reagrupación familiar, de las

⁴⁸ Dado que este procedimiento solo es un proyecto piloto, todavía no se ha determinado un lapso de tiempo.

categorías de personas exentas del cumplimiento de dichas condiciones, y de los procedimientos de solicitud o renovación de los permisos de residencia en el marco de la reagrupación familiar.

En lo referente a las condiciones para la reagrupación familiar, los Estados miembros presentaron los siguientes puntos como elementos de los regímenes existentes. Al objeto de tener en cuenta en mejor medida la capacidad de las familias para integrarse durante la evaluación de las solicitudes de reagrupación, muchos Estados miembros impusieron como requisito que los reagrupantes tuviesen ingresos estables y regulares para mantener a los miembros de la familia (**Austria, Bélgica, Bulgaria, España, Finlandia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal**), un alojamiento sostenible (**Austria, Bélgica, Bulgaria, España, Italia, Lituania, Luxemburgo, Suecia**) y/o un periodo de residencia previo (**Lituania, España**). Algunos solicitaban que los miembros de la familia adquiriesen un nivel de competencia lingüística concreto (**Francia, Países Bajos, Portugal**), y otros requerían la expedición de un título de residencia (**Austria**) y/o la firma de un contrato o acuerdo de integración (**Austria, Francia**). **Bélgica** adoptó medidas para negociar protocolos de acuerdo con las Comunidades (es decir, con las entidades competentes en materia de integración de extranjeros) al objeto de vincular la expedición de un permiso de residencia para la reagrupación familiar a un compromiso de integración en la sociedad de acogida. En determinados casos, **Austria** estableció cuotas para la reagrupación familiar con el objetivo de respetar sus capacidades de acogida nacionales. **Alemania** puso de relieve una sentencia de 2009 sobre la reagrupación familiar por la que no se podía eximir a discreción del requisito legal de un “medio de subsistencia” seguro para solicitar la reagrupación familiar a los cónyuges de nacionales de terceros países.

Algunos de estos elementos fueron incorporados a los regímenes nacionales durante el periodo de referencia. Por ejemplo, antes de 2009, **Bélgica** exigía a los reagrupantes disponer de un seguro sanitario y de un alojamiento suficiente. No obstante, se modificó la legislación para incluir unos ingresos suficientes, estables y regulares como condición previa para la reagrupación familiar. **Suecia** presentó propuestas para introducir el requisito de unos ingresos mínimos. Dadas las repercusiones de la crisis económica, **Portugal** redujo a la mitad los medios de subsistencia que se exigían a los nacionales de terceros países para solicitar la reagrupación familiar. El Paquete de Seguridad adoptado por **Italia** en 2009 estipulaba que el alojamiento debía cumplir las normas sanitarias y estar certificado por las autoridades

municipales. El creciente énfasis en los compromisos de integración (por ejemplo, mediante contrato) también reflejaba las preocupaciones de los Estados miembros (**Bélgica**) en torno a la integración de los miembros de las familias. Durante 2009, los **Países Bajos** presentaron un informe sobre los requisitos de ingresos y edad para la reagrupación familiar. En él se señalaba que el requisito de unos mayores ingresos para la migración a los Países Bajos había dado lugar a una importante reducción de la afluencia de socios a este Estado. No obstante, el endurecimiento de los requisitos de ingresos y edad no supuso una contribución clara a la mejora de la posición socioeconómica de las personas de herencia extranjera en Países Bajos.

Algunos países realizaron cambios legislativos por los que introdujeron exenciones sobre las categorías de personas que no tenían que cumplir las condiciones impuestas para la reagrupación familiar (**Austria, Grecia, Lituania, Polonia**). Al parecer estas medidas buscaban mejorar la protección de la unidad familiar, la infancia y las personas bajo protección internacional. **España** aprobó una reforma de su legislación sobre reagrupación familiar que determinaba que solo los residentes a largo plazo podían solicitar la reagrupación de los ascendentes con 65 años o más, y proporcionaba acceso directo al mercado laboral a los cónyuges e hijos mayores de 16 años reagrupados. **Lituania** facilitó la reagrupación familiar de los trabajadores altamente cualificados, de los nacionales de terceros países que acudían al país para realizar prácticas en instituciones académicas y de investigación nacionales, y de las personas que habían realizado una inversión considerable en proyectos de importancia para el país.

En **Italia** se modificó el procedimiento de concesión de permisos en el marco de la reagrupación familiar. El *Ministerio del Interior* decidió permitir a los Prefectos firmar protocolos de entendimiento con municipios independientes, simplificando así el proceso de reagrupación familiar.

Algunos Estados miembros aludieron a la necesidad de intensificar las acciones contra los matrimonios de complacencia (**Austria, Bélgica, Francia, Italia, Lituania, Países Bajos**). **Bélgica** señaló la posibilidad de incorporar las parejas legalmente registradas en la *Ley de Extranjería* (el principal cuerpo legislativo en materia de inmigración belga). Esto supondría que, en caso de serias dudas sobre si la relación era genuina, la pareja no sería legalmente registrada ni el primer permiso de residencia temporal expedido hasta que no se hubiese investigado y comprobado el carácter estable y sostenible de la relación. En 2009, **Bélgica** también adoptó medidas para promover una mejora de la cooperación entre los distintos

actores implicados, como la elaboración de una “guía sobre matrimonios de complacencia” destinada a todas las autoridades oficiales implicadas en este campo (por ejemplo, el Departamento de Inmigración, los municipios, las autoridades judiciales) y la creación de una base de datos federal de uso para las autoridades locales (es decir, funcionarios responsables de los matrimonios). En **Bélgica** y **Lituania** se abrieron más investigaciones de (posibles) matrimonios de complacencia. En **Francia** se inició un debate nacional en torno a la problemática de los matrimonios de complacencia, denominados “matrimonios grises” como consecuencia del potencial de explotación por una de las parte implicadas.

España, Estonia y **Reino Unido** modificaron las políticas existentes sobre familia y migración legal durante el periodo de referencia. **España** y **Estonia** pusieron de relieve los cambios en su legislación con relación a la distribución de permisos de residencia independientes. Estos permisos podían expedirse para proteger a las víctimas de la violencia doméstica (**España**). Además, con respecto a las víctimas en el campo de la reagrupación familiar, algunos Estados miembros (**Alemania, Reino Unido**) mejoraron la protección de las víctimas de los matrimonios forzosos. Durante el periodo de referencia, en **Reino Unido** se publicó un *Código de Práctica* por el que se establecía el enfoque que debía adoptarse si se identificaba a una persona como vulnerable ante un matrimonio forzoso. En **Alemania**, la *Asamblea de los Gobiernos de los Estados Federados (Bundesrat)* reivindicó una mayor protección y pidió al *Gobierno Federal* que ofreciese a las víctimas de los matrimonios forzosos mejores oportunidades de regreso a este país.

4.5.2 Progresos adicionales/complementarios

En 2009, **Bélgica** puso pruebas de ADN a disposición de 33 puestos diplomáticos o consulares en el extranjero con el fin de identificar a los miembros de las familias en los casos en que no existían otros medios para demostrar una relación familiar entre los reagrupantes y los nacionales de terceros países. En cuanto a las solicitudes de reagrupación familiar, en **Estonia** y **Eslovenia** se utilizó la legislación para la denegación de permisos de residencia en los casos en que existía el riesgo de que el solicitante pusiera en peligro las normas morales del Estado miembro (**Estonia**) o supusiera una amenaza para el orden público y la seguridad (**Eslovenia**).

Las *Directrices para la Aplicación de la Ley de Extranjería 2009* entraron en vigor en los **Países Bajos**, garantizando la residencia continuada por razones humanitarias imperiosas si se

cumplía una serie de condiciones, incluida la demostración de vínculos con los Países Bajos y de la nacionalidad neerlandesa de los hijos. Una de estas razones humanitarias imperiosas en Países Bajos es la violencia doméstica, que constituye en sí motivo suficiente para la concesión de un permiso de residencia continua en caso de que la víctima haya puesto fin a la relación a causa de esta violencia en un plazo de tres años de residencia legal con su cónyuge.

4.6 Otros tipos de migración legal

En lo que respecta a otros tipos de migración legal, un tema que no ha sido tratado con anterioridad, esta Sección resume en primer lugar las acciones emprendidas de conformidad con el Pacto ([Sección 4.6.1](#)), concretamente en lo referente a la mejora de la información sobre las posibilidades y condiciones de la migración legal. La [Sección 4.6.2](#) pone de relieve después los progresos complementarios logrados por los Estados miembros en 2009, especialmente en lo que respecta a la facilitación de los procedimientos de solicitud de residencia a largo plazo, el acceso a los tratamientos médicos por parte de nacionales de terceros países y las acciones en materia de reintegración de los extranjeros retornados.

4.6.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

Compromiso: I.(f) *mejorar la información sobre las posibilidades y condiciones de la inmigración legal, en particular estableciendo lo antes posible los instrumentos necesarios a tal fin;*

La mayoría de los Estados miembros (**Alemania, Austria, Bulgaria, España, Estonia, Francia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca y Suecia**) informaron de que las páginas web oficiales de sus ministerios y/o servicios de empleo recogían información sobre las posibilidades y condiciones de la inmigración legal. Por ejemplo, el Servicio de Inmigración y Adquisición de Nacionalidad de los Países Bajos ha puesto en marcha un asistente sobre residencia denominado [Residence Wizard](#) que ofrece información sobre la estancia en los **Países Bajos** y los permisos de residencia. El usuario puede personalizar la aplicación y ajustarla a su caso específico para comprobar si puede optar a la residencia y consultar las condiciones y requisitos de obtención de la misma.

Lituania, por su parte, señaló que había traducido al ruso y al inglés las leyes en materia de “extranjería” y “nacionalidad”.

Alemania, Países Bajos y Portugal indicaron que disponían de páginas web de bienvenida o centros de negocios. Entre las medidas de difusión de información en esta materia se encontraban folletos (**Austria, Eslovenia, España, Grecia, Lituania, Polonia, República Checa**) y manuales (**Grecia, Italia, Lituania**) en varios idiomas, así como portales de oferta y demanda de empleo que garantizan el derecho de los ciudadanos a acceder a los puestos de trabajo disponibles (**Grecia**) o un teléfono gratuito de asistencia para personas migrantes (**Lituania**). Varios Estados miembros emprendieron proyectos de sensibilización en terceros países (**Bulgaria, España, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Reino Unido y República Checa**). Por ejemplo, **Luxemburgo** puso en marcha el proyecto “Inmigra con los ojos abiertos” en Cabo Verde en 2006, que se prolongó hasta 2009 y 2010, a fin de facilitar a los caboverdianos la decisión de inmigrar o no en función de las condiciones legales vigentes. Con este mismo objetivo, **Portugal** promueve desde 2008 el proyecto “CAMPO - Centro de Apoyo al Migrante en el País de Origen”. **España** ofrece información sobre la inmigración legal y alerta sobre los riesgos de la inmigración ilegal en todos los acuerdos bilaterales que suscribe con los países de origen en materia de inmigración.

4.6.2 Iniciativas adicionales/complementarias

A fin de facilitar la solicitud y los trámites para la obtención de un permiso de residencia de larga duración, **Bélgica, Estonia y Portugal** establecieron procesos simplificados. En **Bélgica** los residentes de larga duración pueden trabajar en todos los sectores sin restricción alguna una vez transcurrido el primer año. En este mismo país sentó jurisprudencia con una controvertida sentencia de expulsión de un estudiante extracomunitario que había falsificado su documento de identidad, a pesar de que su permiso de residencia por estudios era legal y estaba en vigor. **Estonia** promulgó una nueva *Ley de Extranjería* que permite a los solicitantes salir de Estonia mientras esperan la resolución de su solicitud de residencia de larga duración. En lo que respecta al permiso de residencia de larga duración, la legislación de **Portugal** prevé otorgar tales permisos a extranjeros sin que sea necesario disponer de un visado en circunstancias extraordinarias, tales como una enfermedad que precise de atención médica prolongada. En estos casos, **Portugal** emite un visado consular válido durante tres meses para la persona que precisa el tratamiento médico y aquellos miembros de su familia que le acompañan o asisten.

En cuanto al acceso a cobertura médica, **Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos** han definido circunstancias excepcionales en las que los extranjeros pueden recibir tratamiento en sus territorios. **Bélgica** contempla la regularización de ciudadanos extracomunitarios por motivos

médicos cuando éstos no puedan abandonar el Estado miembro a causa de una enfermedad grave.

En **Finlandia** aumentaron las contrataciones de ingrios fineses⁴⁹ a resultas de un proyecto que se puso en marcha en 2009 a tales efectos. En **Alemania** se reforzaron los procesos de inmigración controlada de judíos cualificados procedentes de la antigua Unión Soviética (a excepción de los países bálticos) a fin de reforzar las comunidades judías y la sociedad alemana en su conjunto. Asimismo, se introdujeron pequeñas modificaciones en los procedimientos aplicados a los repatriados alemanes pertenecientes a minorías étnicas con el propósito de aclarar su situación legal y simplificar y acelerar los trámites administrativos.

En 2009 **Lituania** firmó un acuerdo con Canadá sobre Intercambio de Jóvenes y entró en vigor otro acuerdo con Brasil relativo a la supresión de los visados.

En los **Países Bajos** se puso en marcha un *Laboratorio de Au Pair* en el marco de su moderna política de extranjería, con el que se pretendía estrechar vínculos con las agencias de au pair y acreditar su condición futura como reagrupantes. Asimismo, entraron en vigor los cambios en los requisitos para la obtención del *Permiso de Residencia Provisional Ordinario*, según los cuales se exime a varias categorías de personas de la obligación de solicitar tal permiso, tales como los miembros de la familia de un solicitante de asilo admitido o los ciudadanos extracomunitarios menores de edad que hayan disfrutado de un permiso de residencia durante tres años.

4.7 Integración

Esta sección recoge las actuaciones llevadas a cabo en el marco de la política de integración. En primer lugar, la [Sección 4.7.1](#) enumera los compromisos adoptados en virtud del Pacto en lo que se refiere al fomento de la integración armoniosa en base a una serie de principios básicos comunes, así como al fomento del intercambio de información sobre buenas prácticas en materia de acogida e integración. La [Sección 4.7.2](#) recoge iniciativas adicionales, especialmente en el campo de los servicios educativos y lingüísticos dirigidos a los ciudadanos extracomunitarios, así como proyectos encaminados a la integración de extranjeros en el territorio de la UE.

⁴⁹Los ingrios fineses son ciudadanos finlandeses naturales de Ingria (actualmente la parte central del óblast de Leningrado, Rusia) que descienden de inmigrantes luteranos finlandeses que llegaron a la zona en el siglo XVII, cuando Finlandia e Ingria formaban parte del Imperio sueco. Los ingrios fineses son la población finesa más amplia de la Federación Rusa.

4.7.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

Compromiso: I.(g) *invitar a los Estados miembros a que establezcan, de acuerdo con los principios comunes aprobados en 2004 por el Consejo, según los procedimientos y con los medios que consideren adecuados, políticas ambiciosas para promover la integración armoniosa, en su país de acogida, de los emigrantes que tengan intención de instalarse en él de forma duradera;*

Estas políticas, cuya aplicación exigirá un verdadero esfuerzo de los países de acogida, deberán basarse en el equilibrio entre los derechos de los emigrantes (en particular el acceso a la educación, al empleo, a la seguridad y los servicios públicos y sociales) y sus deberes (respeto de las leyes del país de acogida).

Implicarán medidas específicas para favorecer el aprendizaje de la lengua y el acceso al empleo, factores esenciales de integración;

Harán hincapié en el respeto de las identidades nacionales de los Estados miembros y la Unión Europea y de sus valores fundamentales, como los derechos humanos, la libertad de opinión, la democracia, la tolerancia, la igualdad entre hombres y mujeres y la obligación de escolarizar a los menores.

El Consejo Europeo invita asimismo a los Estados miembros a que tomen en consideración, aplicando las medidas adecuadas, la necesidad de luchar contra las discriminaciones de que pueden ser víctimas los emigrantes;

Muchos Estados miembros indicaron la existencia de estrategias o planes nacionales de integración (**Bulgaria, República Checa, Estonia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Eslovenia, República Eslovaca, España, Suecia y Reino Unido**). En otros casos, tales estrategias nacionales estaban siendo objeto de revisión (**Bélgica, Finlandia, Francia, Suecia**) o en proceso de desarrollo (**Austria, Letonia, Polonia**). En Valonia (**Bélgica**) se modificó la legislación a fin de establecer planes locales de integración. En cuanto a los cambios institucionales, algunos países mencionaron la creación de centros y agencias de integración o una mejor coordinación de los ya existentes (**Bélgica y República Checa**). Asimismo, **Alemania** sentó las bases para crear un comité consultivo federal en materia de integración. En **Eslovenia** se creó el Consejo para la integración de extranjeros durante el periodo de referencia, cuyo propósito es alentar la cooperación interinstitucional.

La mayoría de Estados miembros afirmaron haber adoptado medidas para ayudar a las personas migrantes a aprender el idioma del país de acogida (**Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Estonia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Eslovenia, España, Suecia y Reino Unido**) y familiarizarse con la historia y cultura de la sociedad de acogida (**Bélgica, Bulgaria, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Eslovenia, España, Suecia y Reino Unido**). **Alemania** promulgó además una ley para proteger los puestos de trabajo de profesores consulares destinados en centros educativos para enseñar a los alumnos su idioma materno (por ejemplo, el turco). Por otra parte, el *Gobierno Federal* alemán dio un importante paso en pos de la integración de los nacionales de terceros países al anunciar la adopción de acuerdos de integración entre las personas migrantes y el Estado que ponen de relieve el carácter vinculante de las iniciativas individuales de fomento de la integración, introducidas de forma escalonada a partir de 2010. La **República Eslovaca** creó un Comité de Gestión encargado de los migrantes de países extracomunitarios y su integración. Por otra parte, y con el propósito de fomentar el entendimiento y el respeto mutuo entre distintas culturas, el Ministerio del Interior **esloveno** financió proyectos de diálogo intercultural en 2009 en distintos lugares de su territorio.

Varios Estados miembros disponen de servicios de asistencia que facilitan el acceso de las personas migrantes al mercado laboral (**Austria, España, Estonia, Francia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Portugal, Suecia**), entre los que se incluyen la evaluación de competencias (**Francia**), la orientación laboral (**Austria, España, Italia, Portugal**), medidas de cualificación y programas de acompañamiento (**Austria, Portugal**), proyectos de fomento de la creación de empresas por parte de inmigrantes (**Portugal**), y convenios con empresas (**Austria, Francia**). **Suecia** adoptó medidas para fomentar la motivación personal de las personas migrantes para aprender sueco y encontrar trabajo gracias a un sistema de bonos con el que se pretende acelerar la “inmersión social de las personas migrantes”. Algunos países disponen de programas generales de integración (**Austria, Alemania, Italia, Países Bajos, Polonia y Portugal**), muchos de los cuales culminan con una prueba de integración.

España, Francia, Irlanda, Italia, Portugal y Reino Unido también adoptaron medidas para facilitar el acceso de las personas migrantes a los servicios públicos y sociales, tales como una página web de recursos (**Irlanda**), mediadores culturales (**Italia, Malta, Portugal y España**), un proyecto orientado a acercar el sistema educativo nacional a los padres (**España y**

Francia) y un instrumento de financiación para los servicios públicos locales a fin de que puedan gestionar las presiones e impactos transitorios ejercidos por la inmigración (**Reino Unido**) o para sufragar iniciativas locales en materia de integración (**España**). En **Malta**, la *Unidad Sanitaria para Personas Migrantes* se encargó de traducir folletos con información médica sobre distintos temas, como la varicela o la asistencia sanitaria. En 2009 **Portugal** publicó una circular que establecía que el acceso al Servicio Nacional de Salud por parte de los inmigrantes en situación legal o irregular constituía un derecho humano fundamental. Otros países ofrecen cursos de orientación ciudadana para ayudar a las personas migrantes a acceder a servicios públicos y sociales (véase el párrafo anterior). Por su parte, la **República Eslovaca** puso en marcha, con la colaboración del proyecto “Estás en tu casa”, una página web consagrada a la orientación e integración de los extranjeros en la sociedad eslovaca. Esta página web se suma a otras creadas en los años anteriores.

Austria, Bélgica, Bulgaria, España, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Portugal, República Eslovaca, y Reino Unido indicaron que algunos de estos proyectos, programas o actividades recibían aportaciones del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países o el Fondo Social Europeo (**España**). **Lituania** declaró que consideraba la puesta en marcha del programa del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países la herramienta más importante para el desarrollo de los procesos de integración de los ciudadanos extracomunitarios.

Gracias a las medidas adoptadas se esperaba que las personas migrantes adquiriesen en un plazo determinado de tiempo un cierto grado de conocimiento lingüístico (**Austria, Francia, Italia, República Checa**), y/o conocimiento y respeto de los valores nacionales (**Francia**) o de los valores comunes/fundamentales (**Alemania, Austria, Bulgaria, España, Estonia, Francia, Italia, Países Bajos, y Suecia**). Los principales valores fundamentales a los que hicieron referencia los Estados miembros fueron el respeto de los derechos humanos (**Bulgaria**), el Estado de Derecho (**Italia, Países Bajos**), la igualdad de género (**Alemania, Bulgaria, España y Francia**), la democracia (**Países Bajos**), la educación obligatoria (**Francia**), la diversidad religiosa (**Alemania**) y otros “valores esenciales de Europa” (**Estonia**).

Austria, Francia, Grecia e Italia⁵⁰ desarrollaron contratos o acuerdos de integración a fin de establecer las condiciones para la integración en la sociedad de acogida e instar a la persona

⁵⁰ Se trata de una norma que entrará en vigor con la aprobación del Reglamento de ejecución.

migrante a comprometerse y participar activamente en el proceso de integración. **Luxemburgo** prevé seguir sus pasos. Otros Estados supeditan la obtención de un permiso de residencia en la Unión Europea de larga duración (**Italia**) o permanente (**República Checa**) a la realización de una prueba de aptitud lingüística. **Grecia, Lituania, Reino Unido y República Eslovaca** elaboraron guías en varios idiomas para personas migrantes en las que se recogen sus principales derechos y deberes, o emprendieron proyectos a tal fin (**Bulgaria, Hungría y República Eslovaca**). En términos generales, muchas políticas nacionales de fomento de la integración de las personas migrantes hacen hincapié en el equilibrio entre los derechos y los deberes de éstas (**Alemania, Austria, Bulgaria, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, República Checa, Suecia**).

Muchos Estados miembros adoptaron medidas para combatir la discriminación a la que se pueden ver expuestas las personas migrantes (**Austria, Bélgica, Bulgaria, España, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, República Checa y Suecia**). Se trata fundamentalmente de leyes contra la discriminación (**Austria, Bélgica, Bulgaria, España, Estonia, Irlanda, Portugal, República Checa y Suecia**), campañas de sensibilización (**Bulgaria, España, Grecia, Hungría, Letonia, Luxemburgo, Malta, Portugal y República Checa**), formación de personal de apoyo a los colectivos destinatarios (**Grecia, Malta y Portugal**) y creación o ampliación de organismos de igualdad (**Austria, Bélgica, Hungría, Italia**). En **Luxemburgo**, se ampliaron las competencias de la Oficina de Acogida e Integración, que pasaron a incluir la lucha contra la discriminación. Por su parte, **Francia** creó unos Estatutos de Diversidad y una Etiqueta de Diversidad para empresas y **Grecia** emprendió una investigación en la materia. **Portugal** organizó concursos como el “Concurso de Carteles contra la Discriminación” y el “Premio de Periodismo, Derechos Humanos e Integración”, que reconoce la contribución de los profesionales de los medios de comunicación al fomento de la tolerancia y la integración y a la lucha contra todas las formas de racismo y discriminación. El gobierno **lituano** aprobó mediante la resolución del 15 de abril de 2009 el Plan Nacional contra la Discriminación para el periodo 2009-2011.

Francia y Alemania participaron, junto a una serie de Estados miembros, en un grupo de trabajo sobre indicadores de integración⁵¹. En **Alemania** un grupo de trabajo sobre

⁵¹Las conclusiones de la Conferencia de la Presidencia Sueca en este sentido pueden consultarse en http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.28600!menu/standard/file/Indicators%20and%20monitoring%20of%20outcome%20of%20integration%20policies.pdf

“Desarrollo y Seguimiento de Indicadores” identificó siete conjuntos de datos básicos sobre características sociodemográficas de la inmigración y estructuras poblacionales en los Estados federales y definió veintiocho indicadores fundamentales. Los indicadores contemplan las siguientes áreas: “Formación temprana y promoción lingüística”, “Educación y formación profesional”, “Empleo e ingresos”, “Salud”, “Estilo de vida” y “Delincuencia, violencia y discriminación”. **Alemania** y **Suecia** expresaron su intención de elaborar informes sobre indicadores en 2010, uno de los cuales (**Alemania**) incluiría los resultados de un estudio piloto a los efectos de evaluar los indicadores empleados en 2009. **Letonia** se refirió a la necesidad de desarrollar un sistema de indicadores para evaluar los resultados de la política en materia de integración.

Compromiso: I.(h) *promover el intercambio de información sobre mejores prácticas en materia de acogida e integración de acuerdo con los principios comunes aprobados en 2004 por el Consejo, así como medidas comunitarias de apoyo a las políticas nacionales de integración.*

La mayoría de Estados miembros (**Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Francia, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Lituania, Letonia, Malta, Países Bajos, República Eslovaca, Reino Unido y Suecia**) promovieron el intercambio de información sobre buenas prácticas en materia de acogida e integración.

Austria, Bulgaria, Letonia, Malta y Reino Unido crearon o ampliaron sus páginas web a fin de promover el intercambio en materia de integración, a menudo en el marco del *Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países (FEI)*. Además de este foro telemático, los agentes implicados de cuatro Estados miembros tuvieron ocasión de conocerse en el marco de grupos de trabajo interinstitucionales sobre integración (**Austria, Bulgaria, Hungría e Italia**). Algunos Estados miembros organizaron eventos con la integración como denominador común, tales como congresos y seminarios (**Austria, España, Grecia y República Eslovaca**), iniciativas de diálogo (**Bélgica, Luxemburgo y Suecia**), consultas con representantes de la comunidad islámica (**Alemania**), o campañas de sensibilización (**Austria y España**). Otros publicaron boletines informativos o revistas trimestrales (**Austria, Portugal y Suecia**), y/o crearon institutos dedicados a recabar y difundir información en materia de integración (**Países Bajos, Portugal**). **Lituania** desarrolló un manual sobre comunicación intercultural y cursos de formación sobre diversidad cultural, y puso en marcha otras

actividades para promover la integración⁵², en colaboración con la OIM y otras ONG activas en este campo. **Alemania** organizó la cuarta sesión plenaria de la Conferencia Islámica en 2009, cuya declaración final contempla el fomento del consenso respecto a valores sociales, la búsqueda de soluciones a problemas prácticos de índole religiosa en las escuelas y la creación de facultades de teología islámica en Alemania.

Asimismo, varios Estados miembros participaron en los Puntos de Contacto Nacionales para la Integración, el Sitio web europeo sobre integración y el Foro Europeo sobre Integración. Tanto **Francia** y **Alemania** como **Países Bajos** y **Bélgica** celebraron reuniones bilaterales sobre cooperación en materia de integración.

4.7.2 *Iniciativas adicionales/complementarias*

A fin de facilitar la integración de los nacionales de terceros países, **República Checa**, **Estonia**, **Italia**, **Lituania** y **España** fomentaron el acceso a cursos de formación y de idiomas a través de medidas compensatorias (**España**, **Estonia** y **Lituania**) o de otra naturaleza (**Luxemburgo**, **Malta** y **República Checa**). Tales medidas incluían la ampliación de la política de compensaciones para el aprendizaje de idiomas dirigidas a aquellos que realizan la prueba de aptitud lingüística además de solicitar la nacionalidad (**Estonia**), y que ascendían a 3,2 millones de coronas (unos 205 000 €) destinados a 752 candidatos. En lo que respecta a los recursos destinados a la educación, **España** asignó 200 millones de euros a un Fondo de Apoyo para la Acogida e Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo, y **Lituania** destinó un 30% más de recursos a los alumnos migrantes que a los nacionales. El Ministerio del Interior **italiano** publicó una circular sobre “programas innovadores en materia de integración” en los centros educativos de la provincia del Lacio. En **Luxemburgo** se impartieron más cursos lingüísticos para fomentar el aprendizaje del luxemburgués y fomentar la integración de los nacionales de terceros países.

En cuanto a otros Estados miembros, **Austria**, además de desarrollar el *Plan Nacional de Acción* sobre Integración y los *Indicadores de Integración* a nivel nacional, en 2009 promovió iniciativas de integración a nivel provincial y municipal, tales como el desarrollo de conceptos de integración o la creación de consejos, recursos y delegados de integración. Entre otros resultados, tales iniciativas se tradujeron en la creación de un *Departamento de Integración, Asilo y Bienestar Básico* en la provincia federal de Salzburgo. La **República Eslovaca** aprobó

⁵² Entre otras, una página web dirigida a ciudadanos extracomunitarios: www.livingin.lt

en 2009 el Estatuto por el que se creó el Comité de Gestión para la integración de inmigrantes de países extracomunitarios, que fue aclamado como un gran paso en materia de integración. En **Portugal** se creó la Plataforma de Inmigración, y con ella la celebración del premio al “Emprendedor Inmigrante del año”. En **Suecia** se emprendió una reestructuración de los organismos encargados de los servicios del Defensor del pueblo y se creó la figura del *Defensor de la Igualdad*, responsable de velar por el cumplimiento de la *Ley contra la Discriminación* en lo que respecta a la integración. En **Lituania** se pusieron en marcha los procedimientos legales necesarios para la entrada en vigor de la *Convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local*. En los **Países Bajos** se publicó un [Barómetro de la Integración](#) en 2009 con el propósito de sondear el grado de integración de los refugiados, que puso de manifiesto que la integración efectiva era el resultado de un proceso largo.

4.8 Nacionalidad y adquisición de nacionalidad

En esta Sección se describen las iniciativas llevadas a cabo en 2009 en lo que respecta a las políticas de nacionalidad y adquisición de nacionalidad, aunque debe tenerse en cuenta que el Pacto no hace ninguna referencia explícita a estos aspectos. En este sentido los Estados miembros llevaron a cabo reformas legales y emprendieron proyectos que redundaron positivamente en el sistema de nacionalidad y adquisición de nacionalidad.

En **Alemania, España, Francia, Lituania, Portugal y República Checa** se estaban debatiendo reformas o propuestas de ley en materia de nacionalidad, mientras que **Bélgica, Eslovenia, Finlandia, Hungría, Lituania y República Eslovaca** introdujeron modificaciones en su legislación relativas al concepto de nacionalidad. En 2009 **Austria, Estonia, Italia, Países Bajos y Polonia** introdujeron cambios en las políticas existentes. En el caso de **Estonia**, se modificó el proceso de examen para incluir nociones sobre el papel de la constitución en la vida diaria, siempre teniendo en cuenta los conocimientos limitados de estonio de los solicitantes. En **Italia**, el Paquete de Seguridad introdujo nuevas medidas consistentes en el pago de 200 € a todos aquellos que adquieran la nacionalidad italiana⁵³ y en el hecho de que el cónyuge, ya sea extranjero o apátrida, de un ciudadano italiano puede obtener la nacionalidad italiana tras haber vivido dos años como residente legal en territorio italiano.

⁵³ Ley nº 94/2009 de 15 de julio de 2009, conocida como "Paquete de Seguridad"

Bélgica y **Finlandia** establecieron el periodo mínimo de residencia en un Estado miembro. En el caso de **Bélgica**, para adquirir la nacionalidad los extranjeros necesitan un permiso de residencia de duración indefinida y deben presentar pruebas de vinculación con el país, mientras que en **Finlandia** deben estar empadronados y haber residido de forma permanente e ininterrumpida en el país durante los últimos seis años. Se emprendieron reformas en la **República Checa** y en **Finlandia**, y ésta última anunció que prevé reducir el tiempo de residencia necesario para facilitar la obtención de la nacionalidad a aquellos que hayan cursado sus estudios en el país. También se modificaron las condiciones para adquirir la nacionalidad en **Bélgica**, **Finlandia** y la **República Eslovaca**. El idioma se considera un factor importante en la tramitación de las solicitudes de obtención de nacionalidad en **Estonia**, **Lituania** y **República Eslovaca**, y en este último caso se pretende dotar de carácter institucional a los requisitos relativos al nivel de “conocimiento general” del idioma.

La jurisprudencia en **Bélgica**⁵⁴ estableció la duración de la estancia legal y el principio de igualdad de trato y no discriminación.

En **Bulgaria** se registró un importante incremento en las solicitudes de recuperación de la nacionalidad (personas de origen búlgaro que vuelven a solicitar la nacionalidad) y **Polonia** aprobó un marco legal en esta misma materia. En los **Países Bajos**, los menores de siete años reconocidos por un ciudadano holandés tras su nacimiento adquieren la nacionalidad con carácter inmediato.

En **Alemania**, **Bélgica**, **Eslovenia** y **Países Bajos** se adoptaron políticas en materia de revocación de la adquisición de nacionalidad. En **Bélgica** se contempla la pérdida de nacionalidad en caso de delito grave (sentencia de al menos cinco años de prisión), y en el caso de **Eslovenia**, si el solicitante constituye una amenaza para el orden público. En **Alemania** se reguló la revocación de las decisiones de adquisición de nacionalidad alemana o los permisos para retenerla cuando tales decisiones o permisos se habían obtenido de manera fraudulenta.

Austria, **Bulgaria**, **Estonia**, **Francia**, **Grecia**, **Hungría**, **Irlanda**, **Malta**, **Polonia** y **Portugal** facilitaron información sobre el número de personas que habían solicitado la adquisición de la nacionalidad y/o la ciudadanía. Las solicitudes oscilaron entre las 1728 recibidas por **Polonia**, las 18 026 recibidas por **Grecia** y las 27 765 tramitadas en **Irlanda**. En muchos casos, en los

⁵⁴ Grondwettelijk Hof, arrest 2009/85 van 14 mei 2009 and Hof van Cassatie, arresten van 20 februari 2009

últimos años se ha registrado un descenso constante en el número de solicitudes (**Bulgaria, Estonia y Francia**), que se atribuye en parte a la crisis económica. **Portugal** amplió en 2009 el número de centros de registro con capacidad para tramitar solicitudes de adquisición de nacionalidad, que ascendieron a 21 397. Durante este mismo año se creó un servicio de asistencia telefónica para atender consultas sobre nacionalidad y ciudadanía.

A fin de evitar irregularidades en el procedimiento, en los **Países Bajos** se endurecieron los requisitos para la presentación de documentos. Asimismo, se introdujo la posibilidad de recurrir a un Memorando de Entendimiento para informar mejor sobre los procesos de obtención y recuperación de la nacionalidad holandesa o surinamesa. En lo que respecta a los apátridas, en la **República Eslovaca** ACNUR celebró una mesa redonda para abordar la necesidad de adoptar normas claras y unificadas a la hora de evaluar la condición de apátrida.

4.9 Inmigración ilegal

Los siguientes apartados recogen las iniciativas llevadas a cabo en los distintos Estados miembros en cuanto a políticas sobre inmigración ilegal. Los avances en el marco de los compromisos del Pacto, enumerados en la [Sección 4.9.1](#), se refieren a la regularización caso por caso y a las acciones y sanciones impuestas a aquellos que explotan a los inmigrantes ilegales. En la [Sección 4.9.2](#) se recogen iniciativas complementarias en lo que respecta a los datos sobre extranjeros en situación de residencia irregular, así como a los convenios sobre visados y de cooperación suscritos en el periodo de referencia.

4.9.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

Compromiso: II.(a) *limitarse a regularizaciones caso por caso y no generales, en el marco de las legislaciones nacionales, por motivos humanitarios o económicos;*

Muchos Estados miembros declararon que habían empleado el sistema de regularización caso por caso en el periodo de referencia (**Alemania, Austria, Bélgica, Estonia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Lituania, Países Bajos y Portugal**). Otros indicaron que no habían adoptado ninguna forma de regularización (**Bulgaria, Hungría, Irlanda, Malta, República Checa, República Eslovaca y Suecia**).

Se alegaron motivos de distinta índole para la regularización. En algunos Estados miembros, la regularización se llevó a cabo por motivos humanitarios (**Austria y Bélgica**), mientras que en otros vino asociada a razones económicas y de empleo (**Bélgica, Francia, Grecia e Italia**) o ambas (**Alemania y Portugal**). Otros Estados miembros se basaron en la existencia de

vínculos con su país, en el hecho de estar cursando estudios, en motivos de salud o en el fomento de la integración, así como en circunstancias extraordinarias justificadas por una autoridad competente (**Alemania, España, Estonia, Grecia, Lituania, Países Bajos y Portugal**).

Bélgica e **Italia** declararon que en 2009 habían puesto en marcha nuevas campañas de regularización. **Bélgica** adoptó medidas con respecto a los procedimientos para la obtención del asilo de larga duración y a las situaciones humanitarias urgentes, para lo cual se contemplaron las prácticas habituales recogidas en las convenciones internacionales y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). **Italia** puso en marcha un proceso de regularización a gran escala dirigido a aquellas personas empleadas irregularmente en el sector de los servicios domésticos o el cuidado de personas enfermas o con discapacidad. Se recibieron cerca de 300 000 solicitudes (180 408 en el ámbito de los servicios domésticos y 114 336 en el de los cuidados a personas enfermas/con discapacidad), principalmente de ciudadanos ucranianos y marroquíes⁵⁵.

Alemania declaró que no había tomado medidas para legalizar a los inmigrantes en situación irregular y que se mostraba crítica con tales medidas debido a la crisis económica actual. No obstante, en virtud de la *Ley de Residencia*, los ciudadanos extracomunitarios que estén obligados a dejar el país pero que hayan residido en el territorio federal durante varios años alegando motivos excepcionales para permanecer en él (“*Duldung*” o tolerancia) y que se hayan integrado en la sociedad pueden, en determinadas circunstancias, residir indefinidamente en Alemania.

Lituania y **Portugal** facilitaron cifras respecto al número de ciudadanos extracomunitarios que residían en su territorio ilegalmente cuya situación se había regularizado en base a un planteamiento caso por caso durante el periodo de referencia. Tales cifras oscilaron entre las 11 de **Lituania** (en 2009) y las 20 664 de **Portugal** (en 2009).

Compromiso: II.(g) *invitar a los Estados miembros a que luchen con firmeza, incluso en interés de los emigrantes, mediante sanciones disuasorias y proporcionadas, contra las personas que explotan a los extranjeros en situación irregular (empleadores, etc.);*

España informó de que había transpuesto la Directiva sobre sanciones a los empleadores a su legislación nacional. Algunos Estados miembros afirmaron que estaban preparando la

⁵⁵ Tales solicitudes se encuentran en proceso de tramitación.

transposición (**Bélgica, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta y Suecia**). **Reino Unido** no prevé adoptar la Directiva sobre sanciones a los empleadores. No obstante, declaró que ya había puesto en marcha medidas para abordar de manera eficaz el problema de la contratación ilegal con la introducción de sanciones civiles en febrero de 2008.

Algunos Estados miembros afirmaron haber intensificado sus acciones en este área (**Austria, Italia, Lituania, Polonia y Portugal**). En **Polonia**, desde enero de 2009, los guardias fronterizos pueden comprobar la legalidad del empleo de los extranjeros en todo el territorio nacional. En **Italia y Portugal** se endurecieron las sanciones aplicadas por explotación de inmigrantes irregulares. En **Austria** se adoptaron distintas sanciones relativas a la explotación de inmigrantes en situación irregular, el tráfico de personas y el apoyo y la incitación a la inmigración ilegal.

Un reducido número de Estados miembros (**Francia, Letonia, Lituania y Portugal**) facilitaron datos respecto a las medidas de ejecución. En lo que respecta al número de empresas inspeccionadas en busca de empleados en situación irregular procedentes de terceros países, **Letonia** realizó 628 redadas en 2009, mientras que en **Lituania**, el Cuerpo nacional de inspectores de trabajo realizó 730 comprobaciones de contratación ilegal y descubrió a 15 nacionales de terceros países trabajando en situación irregular.

En lo que se refiere al número de sanciones impuestas a empresarios o entidades por contratar a nacionales de terceros países en situación irregular, en el caso de **Letonia** se aplicaron diez sanciones administrativas. En **Portugal** se impusieron sanciones administrativas a 791 entidades por este motivo. **Francia** afirmó haber emprendido 17 procesos judiciales contra empresarios entre octubre de 2008 y octubre de 2009 y haber impuesto una multa.

4.9.2 *Iniciativas adicionales/complementarias*

Bélgica y Alemania han establecido acuerdos de cooperación para prevenir y combatir la inmigración ilegal, tanto entre autoridades nacionales (**Alemania**) como con otros Estados miembros (**Bélgica**). Las medidas adoptadas por **Bélgica** para abordar el flujo de personas migrantes, que había aumentado exponencialmente, especialmente a través de Calais, incluyeron la firma de acuerdos bilaterales con **Francia** sobre el intercambio rápido de información y la posibilidad de crear controles policiales compartidos. Asimismo, se pusieron en marcha procedimientos de identificación de nacionales de terceros países indocumentados.

En **Alemania** se definieron por vez primera mecanismos de intercambio rápido y análisis pormenorizado de la información pertinente disponible en materia de inmigración ilegal entre las autoridades competentes a nivel federal y de *länder*. En cuanto a la posibilidad de que los extranjeros en situación de residencia irregular reciban asistencia médica, **Alemania** aprobó normas administrativas en cumplimiento de la *Ley de Residencia*, entre otras, por las que se permite a tales personas recibir tratamiento en hospitales sin temer ser detenidas y deportadas.

En **Estonia** se puso en marcha una investigación para recabar información respecto al incumplimiento de los programas de visados para permitir la entrada ilegal en su territorio a nacionales de terceros países. Tales infracciones tienen lugar, por ejemplo, cuando se accede de forma legal, por ejemplo alegando fines turísticos, comerciales, educativos, personales o de mero tránsito para ocultar la inmigración ilegal. En 2009 se instó al *Ministerio de Inmigración* de **Luxemburgo** que definiese más claramente los criterios empleados para adoptar decisiones respecto a la regularización de extranjeros en situación de residencia irregular, habida cuenta de los debates políticos sobre la materia. Tales debates giraban principalmente en torno a ciudadanos kosovares a los que se denegó el derecho a prorrogar su estancia en Luxemburgo.

En los **Países Bajos** se propuso una reforma legislativa para ampliar las atribuciones en materia de supervisión de la policía y las autoridades afines para permitirles desempeñar sus funciones respecto a la identificación de nacionales de terceros países de forma más eficiente y eficaz.

4.10 Acciones contra la trata de seres humanos

Esta Sección recoge las políticas de los Estados miembros en lo que respecta a la lucha contra la trata de seres humanos. La [Sección 4.10.1](#) se refiere a los compromisos asumidos en virtud del Pacto en lo que respecta a la trata de seres humanos, que consisten fundamentalmente en la cooperación con los países de origen y de tránsito. La [Sección 4.10.2](#) ofrece información adicional sobre iniciativas complementarias emprendidas por los Estados miembros, incluida la penalización de la trata de seres humanos, y sobre los programas nacionales que se pusieron en marcha en 2009 para combatir esta práctica.

4.10.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

Compromiso: II.(e) *reforzar la cooperación con los países de origen y de tránsito, en el marco del Enfoque Global de la Migración, con el fin de luchar contra la inmigración*

irregular, llevar a cabo en particular una ambiciosa política de cooperación policial y judicial con estos países para luchar contra las redes internacionales de tráfico de emigrantes y trata de seres humanos,

La mayoría de Estados miembros informaron de proyectos y acuerdos bilaterales con terceros países (**Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Hungría, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y República Eslovaca**), y algunos tienen previsto firmar acuerdos adicionales en un futuro próximo (**Irlanda y Polonia**). **Suecia** señaló que no había celebrado ningún acuerdo bilateral con terceros países, a pesar de lo cual había adoptado una actitud activa a nivel político durante la Presidencia sueca de la UE. Los **Países Bajos** fueron objeto de críticas por parte de organizaciones internacionales como UNICEF y Defensa de Niñas y Niños Internacional en relación con la creación de *Equipos de Acción Rápida* en Nigeria. Las críticas a los Equipos de Acción Rápida se referían principalmente a los menores víctimas de la trata de seres humanos, ya que el problema que plantea esta práctica no se ataja en su fuente y lo único que se consigue es complicar a los traficantes la tarea de hacer pasar a sus víctimas por territorio holandés.

En cuanto a los acuerdos bilaterales con terceros países, los Estados miembros indicaron que tales acuerdos y acciones de cooperación se centraron en el intercambio de información, en la colaboración entre la policía y la guardia fronteriza -a través de investigaciones criminales conjuntas y operaciones transfronterizas contra la inmigración irregular y la trata de seres humanos- y en el fomento de la capacidad institucional de terceros países (**Alemania, Austria, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Reino Unido y República Eslovaca**). En cuanto a éste último aspecto, **Reino Unido** hizo referencia a su contribución al fomento de la capacidad de las autoridades competentes en varias jurisdicciones a fin de mejorar la investigación y el enjuiciamiento de delitos. **Italia** destacó la formación de unidades encargadas del cumplimiento de la ley en Iraq y **Portugal**, por su parte, se refirió a la capacitación de la policía federal de Brasil y su personal consular. **España** entabló relaciones con países africanos clave para promover la acción conjunta en la lucha contra la inmigración irregular y la trata de seres humanos a través de acuerdos de cooperación y memorandos de entendimiento. En **Lituania** se estaba desarrollando una cooperación bilateral en materia de seguridad fronteriza con la República de Bielorrusia, la Federación Rusa (región de Kalilingrado), Georgia, Moldavia y Azerbaiyán.

Algunos Estados miembros también mantenían relaciones de estrecha colaboración con organizaciones regionales e internacionales (**Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, República Eslovaca**). Algunos hicieron referencia a la cooperación y el intercambio de información con Europol y/o Interpol (**Francia, Grecia, Italia, Letonia, Luxemburgo y República Eslovaca**) y otros (**Irlanda y Francia**) a acuerdos con la OIT, en materias como la lucha contra los trabajos forzados, la trata de seres humanos y la abolición del trabajo infantil (**Irlanda**). **Hungría** destacó su cooperación en el marco de los procesos de Söderköping y de Budapest. Asimismo se destacó la participación de **Lituania** en el Consejo de Estados del Mar Báltico en el ámbito de la Cooperación para el Control de las Fronteras de la Región del Mar Báltico.

E informar mejor a las poblaciones amenazadas a fin de evitar los dramas que pueden ocurrir, en particular en el mar;

Algunos Estados miembros llevaron a cabo campañas informativas dirigidas a comunidades amenazadas por la inmigración irregular y/o la explotación en terceros países (**Bélgica, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Italia, Polonia, Portugal y Reino Unido**). **Reino Unido**, por ejemplo, se puso en contacto en Nairobi con los productores de una popular telenovela keniana para difundir mensajes sobre los peligros de la inmigración irregular. **Bélgica** organizó campañas para prevenir la inmigración irregular en la zona norte de la región de Punjab, en la India, a través de carteles, folletos, documentales, obras de teatro, etc. Asimismo, puso en marcha una campaña informativa en la República Democrática del Congo y otra dirigida a los migrantes brasileños en situación de residencia irregular en **Bélgica** expuestos a la explotación económica. En 2007 **España** puso en marcha una campaña de sensibilización sobre la inmigración irregular en Senegal, con la colaboración de la OIM y la UE.

4.10.2 Iniciativas adicionales/complementarias

En **Austria** se revisaron los permisos de residencia de las víctimas de la trata de seres humanos al amparo del derecho de residencia por motivos humanitarios. Un elemento clave de la reforma fue el hecho de que las víctimas de esta práctica pudiesen solicitar un permiso temporal de residencia y que su concesión no dependiese exclusivamente del poder discrecional de las autoridades. **Letonia y Portugal** promulgaron leyes para penalizar la trata de seres humanos a tenor de lo dispuesto en el *Protocolo Adicional de las Naciones Unidas*

sobre la *Trata de Personas*. En el caso de **Letonia**, se contemplan sanciones a personas involucradas en la trata de seres humanos para su explotación sexual, independientemente de que cuenten con el consentimiento de sus víctimas. En **Estonia** se ha redactado un proyecto de *Código Penal* que hace referencia explícita a la trata de personas humanas. La primera condena por trata de personas humanas se produjo en **Portugal** en 2009, donde dos casos se llevaron ante el Tribunal de Apelación. Tanto **España** como **Eslovenia** ratificaron el *Protocolo adicional de las Naciones Unidas sobre la Trata de Personas* en 2009.

Finlandia y **Alemania** facilitaron datos sobre la trata de seres humanos; en **Finlandia** existían tres presuntos casos y **Alemania** apuntó a una posible reducción de esta práctica con fines de explotación laboral desde que ésta se penalizara en 2005. En ambos casos los principales países de origen pertenecían al Sudeste Asiático.

En **Austria**, **Bélgica**, **Finlandia**, **Letonia**, **Países Bajos** y **República Eslovaca** se pusieron en marcha iniciativas en favor de las víctimas de la trata de seres humanos, tales como un proyecto integrado por expertos cuyo objetivo era identificar víctimas de esta práctica entre los solicitantes de asilo (**República Eslovaca**). **Bélgica** adoptó medidas de sensibilización sobre los menores víctimas de la trata de seres humanos. Entre sus actuaciones destaca una lista de indicios para que los guardas fronterizos puedan detectar si un menor ha sido víctima de estas prácticas. En la **República Eslovaca** siguió operativo el Servicio Telefónico Nacional contra el Tráfico de Seres Humanos, gracias al cual fue posible identificar a cinco antiguas víctimas. El Gobierno de los **Países Bajos** anunció que las medidas para luchar contra la trata de seres humanos constituían un objetivo primordial de su política nacional.

España, **Irlanda**, **Letonia** y **Lituania** pusieron en marcha estrategias nacionales para luchar contra esta práctica, tales como el [Programa de Prevención de la Trata de Seres Humanos](#)⁵⁶ de **Letonia** y el Plan Integral de Lucha Contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual (2009-2012) adoptado por **España**. El Gobierno **lituano**, por su parte, aprobó el Programa de Prevención y Control de la Trata de Seres Humanos 2009-2013⁵⁷, y en **Irlanda** se publicó el *Plan de Acción Nacional para Prevenir y Combatir la Trata de Seres Humanos en Irlanda 2009 – 2012*. En **Finlandia** se registraron casos complejos que se podrían considerar trata de seres humanos y en los que se vieron implicadas personas que accedían al país con un visado de visitante. A fin de luchar contra la lacra de la trata de seres

⁵⁶Orden del Consejo de Ministros nº 590 de 27 de agosto de 2009 "Sobre el Programa de Prevención de la Trata de Seres Humanos 2009-2015".//Boletín Oficial de Letonia, Nº.138, 01.09.2009

⁵⁷Boletín Oficial, 2009, Nº 112-4761

humanos, el *Defensor de las Minorías* fue nombrado Relator Nacional en esta materia y asumió las responsabilidades de realizar un seguimiento de esta práctica, presentar recomendaciones y prestar asesoramiento y asistencia legal a posibles víctimas. El Relator Nacional comenzó a ejercer sus funciones a principios de 2009, y presentó el primer informe sobre sus actividades en 2010. **Portugal** publicó el primer informe sobre el [Plan para Combatir la Trata de Personas Humanas](#) junto con el primer plan de actividades del [Observatorio de Trata de Personas Humanas](#).

4.11 Migración de retorno

Los Estados miembros facilitaron información sobre las políticas emprendidas en materia de migración de retorno en 2009. En primer lugar, la [Sección 4.11.1](#) ofrece un resumen de las iniciativas llevadas a cabo en lo que respecta a los dos compromisos asumidos en virtud del Pacto relativos a la migración de retorno, especialmente la firma de acuerdos de readmisión a nivel comunitario o bilateral y la adopción de sistemas de incentivos para fomentar el retorno voluntario y mantener a los Estados miembros informados de las actividades. La [Sección 4.11.2](#) recoge información adicional y complementaria respecto a la migración de retorno, como las modificaciones de la legislación y la jurisprudencia en la materia.

4.11.1 Pacto europeo sobre inmigración y asilo

Los compromisos asumidos en virtud del Pacto en lo que refiere a este apartado son los siguientes:

Compromiso: II.(b) celebrar acuerdos de readmisión con aquellos países con los que resulte necesario, bien a escala comunitaria o bien con carácter bilateral, de modo que cada Estado miembro disponga de los instrumentos jurídicos para garantizar la expulsión de los extranjeros en situación irregular; se evaluará la eficacia de los acuerdos comunitarios de readmisión; deberán revisarse los mandatos de negociación que no hayan prosperado; los Estados miembros y la Comisión se concertarán estrechamente con ocasión de la negociación de los futuros acuerdos de readmisión a escala comunitaria;

Algunos Estados miembros informaron de que en 2009 habían celebrado o aplicado acuerdos bilaterales de readmisión con terceros países (**Alemania, Bélgica, Finlandia, Hungría y Luxemburgo**). Otros Estados miembros indicaron la existencia de acuerdos bilaterales de carácter general (**Austria, Bulgaria, España, Estonia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Letonia, Polonia, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca y Suecia**).

Muchos Estados miembros señalaron que estaban negociando acuerdos bilaterales de readmisión con terceros países (**Austria, Bélgica, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Polonia, República Checa, Reino Unido**). **Luxemburgo** informó de actividades anteriores de cooperación con terceros países en materia de readmisión, tales como el Memorando de Entendimiento con Nigeria. **Malta** indicó que había realizado una consulta a la Unión Europea relativa a la posibilidad de celebrar un acuerdo de readmisión con Libia.

Varios Estados miembros hicieron referencia a acuerdos de readmisión con terceros países a nivel comunitario (**Alemania, Austria, Bélgica, Estonia, Francia, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal y República Checa**). En lo que respecta a los acuerdos de readmisión a nivel comunitario citados, algunos Estados miembros señalaron que habían emprendido o concluido el proceso de negociación de los protocolos de aplicación pertinentes con países como Albania (**Grecia, Hungría, Malta, Polonia y República Eslovaca**), Armenia (**Luxemburgo**), Bosnia-Herzegovina (**Estonia, Malta y Países Bajos**), la Antigua República Yugoslava de Macedonia (**Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Países Bajos y República Eslovaca**), Hong Kong (**Malta**), Macao (**Malta**), Moldavia (**Grecia, Hungría, Letonia, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal y República Eslovaca**), Montenegro (**Malta y República Eslovaca**), Serbia (**Grecia, Lituania, Hungría, Letonia, Malta, Países Bajos y República Eslovaca**), Rusia (**Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Lituania, Letonia, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal y República Eslovaca**), Sri Lanka (**Malta**) y/o Ucrania (**Hungría, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal y República Eslovaca**).

A fin de garantizar la readmisión por parte de terceros países, **Francia** recurrió a la práctica del “*laissez-passer*” consular y a las cláusulas de readmisión recogidas en acuerdos relativos a la Gestión Concertada de los Flujos Migratorios.

Compromiso: II.(f) *invitar a los Estados miembros, en particular con la ayuda de los instrumentos comunitarios, a que se doten de dispositivos de incitación en relación con la ayuda al retorno voluntario;*

Y a que se informen mutuamente a este respecto con el fin de prevenir el retorno abusivo a la Unión Europea de las personas que hayan recibido estas ayudas;

La mayoría de los Estados miembros han adoptado sistemas de incentivos para apoyar el retorno voluntario de inmigrantes en situación irregular (**Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Eslovaca y Suecia**). De la información recibida se desprende que los Estados miembros ofrecen cada vez más asistencia a la reintegración a fin de garantizar un retorno satisfactorio y permanente en lugar de centrarse meramente en la repatriación de la persona a su país de origen.

El Fondo Europeo para el Retorno también se perfila como un instrumento esencial para financiar los incentivos para el retorno. En este sentido, varios Estados miembros informaron de que habían adoptado sistemas de incentivos o puesto en marcha actividades para fomentar el retorno con ayuda del Fondo Europeo para el Retorno (**Austria, Bélgica, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal y República Eslovaca**). **Grecia**, por ejemplo, creó un programa permanente en el que colaboran el Gobierno y varias ONG. **Italia** también colabora con ONG en el marco de proyectos financiados con fondos comunitarios.

Varios Estados miembros (**Austria, España, Hungría, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y República Eslovaca**) han emprendido programas de retorno voluntario promovidos por / en colaboración con la OIM. Algunos ofrecieron información detallada sobre tales programas (**Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Hungría, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia**). Entre éstos, algunos afirmaron ofrecer varios tipos de incentivos en función de la categoría del posible retornado (**Austria, Bélgica, Francia, Irlanda, Reino Unido y Suecia**). En **Austria, Bélgica, Reino Unido y Suecia** aquellas personas que solicitan protección internacional también pueden optar a ayudas a la reintegración. La ayuda prestada por **Reino Unido** es fundamentalmente “en especie”, a través de la educación, la formación profesional y las prácticas en empresas. También ofrece incentivos adicionales específicos a ciudadanos afganos e iraquíes para que reconstruyan sus hogares destruidos a causa de sendos conflictos. **Francia** establece una distinción entre ayuda al retorno voluntario y por razones humanitarias y ofrece ayudas a la reintegración. **Lituania, Luxemburgo y República Eslovaca** también ofrecen ayudas a la reintegración. **Hungría y República Eslovaca** adoptaron medidas tales como campañas informativas, folletos, páginas web, números de teléfono gratuitos e iniciativas de capacitación para las personas interesadas

en retornar, mientras que **Polonia** puso en marcha acciones informativas específicas dirigidas a colectivos expuestos a la trata de seres humanos y a la explotación.

Algunos Estados miembros pusieron en marcha nuevos programas de retorno para inmigrantes regularizados que hubiesen perdido su empleo a causa de la crisis económica actual (**España y República Checa**). En **España** se aprobó un nuevo programa de retorno llamado APRE en virtud del Real Decreto 1800/2008, según el cual los trabajadores migrantes en situación de desempleo que deseen regresar a sus países pueden recibir por adelantado el importe total del subsidio por desempleo que les corresponde. El 40% de esta cantidad se paga en España y el 60% restante en el país de origen. Asimismo, se contempla la capitalización de las contribuciones a la Seguridad Social.

Francia y Luxemburgo informaron de sus presupuestos totales destinados a la ayuda al retorno y la reintegración para 2009, que ascendían a 9 000 000 euros y 185 000 euros respectivamente. En lo que respecta al importe máximo que puede percibir una persona en el marco de las medidas de retorno voluntario, en el caso de **Francia** asciende a 2000 euros por adulto, 3000 euros por pareja y 1000 euros por menor (500 euros a partir del cuarto hijo). En lo que se refiere al retorno por razones humanitarias, las cantidades se limitan a 300 euros por adulto y 100 euros por menor. La ayuda a la reintegración prestada por **Francia** consiste en una subvención económica de un máximo de 7000 euros para la puesta en marcha de un proyecto de negocio. **Luxemburgo** dispone de una “bolsa de reintegración” (gastos de alojamiento y vestimenta) de un máximo de 1500 euros y una “bolsa adicional de reintegración” de 1500 euros por la creación de empresas con beneficios y de 600 euros por la búsqueda de empleo. **Bélgica** también ofrece ayudas de hasta 2000 euros a aquellos que inicien un pequeño negocio por cuenta propia en su país de origen.

Muchos Estados miembros facilitaron información sobre el número de nacionales de terceros países que regresaron de forma voluntaria con la ayuda de los programas nacionales puestos en marcha en 2009 (**Alemania, Austria, Bulgaria, España, Estonia, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y República Checa**). Las cifras oscilaron entre los 3 retornados voluntarios de **Estonia** y los 3549 de **España**. **Grecia** subrayó que 464 personas estaban preparando su regreso voluntario en 2009.

Solo un Estado miembro (**Francia**) informó de medidas nacionales adicionales para evitar un uso abusivo de los programas de retorno voluntario. Este Estado miembro desarrolló un

sistema informático de registro para poder realizar un seguimiento administrativo y financiero adecuado de la ayuda al retorno, que también sirvió para detectar posibles regresos fraudulentos a **Francia**.

4.11.2 Iniciativas adicionales/complementarias

Bélgica modificó la legislación en materia de retorno, especialmente en lo que respecta a los términos por los que se rigen los recursos de apelación. La nueva legislación distingue dos grupos de nacionales de terceros países: los extranjeros que no están detenidos pueden presentar una apelación en un plazo de treinta días tras recibir la sentencia, mientras que aquellos que se encuentran retenidos en centros de confinamiento disponen de quince días para apelar.

En **Irlanda** se estableció nueva jurisprudencia en lo que respecta a la repercusión de las *Resoluciones de expulsión* en la vida familiar. La jurisprudencia estableció el tipo de prueba⁵⁸ que debían realizar las autoridades a fin de emitir una resolución de expulsión de nacionales de países no pertenecientes al EEE que fuesen padres de ciudadanos irlandeses. Asimismo, estableció la prueba pertinente en caso de miembros de la familia de un menor (de nacionalidad irlandesa) distintos de sus padres a fin de dilucidar si se debe cancelar la resolución de expulsión para evitar la fragmentación familiar⁵⁹.

En los **Países Bajos** el gobierno se comprometió a ampliar las posibilidades de retorno de los nacionales de terceros países. A tales efectos asumió compromisos en materia de cooperación con los países de origen; mejora de la colaboración con las autoridades locales; adopción de un planteamiento más eficaz para los nacionales de terceros países; fomento de la participación efectiva de las organizaciones colaboradoras en las operaciones de retorno y establecimiento de medidas prioritarias para abordar los casos de nacionales de terceros países que cometan delitos.

4.12 Relaciones exteriores / Enfoque Global

Los siguientes apartados ilustran las iniciativas emprendidas en lo que respecta a relaciones exteriores y Enfoque Global. La [Sección 4.12.1](#) recoge los compromisos adquiridos en virtud del Pacto en materia de acuerdos bilaterales con los países de origen y de tránsito; países socios y sus opciones de migración legal a la UE; acciones de capacitación en terceros países;

⁵⁸*Alli contra Minister for Justice, Equality and Law Reform y B (A) y otros contra Refugee Applications Commissioner y otros*

⁵⁹*O (Y) contra Minister for Justice, Equality and Law Reform*

fomento de acciones de co-desarrollo; asociaciones entre la UE y África; aplicación de las principales herramientas en el marco del Enfoque Global de la Migración y otras políticas comunitarias de cooperación para el desarrollo. La [Sección 4.12.2](#) ofrece información adicional facilitada por los Estados miembros respecto al Enfoque Global.

4.12.1 Pacto europeo sobre inmigración y asilo

Compromiso: V.(a) concluir acuerdos con los países de origen y tránsito, a escala comunitaria o con carácter bilateral, que impliquen, de forma apropiada, disposiciones sobre las posibilidades de migración legal adaptadas a la situación del mercado laboral de los Estados miembros, a la lucha contra la inmigración irregular y a la readmisión, así como al desarrollo de los países de origen y tránsito;

El Consejo Europeo invita a los Estados miembros y a la Comisión a que se informen mutuamente y se concierten sobre los objetivos y los límites de dichos acuerdos bilaterales y sobre los acuerdos de readmisión;

Varios Estados miembros señalaron que participan en la Asociación de movilidad con Moldavia (**Alemania, Bulgaria, Grecia, Hungría, Lituania, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca y Suecia**), Georgia (**Bulgaria, Estonia, Francia, Letonia y Lituania**) y Cabo Verde (**España, Luxemburgo y Portugal**).

Dos Estados miembros informaron de la celebración de nuevos acuerdos más amplios e integrados a fin de regular la inmigración legal, la lucha contra la inmigración irregular, la cooperación para el desarrollo y la integración (**España:** Acuerdos Marco de Cooperación en materia de Inmigración; **Francia:** Acuerdo sobre la Gestión Concertada de Flujos Migratorios). Tales acuerdos contemplan el movimiento de personas y de estudiantes, la migración laboral, la lucha contra la inmigración irregular (disposiciones en materia de readmisión y cooperación policial) y el desarrollo (reintegración social y económica, proyectos de desarrollo con regiones subdesarrolladas). **España** celebró estos nuevos acuerdos con seis países (Cabo Verde, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Malí y Níger), mientras que **Francia** lo hizo con nueve (Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Camerún, Congo, Gabón, Mauricio, Senegal, y Túnez) y se encontraba en proceso de negociación con otros tres (Egipto, Guinea Ecuatorial y Malí).

En cumplimiento de este compromiso, muchos Estados miembros suscribieron acuerdos bilaterales que, sin embargo, no siempre reflejaban el concepto de enfoque integrado y

exhaustivo, tales como los acuerdos de readmisión (**Austria, Bélgica, Estonia, Finlandia, Italia, Luxemburgo y Reino Unido**), cooperación policial (**Austria**) o agilización de la tramitación de visados (**Austria**), así como los celebrados con terceros países para luchar contra la inmigración irregular (**Hungría**) y/o los proyectos piloto y acuerdos sobre migración temporal (**Lituania y Portugal**). Un Estado miembro (**Grecia**) informó de su participación en un proyecto AENEAS sobre readmisión y reintegración. **Alemania** declaró la existencia de un borrador de acuerdo marco de cooperación en materia de migración con la República de Ghana.

***Compromiso: V.(b)** alentar a los Estados miembros a ofrecer, en el marco de sus posibilidades, a los nacionales de países socios, tanto al Este como al Sur de Europa, posibilidades de inmigración legal adaptadas a la situación del mercado laboral de los Estados miembros, permitiendo a estos nacionales adquirir una formación o una experiencia profesional y constituir un ahorro que podrán poner al servicio de su país.*

A fin de garantizar que los ciudadanos de países socios del Este y el Sur de Europa puedan migrar de forma legal, los Estados miembros que han facilitado información sobre este compromiso (**Alemania, Grecia, España, Francia, Hungría, Italia, Lituania, Polonia y Suecia**) adoptaron dos tipos de planteamiento. Un grupo de Estados miembros reprodujeron y/o hicieron una referencia implícita a su política nacional en materia laboral tal y como se describe en el Compromiso I(a), según la cual los ciudadanos de países del Sur y el Este de Europa disfrutaban de condiciones especiales (**Grecia, España, Francia, Italia, Polonia, y Suecia**). Un Estado miembro (**Italia**) informó del establecimiento de cuotas de admisión preferente para ciudadanos de ciertos países del Este y el Sur de Europa (como Moldavia o Albania) y otro (**Grecia**) mencionó acuerdos para fomentar la migración laboral de temporeros (con Albania y Egipto). Dos países (**Polonia y Suecia**) emprendieron una reforma relativa a la migración laboral a fin de facilitar la contratación y las opciones laborales en su territorio de los extranjeros en general, en el caso de **Suecia**, y de aquellos originarios de determinados países (Ucrania, Bielorrusia, Federación Rusa y Moldavia), en el caso de **Polonia**. Un Estado miembro (**Lituania**) informó de la existencia de directrices políticas que otorgaban prioridad a los trabajadores altamente cualificados desde los países de origen (como Bielorrusia, Ucrania, Moldavia y los países del Sur del Cáucaso).

Un segundo grupo de Estados miembros puso en marcha iniciativas y/o proyectos en el marco de la Asociación de movilidad con Moldavia (**Alemania y Hungría**) para promover la

entrada de moldavos a través de información sobre las opciones de inmigración legal (**Hungría**). **Portugal** elaboró en 2009 una propuesta de protocolo para admitir a ciudadanos de Cabo Verde para desempeñar actividades profesionales subordinadas, temporales o permanentes, y realizar prácticas en empresas en el marco de la Asociación de movilidad existente con tal país.

Además de los nuevos acuerdos integrados y exhaustivos en materia de inmigración legal, lucha contra la inmigración irregular, readmisión, reintegración y desarrollo (véase el punto V.(a) anterior), **Francia** entabló negociaciones sobre acuerdos de movilidad de jóvenes y migración laboral con países del Este y el Sur de Europa (como la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia y Rusia). **España** hizo referencia a la firma de Acuerdos de Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios Laborales (con países como Marruecos, Mauritania o Ucrania) a través de oportunidades de inmigración legal temporal y a largo plazo. Por último, otro Estado miembro (**Hungría**) emprendió una cooperación transfronteriza para fomentar la inmigración legal de comunidades nacionales pertenecientes a minorías étnicas residentes en países limítrofes.

El Consejo Europeo invita a los Estados miembros a que, con esta ocasión, promuevan formas de migración temporal o circular a fin de evitar la fuga de cerebros;

Varios Estados miembros indicaron que habían puesto en marcha proyectos y/o acuerdos encaminados a fomentar la migración temporal o circular (**Estonia, España, Francia, Países Bajos, y Portugal**), tenían previsto hacerlo o estaban abiertos a considerarlo (**Reino Unido y Suecia**).

Dos Estados miembros (**España y Francia**) señalaron la adopción de nuevos acuerdos más integrados y exhaustivos (véase el punto V.(a) anterior) que favorecen la migración temporal y circular supeditada a un compromiso de retorno. **Francia** ofreció el ejemplo de disposiciones específicas destinadas a facilitar el acceso a jóvenes procedentes de los países firmantes, ofreciéndoles la opción de obtener su primer empleo en Francia con miras a mejorar su empleabilidad en su país de origen tras su retorno.

Los **Países Bajos**, por su parte, pusieron en marcha un proyecto piloto sobre migración circular con el propósito de fomentar la entrada de personas migrantes por motivos laborales cualificadas procedentes de Indonesia y Sudáfrica para trabajar y recibir formación en su territorio durante un máximo de dos años. El proyecto contemplaba medidas para facilitar el

reconocimiento de las destrezas y competencias adquiridas en los **Países Bajos** para de este modo favorecer el retorno y la reintegración en los países de origen. **Estonia** simplificó los requisitos legales necesarios para trabajar en su territorio en calidad de persona migrante de carácter temporal. **Portugal** puso en marcha un proyecto piloto que ofrecía a los ciudadanos de Ucrania la oportunidad de trabajar durante seis meses en su territorio en unos sectores muy concretos (hostelería, agricultura y restauración) con un visado temporal. El proyecto contemplaba medidas de apoyo a la reintegración para aquellos que regresasen a Ucrania, tales como ayudas a la creación de empresas.

El Consejo Europeo invita a los Estados miembros a que, con esta ocasión, promuevan formas de migración temporal o circular a fin de evitar la fuga de cerebros;

Varios Estados miembros indicaron que habían puesto en marcha proyectos y/o acuerdos encaminados a fomentar la migración temporal o circular (**Estonia, España, Francia, Países Bajos y Portugal**), tenían previsto hacerlo o estaban abiertos a considerarlo (**Reino Unido y Suecia**).

Dos Estados miembros (**España y Francia**) señalaron la adopción de nuevos acuerdos más integrados y exhaustivos (véase el punto V.(a) anterior) que favorecen la migración temporal y circular supeditada a un compromiso de retorno. **Francia** ofreció el ejemplo de disposiciones específicas destinadas a facilitar el acceso a jóvenes procedentes de los países firmantes, ofreciéndoles la opción de obtener su primer empleo en Francia con miras a mejorar su empleabilidad en su país de origen tras su retorno.

En cuanto a futuras medidas, un Estado miembro (**Suecia**) mencionó la creación de un comité parlamentario encargado de estudiar y proponer medidas para facilitar la migración circular. Otro país (**Reino Unido**) informó de su intención de desarrollar el concepto de migración circular. Un Estado miembro (**Luxemburgo**) introdujo una disposición relativa a la migración circular en el marco de la Asociación de movilidad con Cabo Verde y contempla la posibilidad de ponerla en práctica en el futuro.

Compromiso: V.(c) *llevar a cabo políticas de cooperación con los países de origen y tránsito con el fin de disuadir o luchar contra la inmigración clandestina, en particular mediante el refuerzo de las capacidades de estos países;*

Varios Estados miembros informaron de que promovían la capacitación en terceros países, incluidos los de origen y/o tránsito (**Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Eslovaca y Suecia**). Las acciones de capacitación y cooperación con terceros países incluían la asistencia a las autoridades encargadas del control fronterizo, como se indica en el compromiso III (f) anterior.

***Compromiso: V.(d)** integrar mejor las políticas migratorias y de desarrollo examinando cómo pueden beneficiar a las regiones de origen de la inmigración, de forma coherente con los demás aspectos de la política de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.*

Varios Estados miembros subrayaron la importancia de integrar el fenómeno de la inmigración en las políticas de desarrollo (**Alemania, Bélgica, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, República Eslovaca, Reino Unido y Suecia**).

Reino Unido, por ejemplo, se refirió al apoyo al sector de las remesas y a su política general de reducción de la pobreza en los países en vías de desarrollo a través del reconocimiento del nexo existente entre la migración y el desarrollo. **Alemania** señaló que desempeña un papel activo en la plataforma de cooperación en materia de migración y desarrollo puesta en marcha por la UE en Etiopía. **Francia** hizo referencia al Plan de acción de Rabat y al desarrollo de un programa de cooperación de tres años para el periodo 2009-2011, que incluye varias medidas para estimular sinergias entre la migración y el desarrollo. Éstas van dirigidas, por ejemplo, a apoyar el establecimiento de políticas en los ámbitos del empleo y el desarrollo socioeconómico, el fomento de la migración circular y del uso de las remesas para ampliar y reforzar los nexos entre las diásporas y los países de origen.

Austria, Bélgica, Finlandia, Hungría, República Eslovaca, Reino Unido y Suecia señalaron que sus marcos / estrategias de desarrollo contemplaban el vínculo existente entre migración y desarrollo. **Bélgica, Portugal y Finlandia** pusieron de relieve la importancia de fomentar las sinergias entre migración y desarrollo y su implicación activa en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD). En este sentido, **Bélgica** organizó el primer FMMD en 2007. **Finlandia** indicó que en 2009 destinó por vez primera a un funcionario de enlace a su embajada en Addis Abeba, Etiopía, entre cuyas atribuciones se encontraban los asuntos relacionados con la migración y el desarrollo.

Algunos Estados miembros indicaron que tenían previsto dar mayor relevancia a la migración en sus políticas de cooperación al desarrollo (**España y Países Bajos**). Los **Países Bajos**, por ejemplo, señalaron su interés en intensificar la cooperación con terceros países en materia de migración circular, mientras que **España** incorporó la migración en las estrategias de sus agencias de desarrollo descentralizadas.

*En este sentido, el Consejo Europeo invita a los Estados miembros y a la Comisión a que, en el marco de las prioridades sectoriales definidas con los países socios, promuevan **proyectos de desarrollo solidario** que mejoren las condiciones de vida de las poblaciones, por ejemplo, en cuanto a su alimentación o en materia de salud, educación, formación profesional y empleo;*

Varios Estados miembros pusieron en marcha proyectos de desarrollo solidario con terceros países (**España, Finlandia, Luxemburgo, Malta, Portugal y Suecia**). Algunos de estos proyectos incidían en la atención médica (**Luxemburgo y Suecia**) y el agua y el saneamiento (**Malta**), mientras que otros se centraron en la educación (**España, Luxemburgo y Malta**) la formación profesional (**España y Luxemburgo**), el empleo (**Finlandia y Luxemburgo**) y el desarrollo local (**Luxemburgo**). Algunos Estados miembros también iniciaron proyectos de cooperación solidaria en el campo del refuerzo de las instituciones de terceros países (**España**), la ayuda a los colectivos vulnerables (**España**) y la asistencia en el proceso de reforma y transformación.

Compromiso: V.(e) promover acciones de co-desarrollo que permitan a los emigrantes participar en el desarrollo de su país de origen.

Varios Estados miembros se refirieron a su participación en acciones de co-desarrollo encaminadas a involucrar a las personas migrantes en el desarrollo de sus países de origen (**Alemania, Austria, España, Francia, Hungría, Italia, Luxemburgo y Portugal**).

Alemania participó en proyectos encaminados a maximizar la inversión de las remesas en el desarrollo de los países de origen, a través de medidas como la creación y la consolidación de pequeñas y medianas empresas. **España** financió proyectos en Latinoamérica, Caribe y África, centrándose en el uso eficaz de las remesas de las personas migrantes como instrumento para generar empleo y fomentar el desarrollo local y la integración social. Otros Estados miembros (**Francia y España**) mencionaron iniciativas de cooperación, por ejemplo circunscritas a proyectos de desarrollo emprendidos en colaboración con asociaciones de personas migrantes

a fin de contribuir a la mejora de las condiciones de vida en las regiones y/o países representados por tales asociaciones. Otro Estado miembro (**Luxemburgo**) colaboró con determinados países y regiones balcánicas (como Montenegro, Kosovo y la región serbia de Sandjak) con el propósito de involucrar a los solicitantes de asilo rechazados y los retornados en el desarrollo de sus países de origen.

Por otra parte, dos Estados miembros (**Alemania** y **Hungría**) emprendieron proyectos en el marco de la Asociación de movilidad con Moldavia a fin de reforzar los nexos entre la diáspora moldava y su país de origen y promover proyectos de co-desarrollo. Dos Estados miembros (**Luxemburgo** y **Portugal**) pusieron en marcha proyectos en el marco de la Asociación de movilidad con Cabo Verde con el propósito de desarrollar el sector de la microfinanciación movilizand o los ahorros de las personas migrantes en la diáspora y/o implicar, de una forma más general, a éstas en el desarrollo de sus países de origen.

*El Consejo Europeo recomienda a los Estados miembros que promuevan la adopción de instrumentos financieros específicos que fomenten la **transferencia** segura y con el mejor coste del **ahorro de los emigrantes** hacia su país, con fines de inversión o previsión;*

Varios Estados miembros emprendieron iniciativas para facilitar la transferencia de las remesas de las personas migrantes a sus países de origen (**Alemania, España, Grecia, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal** y **Reino Unido**).

Algunos Estados miembros contribuyeron a la creación de páginas web para mejorar la claridad y transparencia de la información respecto a las remesas. Tales páginas permiten a las personas migrantes comprobar qué institución financiera ofrece las condiciones más ventajosas para transferir dinero a sus respectivos países de origen (**Alemania, Francia, Países Bajos, Portugal** y **Reino Unido**). Al menos un Estado miembro (**España**) celebró acuerdos de intención con bancos para reducir los costes asociados al envío de remesas. **Italia** confeccionó una agenda política para reducir los costes del envío de remesas del 10% actual al 5% en un plazo de cinco años.

Asimismo, varios Estados miembros participaron en iniciativas globales, tales como el Grupo de Trabajo sobre Remesas del G8 (**Reino Unido**) y el programa de trabajo del Banco Mundial en materia de remesas (**Francia**).

En cuanto a medidas futuras, un Estado miembro (**Suecia**) prevé abordar el abaratamiento y el envío seguro de las remesas en el marco de su política nacional de desarrollo global. Pretende organizar una serie de audiencias con los principales agentes implicados.

***Compromiso: V.(f)** aplicar con determinación la Asociación entre la Unión Europea y África, concluida en Lisboa en diciembre de 2007, las conclusiones de la primera reunión ministerial euromediterránea sobre migraciones organizada en Albufeira en noviembre de 2007, y el Plan de acción de Rabat, y solicitar a tal efecto que la segunda Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo decida en París, en el otoño de 2008, medidas concretas;*

desarrollar, de conformidad con sus conclusiones de junio de 2007, el Enfoque Global de la Migración en el Este y el Sudeste de Europa y congratularse, a este respecto, de la iniciativa de celebrar una conferencia ministerial en Praga en abril de 2009 sobre dicho tema;

seguir recurriendo a los diálogos políticos y sectoriales existentes, en particular con los países de América Latina, del Caribe y de Asia, a fin de profundizar la comprensión mutua de los retos vinculados a las migraciones y reforzar la cooperación actual;

Francia señaló que había organizado la segunda Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo. Por otra parte, durante la conferencia aprobó un programa de cooperación de tres años de duración (2009-2011) cuyo objetivo era traducir el Plan de acción de Rabat en medidas operativas y confirmó que su política nacional de desarrollo era coherente con dicho programa de cooperación.

España señaló que fue uno de los países que promovió activamente el Enfoque Global de la Migración, que a su vez fue el principal impulsor del Proceso de Rabat, y desde que comenzara dicho proceso fomentó el diálogo político y los vínculos de amistad y cooperación entre la UE y los países africanos.

La mayoría de los Estados miembros no ofrecieron información sobre este compromiso en particular, a excepción de la **República Checa**, que indicó que había organizado la conferencia ministerial “Creación de Asociaciones de Migración”. El objetivo de la conferencia era reforzar la implantación del Enfoque Global de la Migración con países vecinos del Este y el Sudeste mediante la aprobación de la Declaración conjunta, que define ámbitos concretos de cooperación.

4.12.2 *Iniciativas adicionales/complementarias*

En **Estonia** el Gobierno aprobó una ampliación del *Plan Estonio de Cooperación al Desarrollo y Ayuda Humanitaria 2006-2010* y su plan de ejecución para 2010. Los cuatro países prioritarios y por tanto receptores de la mayor parte de la ayuda fueron Afganistán, Georgia, Ucrania y Moldavia. Los países prioritarios se seleccionaron en función de sus necesidades y el valor añadido de la ayuda para su desarrollo. El volumen de la ayuda destinada al desarrollo en 2009 fue de 198 millones de coronas (aproximadamente 12,7 millones de euros).

En 2009 la **República Eslovaca** aprobó la *Estrategia a medio plazo de la República Eslovaca de ayuda oficial al desarrollo para el periodo 2009-2013*. Este instrumento sienta las bases para la posterior elaboración de documentos de planificación y programación para los siguientes cinco años en materia de ayuda oficial al desarrollo. Uno de los principios básicos de la Estrategia es reforzar la coherencia de la política eslovaca de desarrollo con las prioridades del país en cuanto a seguridad, economía, migración y asuntos exteriores.

4.13 **Políticas en otras áreas/temáticas**

Algunos Estados miembros facilitaron información sobre políticas en otras áreas y temáticas consideradas pertinentes, tales como la igualdad de género, y sobre informes publicados en 2009 que influyeron en la política en materia de migración y asilo.

En lo que respecta a las iniciativas educativas dirigidas a nacionales de terceros países, **Irlanda** publicó varios informes que apuntan a diferencias en el rendimiento de los alumnos que hablan inglés en casa respecto a los que no lo hacen. Asimismo, el *Servicio de Inmigración de Refugiados* elaboró un informe de posición respecto al acceso de los refugiados a la educación superior.

En cuanto a los chequeos médicos, los **Países Bajos** pusieron en marcha un nuevo procedimiento de control de la tuberculosis obligatorio para obtener el permiso de residencia. Con este nuevo protocolo es posible emitir un permiso de residencia basándose en la disposición de los nacionales de terceros países a someterse a dicho examen médico.

La igualdad de género fue uno de los pilares de la *Política de Desarrollo Global* de **Suecia**.⁶⁰ En lo que se refiere a la prevención de la violencia doméstica, **España** aprobó un plan para

⁶⁰ Proyecto de Ley del Gobierno 2002/03:122; Comunicación del Gobierno 2007/08:89

abordar y prevenir este problema en el seno de la población migrante para el periodo 2009-2012.

España firmó en 2009 acuerdos con Colombia, Perú, Argentina, Islandia, Trinidad y Tobago, Ecuador, Cabo Verde, Chile, Paraguay, Nueva Zelanda, Bolivia y Uruguay a fin de garantizar la participación de nacionales de terceros países en las elecciones municipales.

5. ADOPCIÓN DE LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA

Este capítulo sintetiza las iniciativas llevadas a cabo en 2009 en lo que respecta a la legislación comunitaria. En primer lugar se recoge la legislación comunitaria adoptada en 2009 ([Sección 5.1](#)) y posteriormente la propuesta ([Sección 5.2](#)). La [Sección 5.3](#) ofrece información detallada sobre el proceso de transposición en los Estados miembros, y la [Sección 5.4](#) recoge las experiencias vividas y debates surgidos en algunos de ellos.

5.1 **Legislación comunitaria aprobada en 2009**

En 2009 la UE aprobó la siguiente normativa en materia de asilo e inmigración:

5.1.1 *Fronteras exteriores*

- [Reglamento \(CE\) N° 444/2009](#)⁶¹ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de mayo de 2009, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2252/2004 sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros
- [Reglamento \(CE\) N° 81/2009](#)⁶² del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de enero de 2009, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 562/2006 en lo relativo al Sistema de Información de Visados (VIS) en el marco del Código de Fronteras Schengen.

5.1.2 *Visados*

- [Decisión del Consejo \(2009/171/CE\)](#)⁶³, de 10 de febrero de 2009, que modifica el Inventario A del anexo 2 de la Instrucción Consular Común, relativo a misiones diplomáticas y oficinas consulares de carrera en relación con el visado para titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio indonesios.
- [Reglamento \(CE\) N° 390/2009](#)⁶⁴ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por el que se modifica la Instrucción consular común dirigida a las misiones diplomáticas y oficinas consulares de carrera en relación con la introducción de identificadores biométricos y se incluyen disposiciones sobre la organización de la recepción y la tramitación de las solicitudes de visado.

⁶¹ Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:142:0001:0004:ES:PDF>

⁶² Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:035:0056:0058:ES:PDF>

⁶³ Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:061:0017:0018:ES:PDF>

⁶⁴ Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:131:0001:0010:ES:PDF>

- [Decisión de la Comisión 2009/377/CE](#), de 5 de mayo de 2009⁶⁵, por la que se aprueban medidas de aplicación para el mecanismo de consulta y los demás procedimientos contemplados en el artículo 16 del Reglamento (CE) nº 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS).

5.1.3 *Inmigración*

- [Decisión del Consejo 2009/350/CE](#), de 28 de abril de 2009⁶⁶, relativa a la solicitud de Irlanda de aceptar la Decisión 2008/381/CE del Consejo por la que se crea una Red Europea de Migración
- [Directiva 2009/50/CE](#), del Consejo de 25 de mayo de 2009⁶⁷, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado

5.1.4 *Lucha contra la inmigración irregular*

- [Directiva 2009/52/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009⁶⁸, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular

5.2 **Legislación comunitaria propuesta en 2009**

En 2009 se presentaron las siguientes propuestas:

- [COM\(2009\) 554 final](#).⁶⁹ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la protección internacional (refundición)
- [COM\(2009\) 551 final](#).⁷⁰ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el

⁶⁵ Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009D0377:ES:NOT>

⁶⁶ Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:108:0053:0053:ES:PDF>

⁶⁷ Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:es:PDF>

⁶⁸ Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:ES:PDF>

⁶⁹ Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009PC0554:ES:NOT>.

⁷⁰ Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009PC0551:ES:NOT>

reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional y al contenido de la protección concedida (refundición)

- [COM\(2009\) 342 final](#).⁷¹ Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «EURODAC» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) nº [...] [por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida]
- [COM\(2009\) 456 final](#).⁷² Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Decisión nº 573/2007/CE por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el periodo 2008-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios» y por la que se deroga la Decisión 2004/904/CE del Consejo
- [COM\(2009\) 66 final](#).⁷³ Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo
- [COM\(2009\) 67 final](#).⁷⁴ Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión nº 573/2007/CE, por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el periodo 2008-2013, por lo que se refiere a la supresión de la financiación de determinadas acciones comunitarias y al cambio del límite para su financiación

5.3 Transposición en los Estados miembros del acervo en materia de inmigración y asilo

Esta Sección describe los avances en la transposición en los Estados miembros del acervo comunitario durante el año 2009 únicamente. El [Anexo 1](#) recoge un resumen de todas las normas transpuestas en 2009.

⁷¹ Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009PC0342:ES:NOT>

⁷² Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009PC0456:ES:NOT>

⁷³ Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009PC0066:ES:NOT>

⁷⁴ Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009PC0067:ES:NOT>

En **Estonia**, la nueva *Ley de Extranjería 2009* introdujo reformas a la luz del *Reglamento (CE) n° 810/2009*⁷⁵ relativo al Código de Visados, y también supuso la transposición en la legislación nacional de la *Directiva 2003/86/CE*⁷⁶ sobre el derecho a la reagrupación familiar y la *Directiva 2004/114/CE*⁷⁷ relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado.

Bulgaria también planteó reformas de la ley que ya había transpuesto el *Reglamento (CE) n° 1030/2002*⁷⁸ y el *Reglamento (CE) n° 380/2008*, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países⁷⁹, así como el *Reglamento (CE) n° 2252/2002*.⁸⁰ Tanto la **República Checa** como **Hungría** se estaban preparando para transponer el *Reglamento (CE) n° 810/2009* relativo al Código de visados. Por su parte, **Bélgica, Francia, Lituania, Países Bajos, Portugal y la República Checa**, habían puesto en marcha el proceso de transposición de la *Directiva 2009/50/CE* relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado⁸¹ y la *Directiva 2009/52/CE* por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular⁸².

⁷⁵ Reglamento (CE) N° 810/2009 del Parlamento Europeo y el Consejo de 13 de julio de 2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados), disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:ES:PDF>

⁷⁶ Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:ES:PDF>

⁷⁷ Directiva 2004/114/CE del Consejo de 13 de diciembre de 2004 relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:ES:PDF>

⁷⁸ Reglamento (CE) N° 1030/2002 del Consejo de 13 de junio de 2002 por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:157:0001:0007:ES:PDF>

⁷⁹ Reglamento (CE) N° 380/2008 del Consejo de 18 de abril de 2008 que modifica el Reglamento (CE) N° 1030/2002 por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:115:0001:0007:ES:PDF>

⁸⁰ Reglamento (CE) N° 2252/2002 de la Comisión de 17 de diciembre de 2002 sobre las solicitudes de certificados de exportación de arroz y arroz partido con fijación anticipada de restitución, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:343:0010:0010:ES:PDF>

⁸¹ Directiva 2009/50/CE del Consejo de 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:ES:PDF>

⁸² Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y el Consejo de 18 de junio de 2009 por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:ES:PDF>

Asimismo, **Eslovenia** se sirvió de la reforma legislativa realizada en 2009 para transponer el *Reglamento (CE) n° 2252/2004* del Consejo⁸³ sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje, así como el *Reglamento (CE) n° 380/2008* por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países.⁸⁴

Francia, Grecia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos y República Checa emprendieron los preparativos para la transposición íntegra de la *Directiva 2008/115/CE* relativa a normas y procedimientos comunes para los nacionales de terceros países en situación irregular⁸⁵ a sus respectivas legislaciones nacionales, mientras que **Bulgaria y República Eslovaca** procedieron a su transposición en 2009.

A fin de garantizar una mejor integración de la legislación comunitaria en sus sistemas jurídicos nacionales, **Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Portugal y República Eslovaca** propusieron o realizaron reformas de los mismos. En lo que respecta al Sistema de Información de Visados (VIS), las autoridades alemanas aprobaron una ley por la cual se garantiza al cuerpo de policía, la fiscalía y los servicios secretos acceso a dicho sistema. A pesar de que **Portugal** no transpuso ninguna norma comunitaria a su marco legal en 2009, adoptó decisiones en lo que respecta a la implantación del VIS y a la *Decisión 2009/756/CE* de la Comisión por la que se establecen especificaciones sobre la resolución y el uso de impresiones dactilares a efectos de la verificación e identificación biométricas en el Sistema de Información de Visados⁸⁶ y el *Reglamento (CE) n° 1104/2008* sobre la migración del Sistema de Información de Schengen.⁸⁷ La **República Eslovaca** introdujo modificaciones relativas a la adopción del Código de visados, y **Grecia** elaboró una circular a fin de aclarar la

⁸³Reglamento (CE) N° 2252/2004 del Consejo de 13 de diciembre de 2004 sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:385:0001:0006:ES:PDF>

⁸⁴Reglamento (CE) N° 380/2008 del Consejo de 18 de abril de 2008 que modifica el Reglamento (CE) N° 1030/2002 por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:115:0001:0007:ES:PDF>

⁸⁵Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y el Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:ES:PDF>

⁸⁶Decisión de la Comisión de 9 de octubre de 2009 por la que se establecen especificaciones sobre la resolución y el uso de impresiones dactilares a efectos de la verificación e identificación biométricas en el Sistema de Información de Visados, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:270:0014:0017:ES:PDF>

⁸⁷Reglamento (CE) N° 1104/2008 del Consejo de 24 de octubre de 2008 sobre la migración del Sistema de Información de Schengen (SIS 1+) al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:299:0001:0008:ES:PDF>

aplicación de la *Directiva 2003/109/CE* relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.⁸⁸ Tanto **Hungría** como **Irlanda** presentaron borradores de ley que una vez aprobados implicaban la transposición de una serie de normas comunitarias, tales como el *Reglamento (CE) n° 767/2008* relativo al Sistema de Información de Visados,⁸⁹ la *Decisión 2008/633/JAI* del Consejo sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados⁹⁰ (**Hungría**) y la *Directiva 2001/55/CE* relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal⁹¹ (**Irlanda**).

Además de transponer el acervo comunitario, **Alemania** llevó a cabo la implantación técnica y la adaptación del *Reglamento de la UE sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional*. **Eslovenia** aprobó normas relativas a la expedición, el contenido y el formato de los permisos de residencia para ciudadanos de la Confederación Suiza y los miembros de su familia y comenzó a emitir permisos de residencia en favor de los mismos.⁹²

5.4 Experiencias y debates sobre la (no) adopción de la legislación comunitaria

En 2009 surgieron debates sobre la adopción de las distintas normas de la UE ([Sección 5.4.1](#)) y la influencia de la jurisprudencia en los sistemas jurídicos nacionales y comunitario ([Sección 5.4.2](#)).

5.4.1 Debates en torno a la legislación comunitaria

Varios Estados miembros (**Alemania, España, Finlandia, Grecia, Irlanda, República Checa y República Eslovaca**) se refirieron a debates surgidos en 2009 en torno a la adopción

⁸⁸Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0109:es:NOT>

⁸⁹Reglamento (CE) N° 767/2008 del Parlamento Europeo y el Consejo de 9 de julio de 2008 sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS), disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0060:0081:ES:PDF>

⁹⁰Decisión 2008/633/JAI del Consejo de 23 de junio de 2008 sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) por las autoridades designadas de los Estados miembros y por Europol, con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0129:0136:ES:PDF>

⁹¹Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:ES:PDF>

⁹²Los permisos de residencia temporal no se otorgan a las categorías de extranjeros citadas en virtud de la Ley eslovaca de Extranjería, sino a tenor de lo dispuesto en el acuerdo celebrado entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por la otra, en materia de libre circulación de personas.

de la legislación comunitaria, en el caso de la **República Eslovaca**, suscitados por la legislación relativa a los trabajadores altamente cualificados.

Alemania, Finlandia y Países Bajos señalaron que la *Directiva 2004/83/CE* (Directiva sobre cualificaciones)⁹³ planteó dificultades y precisó de aclaraciones. En el caso de **Alemania**, el Tribunal Administrativo Federal analizó las condiciones para el reconocimiento de los solicitantes de asilo como refugiados por motivos religiosos.

La aplicación de la *Directiva 2005/36/CE sobre las Cualificaciones Profesionales*⁹⁴ resultó compleja en **Alemania**, ya que conllevaba la modificación de más de un centenar de leyes y ordenanzas a nivel federal y de lander. **Hungría** planteó al *Tribunal de Justicia de la Unión Europea* un problema de interpretación legal para instarle a presentar una petición de decisión prejudicial relativa a dicha directiva.

Según se desprende de un estudio publicado en 2009 en los **Países Bajos** sobre la aplicación de la ley comunitaria sobre reagrupación familiar, tres de cada cuatro casos de reagrupación familiar amparados por el derecho comunitario afectan a nacionales de otros Estados miembros residentes en los Países Bajos (especialmente ciudadanos alemanes, portugueses y británicos)⁹⁵.

El asilo suscitó debates en, **Alemania, España, Grecia y República Checa**. En el caso de la **República Checa**, la polémica vino dada por las críticas de las organizaciones no gubernamentales respecto al [Sistema Europeo Común de Asilo](#) y las nuevas propuestas de legislación comunitaria. A pesar de que **Alemania** presentó a **Grecia** 1855 peticiones de asunción de responsabilidad con arreglo al Procedimiento de Dublín, las decisiones del Tribunal Constitucional conllevaron varias suspensiones temporales, habida cuenta de la situación de los centros de acogida de refugiados de **Grecia**. En **España** la controversia giró en torno a la aplicación de la *Directiva de Retorno* y la reforma de la ley en materia de asilo y extranjería.

⁹³Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:ES:HTML>

⁹⁴Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:255:0022:0142:ES:PDF>

⁹⁵ Conocido como la "ruta belga"

En **Grecia** las medidas por las que se ampliaba el periodo de internamiento de las personas migrantes a la espera de ser expulsadas suscitaron una polémica creciente. Por otra parte, la implantación del nuevo proceso de examen de las solicitudes de asilo también recibió críticas, ya que el *Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados* estimó que no ofrecía suficientes garantías de un procedimiento justo y eficaz de reconocimiento de la condición de refugiado.

5.4.2 Debates en torno a la jurisprudencia comunitaria

En **Alemania, Finlandia, Irlanda y Países Bajos** se dieron varios casos relativos a la aplicación de distintas normas comunitarias. Concretamente, **Alemania** se refirió al debate suscitado por el fallo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto “*Soysal*” relativo a la política de visados de ciudadanos turcos que prestaban servicios transfronterizos.⁹⁶

En lo que respecta a la *Directiva 2004/38/CE*⁹⁷ relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión a circular libremente, **Austria, Bulgaria y Finlandia** abordaron una nueva modificación de la legislación en virtud de la cual se había transpuesto la Directiva a raíz del fallo en el caso “*Metock*”⁹⁸ en 2008. **Austria** estimó necesario aplicar mecanismos adicionales de control y restricción para contrarrestar el efecto de las nuevas disposiciones introducidas. **Finlandia**, tras un proyecto ejecutado en 2008, se propuso adaptar la sección de su *Ley de Extranjería* relativa a la libre circulación de miembros de la familia de ciudadanos de la UE a la nueva interpretación que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea hizo de dicha directiva, para lo cual se presentó un proyecto de ley de reforma al Parlamento en 2009.

La Directiva 2004/38/CE también resultó controvertida en **Bélgica e Irlanda**, no solo en lo que respecta a la jurisprudencia. En **Irlanda**, tras el debate sobre la sentencia en el caso

⁹⁶ C-228/06 Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 19 de febrero de 2009 (petición de decisión prejudicial planteada por el Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Alemania)) — Mehmet Soysal, Ibrahim Savatli/República Federal de Alemania, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:090:0002:0002:ES:PDF>

⁹⁷ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:ES:PDF>

⁹⁸ Asunto C-127/08 Blaise Behetan Metock y otros contra Minister for Justice, Equality and Law Reform: Este caso se refería al derecho de los ciudadanos de la Unión y sus cónyuges a circular y residir libremente en el territorio de los Estados Miembros. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea estimó que los cónyuges nacionales de terceros países de ciudadanos de la Unión no estaban obligados a residir legalmente en otro Estado miembro de la UE antes de ejercitar su derecho a circular libremente con su cónyuge ciudadano de la Unión. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea aplicó la Directiva 2004/38/CE y resolvió que el hecho de impedir al cónyuge nacional de un tercer país circular libremente por otro Estado miembro de la UE vulneraría el derecho de libre circulación del ciudadano de la Unión.

Metock, se planteó al Tribunal Supremo la cuestión de la transposición de la *Directiva 2004/38/CE* sobre la libre circulación de ciudadanos de la Unión y sus familiares, así como de la *Directiva 2004/83/CE* (Directiva sobre cualificaciones).⁹⁹ A resultas de la sentencia del caso *Metock*, algunos Estados miembros han solicitado que se modifique la Directiva debido al amplio ámbito de aplicación e interpretación por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, especialmente en lo que respecta a la expedición de permisos de residencia para cónyuges nacionales de terceros países que no residían legalmente en otro Estado miembro de la UE antes de ejercer el derecho a la libre circulación acompañados de su cónyuge de nacionalidad europea. Asimismo, la Comisión publicó directrices para facilitar una transposición y aplicación adecuadas de la Directiva 2004/38/CE.¹⁰⁰

El *Tribunal Europeo de Derechos Humanos* (TEDH) impuso medidas provisionales a los **Países Bajos** en varios casos específicos y suspendió el traslado de los solicitantes de asilo hasta “nuevo aviso”.

⁹⁹Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:ES:HTML>

¹⁰⁰ COM(2009) 313, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0313:ES:NOT>.

Resumen de la legislación nacional equivalente en vigor o de las medidas adoptadas para la entrada en vigor (pendientes de aprobación) aplicadas durante 2009 a fin de transponer la legislación comunitaria¹⁰¹

Legislación comunitaria	Legislación nacional equivalente (estado)
<p>Directiva 2001/40/CE (reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión)</p>	<p>Malta: Modificación de la Ley de Inmigración a través del Proyecto de ley nº 20 de 2009 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Polonia: Modificación de la Ley de Extranjería 2003 (<i>en vigor</i> desde el 1 de enero de 2009)</p> <p>España: Modificación de la Ley orgánica 4/2000 a través de la Ley orgánica 2/2009 (<i>en vigor</i>)</p>
<p>Directiva 2003/86/CE (Directiva sobre reagrupación familiar)</p>	<p>España: Ley 12/2009 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Estonia: Ley de Extranjería 2009 (<i>en vigor</i>)</p>
<p>Directiva 2003/109/CE (Directiva sobre residentes de larga duración)</p>	<p>Bélgica: Real Decreto de 23 de diciembre de 2008 (<i>en vigor</i> desde el 1 de enero de 2009, como complemento del conjunto de leyes y decretos por los que se transpone la directiva)</p> <p>Lituania: Ordenanza del 10 de abril de 2009 (<i>pendiente de aprobación</i> - se ha encomendado a un grupo de trabajo el desarrollo y presentación al Gobierno de un borrador de ley sobre el Estado legal de los extranjeros para modificar la ley en cumplimiento de la Directiva)</p> <p>España: Modificación de la Ley orgánica 4/2000 a través de la Ley orgánica 2/2009 (<i>plenamente incorporada</i>)</p>
<p>Directiva 2003/110/CE (Asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación por vía aérea)</p>	<p>Bélgica: Ley del 15 de diciembre de 2008 (<i>en vigor</i> - ley por la que se presta asistencia durante el tránsito en el marco de la repatriación por vía aérea, publicada en el Diario Oficial Belga en enero de 2009)</p> <p>España: Modificación de la Ley orgánica 4/2000 a través de la Ley orgánica 2/2009 (<i>en vigor</i>)</p>
<p>Directiva 2004/38/CE (Directiva sobre libre circulación)</p>	<p>Austria: Ley de Asentamiento y Residencia (<i>en vigor</i> - modificaciones motivadas por las consecuencias de las sentencias de los casos <i>Metock</i> y <i>Sahin</i>)</p> <p>Bulgaria: Propuesta de modificación de la Ley sobre la entrada, residencia y partida de Bulgaria 2007 (<i>pendiente de aprobación</i> - a fin de incluir mecanismos complementarios para la aplicación de la directiva)</p> <p>Lituania: Ordenanza del 10 de abril de 2009 (<i>pendiente de aprobación</i> - se ha encomendado a un grupo de trabajo el desarrollo y presentación al Gobierno de un borrador de ley sobre el Estado legal de los extranjeros para revisar las disposiciones de la ley por la que se aplica la Directiva)</p>

¹⁰¹ Solo se recogen los cambios o iniciativas **que tuvieron lugar en 2009**.

Legislación comunitaria	Legislación nacional equivalente (estado)
<p>Directiva 2004/82/CE (obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas)</p>	<p>España: Modificación de la Ley orgánica 4/2000 a través de la Ley orgánica 2/2009 (<i>en vigor</i>)</p>
<p>Directiva 2004/83/CE (Directiva sobre cualificaciones)</p>	<p>Finlandia: Ley de Extranjería (<i>en vigor</i> desde el 1 de junio de 2009) Países Bajos: Proyecto de ley de 8 de julio de 2009 (<i>pendiente de aprobación</i> - a fin de aplicar el Artículo 15 (a) y (c) de la Directiva introduciendo párrafos en la Ley de Extranjería de 2000 España: Ley 12/2009 (<i>en vigor</i>)</p>
<p>Directiva 2005/71/CE (Directiva de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica)</p>	<p>Finlandia: Ley de Extranjería (<i>en vigor</i> desde el 1 de enero de 2009)</p>
<p>Directiva 2005/85/CE (Directiva sobre normas mínimas para la concesión o retirada de la condición de refugiado)</p>	<p>Finlandia: Ley de Extranjería (<i>en vigor</i> desde el 1 de julio de 2009) Grecia: Modificación de la Ley Presidencial 90/08 a través de la Ley Presidencial 81/2009 (<i>en vigor</i> - creación de un sistema descentralizado para la evaluación de solicitudes de asilo). Grecia tuvo dificultades para aplicar esta Directiva, especialmente debido al laborioso proceso de gestión de las solicitudes de asilo. España: Ley 12/2009 (<i>en vigor</i>)</p>
<p>Directiva 2008/115/CE (Directiva de retorno)</p>	<p>Bélgica: Real Decreto de 8 de junio de 2009 (<i>pendiente de aprobación</i> - transposición parcial en la legislación belga de los procedimientos de internamiento y tramitación de permisos de trabajo) Bulgaria: Ley de Extranjería 2009 (<i>en vigor</i>) República Checa: Preparación de un proyecto de ley de reforma de la Ley de Extranjería y Asilo (<i>pendiente de aprobación</i>) Francia: En proceso de transposición (<i>pendiente de aprobación</i>) Grecia: Ley 3772/2009 (<i>pendiente de aprobación</i> - transposición parcial) Lituania: Ordenanza del 10 de abril de 2009 (<i>pendiente de aprobación</i> - se ha encomendado a un grupo de trabajo el desarrollo y presentación al Gobierno de un borrador de ley sobre el Estado legal de los extranjeros para transponer la Directiva) Luxemburgo: Ley de 28 de mayo de 2009 (<i>pendiente de aprobación</i> - transposición parcial) Países Bajos: Proyecto de ley en trámites (<i>pendiente de aprobación</i>) República Eslovaca: Ley sobre la Residencia de Extranjeros (<i>en vigor</i>)</p>

Legislación comunitaria	Legislación nacional equivalente (estado)
<p>Directiva 2009/50/CE (Directiva de la Tarjeta Azul)</p>	<p>Bélgica: El proceso de transposición comenzó en 2009 (<i>pendiente de aprobación</i>)</p> <p>República Checa: Preparación de un proyecto de ley de reforma de la Ley de Extranjería y Asilo (<i>pendiente de aprobación</i>)</p> <p>Francia: En proceso de transposición (<i>pendiente de aprobación</i>)</p> <p>Grecia: En proceso de transposición (<i>pendiente de aprobación</i>)</p> <p>Lituania: Ordenanza del 10 de abril de 2009 (<i>pendiente de aprobación</i> - se ha encomendado a un grupo de trabajo el desarrollo y presentación al Gobierno de un borrador de ley sobre el Estado legal de los extranjeros para transponer la Directiva)</p> <p>España: Modificación de la Ley orgánica 4/2000 a través de la Ley orgánica 2/2009 (<i>en vigor</i>)</p>
<p>Directiva 2009/52/CE (Directiva sobre sanciones)</p>	<p>Bélgica: El proceso de transposición comenzó en 2009 (<i>pendiente de aprobación</i>)</p> <p>República Checa: Preparación de un proyecto de ley de reforma de la Ley de Extranjería y Asilo (<i>pendiente de aprobación</i>)</p> <p>Francia: En proceso de transposición (<i>pendiente de aprobación</i>)</p> <p>Grecia: En proceso de transposición (<i>pendiente de aprobación</i>)</p> <p>Lituania: Ordenanza del 10 de abril de 2009 (<i>pendiente de aprobación</i> - se ha encomendado a un grupo de trabajo el desarrollo y presentación al Gobierno de un borrador de ley sobre el Estado legal de los extranjeros para transponer la Directiva)</p> <p>Países Bajos: Proyecto de ley en trámites (<i>pendiente de aprobación</i>)</p> <p>España: Modificación de la Ley orgánica 4/2000 a través de la Ley orgánica 2/2009 (<i>en vigor</i>)</p>
<p>Reglamento (CE) n° 1030/2002 (modelo uniforme de permiso de residencia)</p>	<p>Bulgaria: Ley sobre el Documento de Identificación Búlgaro (<i>en vigor</i>)</p>
<p>Reglamento (CE) n° 2252/2004 (normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes)</p>	<p>Bulgaria: Ley sobre el Documento de Identificación Búlgaro 2009 (<i>en vigor</i>)</p> <p>Finlandia: Modificación de la legislación finlandesa (<i>en vigor</i> desde el 29 de junio de 2009)</p> <p>Polonia: Ley de 21 de mayo de 2009 sobre la concesión de protección a los extranjeros (<i>en vigor</i> desde el 29 de mayo de 2009); Ley de 21 de mayo de 2009 sobre pasaportes (<i>en vigor</i> desde el 27 de junio de 2009)</p> <p>Eslovenia: Modificación de la legislación (<i>en vigor</i>)</p>
<p>Reglamento (CE) n° 1931/2006 (Normas relativas al tráfico fronterizo menor en</p>	<p>Lituania: Orden de 21 de mayo de 2009 (<i>en vigor</i> - aprobación de un formato obligatorio de permiso de tráfico fronterizo menor)</p> <p>Polonia: Modificación de la Ley de Extranjería 2003 (<i>en vigor</i> desde el 1</p>

Legislación comunitaria	Legislación nacional equivalente (estado)
las fronteras exteriores)	de enero de 2009)
Reglamento (CE) n° 862/2007 (estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional)	Alemania: Medidas de implantación técnica y adaptación (<i>en vigor</i>)
Reglamento (CE) n° 380/2008 (Modelo uniforme de permiso de residencia)	Bulgaria: Ley sobre el Documento de Identificación Búlgaro 2009 (<i>en vigor</i>) República Checa: Preparación de un proyecto de ley de reforma de la Ley de Extranjería y Asilo (<i>pendiente de aprobación</i>) Lituania: Ordenanza del 10 de abril de 2009 (<i>pendiente de aprobación</i> - se ha encomendado a un grupo de trabajo el desarrollo y presentación al Gobierno de un borrador de ley sobre el Estado legal de los extranjeros para aplicar el Reglamento) Eslovenia: Modificación de la legislación (<i>en vigor</i>)
Reglamento (CE) n° 767/2008 (Sistema de Información de Visados)	Hungría: Borrador de Ley de 2009 (<i>pendiente de aprobación</i> - una vez aprobada, permitirá aplicar el Reglamento) Lituania: Ordenanza del 10 de abril de 2009 (<i>pendiente de aprobación</i> - se ha encomendado a un grupo de trabajo el desarrollo y presentación al Gobierno de un borrador de ley sobre el Estado legal de los extranjeros para aplicar el Reglamento)
Reglamento (CE) n° 390/2009 (visados para misiones diplomáticas y oficinas consulares)	Bulgaria: Ley de Extranjería 2009 (<i>en vigor</i>)
Reglamento (CE) n° 444/2009 (normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes)	Lituania: Ordenanza del 10 de abril de 2009 (<i>pendiente de aprobación</i> - se ha encomendado a un grupo de trabajo el desarrollo y presentación al Gobierno de un borrador de ley sobre el Estado legal de los extranjeros para aplicar el Reglamento) Suecia: Modificación de la Ley sobre Pasaportes y la Ordenanza sobre Pasaportes de 28 de junio de 2009 (<i>en vigor</i>)
Reglamento (CE) n° 810/2009 (Código de visados)	República Checa: Preparación de un proyecto de ley de reforma de la Ley de Extranjería y Asilo (<i>pendiente de aprobación</i>) Hungría: Borrador de Ley de 2009 (<i>pendiente de aprobación</i> - una vez aprobada, permitirá aplicar el Reglamento) Lituania: Ordenanza del 10 de abril de 2009 (<i>pendiente de aprobación</i> - se ha encomendado a un grupo de trabajo el desarrollo y presentación al

Legislación comunitaria	Legislación nacional equivalente (estado)
	Gobierno de un borrador de ley sobre el Estado legal de los extranjeros para transponer el Reglamento)