

Andreu Olesti Rayo

Catedrático de Derecho Internacional Público
de la Universidad de Barcelona

LA NORMATIVA Y LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2008

1. Introducción.

2. La actividad normativa.

- La Directiva relativa a procedimientos y normas comunes en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio.
- El Sistema de Información de Visados.
- La transición al Sistema de Información Schengen de segunda generación.
- La creación de la Red Europea de Migración.

3. Programa de actuación política.

- Las comunicaciones de la Comisión y el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo adoptado por el Consejo Europeo.
- El desarrollo del sistema europeo integrado de gestión de las fronteras exteriores.
- La ampliación del espacio Schengen.
- Reforzar el planteamiento global de la inmigración.

Este capítulo examina la actividad normativa y política de la acción de la Unión Europea durante el año 2008. Entre los actos

RESUMEN

legislativos adoptados, se presta especial atención al análisis de la Directiva relativa a procedimientos y normas comunes en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio. Su finalidad es armonizar las diferentes medidas de alejamiento previstas en los ordenamientos de los estados miembros para incrementar la eficacia en la lucha contra la inmigración irregular.

De todas formas, no ha sido el único instrumento normativo adoptado por las instituciones europeas, dado que también se ha instaurado el Sistema de Información de Visados (VIS), que facilita el intercambio de datos sobre las solicitudes de visados y las decisiones sobre las mismas; se ha avanzado en la transición al sistema de información Schengen de segunda generación; y se ha creado la Red Europea de Migración, que proporciona información a las instituciones comunitarias y a las autoridades nacionales sobre la migración y el asilo.

Desde el punto de vista político la acción de la Unión Europea se ha centrado especialmente en la adopción, por

el Consejo Europeo, del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, a partir de dos comunicaciones de la Comisión, una sobre los principios, medidas e instrumentos de la política común de inmigración, y otra que establece un plan para armonizar la institución del asilo. Ha habido también otras actuaciones significativas que también han sido objeto de atención en este capítulo, como las propuestas de la Comisión para desarrollar un sistema europeo integrado de gestión de las fronteras exteriores, la ampliación del espacio Schengen y el reforzamiento del planteamiento global de la inmigración.

1. INTRODUCCIÓN

La actividad normativa de la Unión Europea durante el año 2008 ha sido significativa aunque, desde la perspectiva cuantitativa, no ha habido una gran actividad legislativa. El acto principal, que ha mediatizado y condicionado este curso, ha sido la aprobación de la denominada Directiva de retorno de los nacionales de terceros estados. El debate sobre su contenido y sobre el alcance de alguna de sus disposiciones ha producido discusiones encendidas y una controversia importante entre la doctrina, los agentes sociales y la opinión pública en general. De todas formas, no ha sido el único instrumento normativo adoptado por las instituciones europeas, pues también se han instaurado el sistema de información de visados, se ha avanzado en la transición al sistema de información Schengen de segunda generación y se ha creado la Red Europea de Migración.

Desde el punto de vista político la acción de la Unión Europea se ha centrado especialmente en la adopción, por el Consejo Europeo, del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, a partir de dos Comunicaciones de la Comisión, una sobre los principios, medidas e instrumentos de la política común de inmigración y otra estableciendo un plan para armonizar la institución del asilo. Ha habido también otras actuaciones significativas como la propuesta de la Comisión de desarrollar un sistema europeo integrado de gestión de las fronteras exteriores, la ampliación del espacio Schengen y el refuerzo del planteamiento global de la inmigración.

Pasamos a continuación a examinar con más detenimiento las realizaciones y actuaciones más destacables aprobadas por las instituciones de la Unión Europea durante el año 2008.

2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA

La Directiva relativa a procedimientos y normas comunes en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio

El 17 de diciembre de 2008 se aprobó la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2008/115 relativa a las normas y procedimientos comunes en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DOUE L 348, de 24 de diciembre de 2008). Es una directiva controvertida que ha suscitado un debate agrio y polémico sobre todo en determinados ámbitos referentes a las garantías previstas en el procedimiento de expulsión, las condiciones y la duración del posible internamiento del extranjero que debe ser expulsado o las dudas sobre la adecuada protección de los menores de edad.

La finalidad principal de este acto es incrementar la eficacia en la lucha contra la inmigración irregular y aumentar el porcentaje de ejecución de las decisiones de retorno de los inmigrantes. Para ello, se realiza la armonización de los diferentes modelos de medidas de alejamiento que se encuentran previstos en los ordenamientos internos de los estados miembros.

Se ha subrayar, preliminarmente, que la directiva no es aplicable a los ciudadanos europeos ni tampoco a los nacionales de terceros países que se consideren beneficiarios del derecho comunitario a la libre circulación. Ello implica que se excluyan del ámbito de aplicación de la directiva a los extranjeros que sean miembros de la familia del ciudadano europeo (especialmente cónyuge, y los descendientes menores de 21 años o ascendientes del ciudadano europeo o de su cónyuge que se encuentren a cargo del primero). También se excluyen a los nacionales de terceros

estados que hayan celebrado un acuerdo internacional con la Comunidad Europea en el que se reconoce un derecho análogo a la libre circulación de personas (en esencia, se trataría de Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza).

La finalidad de la directiva es el establecimiento de normas y procedimientos comunes que deben ser aplicados por los estados miembros para el retorno de los extranjeros que se encuentren en situación irregular. La noción de «situación irregular» es muy amplia y deja un margen de discrecionalidad muy dilatado a los estados miembros; pues incluye el incumplimiento de las condiciones de entrada previstas en el Código de Fronteras Schengen (Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 562/2006, de 15 de marzo de 2006), y la infracción de otras condiciones de entrada, estancia o residencia que puedan exigirse en el Estado miembro. La noción de retorno también es muy amplia y comprende esencialmente, según la directiva, la vuelta, ya sea de forma voluntaria o de modo forzoso, del nacional del tercer país a su país de origen o a un país de tránsito conforme a los acuerdos de readmisión que le sean aplicable, o al tercer país al que decida volver voluntariamente y en el cual se le admita.

La directiva contempla, y regula, las decisiones que obligan a los extranjeros a la salida del territorio de un Estado miembro que pueden ser ejecutadas voluntariamente por el inmigrante y las órdenes ejecutivas de expulsión, para cuando esta decisión de salida del territorio no haya sido ejecutada voluntariamente por el inmigrante irregular.

El plazo para la salida voluntaria tiene una oscilación entre una semana y un mes. Este período se podría prorrogar durante un tiempo prudencial si las circunstancias concretas del caso hicieran necesaria esta prórroga (a título de ejemplo se menciona, entre estas causas, la existencia de niños escolarizados y la presencia de otros vínculos familiares y sociales). Durante este tiempo se pueden imponer condiciones, de diverso tipo, para minimizar los riesgos de fuga; y entre éstas se mencionan expresamente, en las disposiciones de la directiva: la presentación periódica ante las autoridades competentes, el depósito de una fianza,

la entrega de documentos o la obligación de permanecer en un lugar determinado. En determinados supuestos el término para proceder a la salida voluntaria podría ser inferior a una semana e incluso se podría no prever la posibilidad de una salida voluntaria; ello podría ocurrir en los siguientes supuestos: la existencia de riesgo de fuga, la desestimación de una solicitud de permanencia legal que fuera manifiestamente infundada, si la persona representa un riesgo para el orden público, la seguridad pública y la seguridad nacional.

EL ACTO NORMATIVO QUE HA MEDIATIZADO Y CONDICIONADO EL AÑO 2008 HA SIDO LA APROBACIÓN DE LA DIRECTIVA DE RETORNO DE LOS NACIONALES DE TERCEROS ESTADOS QUE SE ENCUENTREN EN SITUACIÓN IRREGULAR

Las órdenes ejecutivas de expulsión serán adoptadas, cuando no se contempla un plazo de tiempo para la salida voluntaria del inmigrante, o cuando, habiéndose previsto la posibilidad, ha expirado el plazo sin que el inmigrante irregular haya cumplido con la obligación de retornar. También cabe la circunstancia de que los estados miembros aplacen la expulsión por tres motivos. Primero, porque la expulsión es contraria al principio de no devolución; segundo, porque así lo estime conveniente la autoridad competente que conozca del recurso que pueda interponer el extranjero contra la decisión de expulsión; y tercero, cuando los estados miembros consideren que existen circunstancias específicas que motiven el aplazamiento de la expulsión; para apreciar la existencia de estas causas, se menciona en la directiva diversos elementos: unos de carácter personal, como el estado físico o la capacidad mental del extranjero, y otros de carácter técnico, como la imposibilidad de identificación del sujeto o la ausencia de transporte adecuado.

La prohibición de entrada aparece unida a las órdenes de expulsión para las que no se ha previsto un plazo para la

salida voluntaria o situaciones en las que habiéndose previsto el plazo para el retorno voluntario, éste se ha incumplido. También incluye unas excepciones generales a la aplicación de la prohibición de entrada. Se exime de tal pena a las víctimas de la trata de seres humanos a quienes se les haya concedido un permiso de residencia de acuerdo con la Directiva del Consejo 2004/81 de 29 de abril de 2004 y cuando goce del derecho a la protección internacional según lo establecido por la Directiva del Consejo 2004/83 de 29 de abril de 2004. Asimismo, los estados pueden abstenerse de adoptar una sanción de estas características por motivos humanitarios y puede revocar o suspender tal prohibición por otros motivos. En principio la vigencia de la prohibición de entrada no debería superar los cinco años, aunque se podría ampliar si el extranjero es considerado una amenaza para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional.

EL DEBATE SOBRE EL CONTENIDO DE LA DIRECTIVA DE RETORNO HA GENERADO DISCUSIONES ENCENDIDAS Y UNA CONTROVERSIA IMPORTANTE ENTRE LA DOCTRINA, LOS AGENTES SOCIALES Y LA OPINIÓN PÚBLICA EN GENERAL

Con carácter subsidiario, la directiva prevé la posibilidad de detener al extranjero, manteniéndolo internado, únicamente con la finalidad de preparar el retorno o para llevar a cabo el proceso de expulsión. En efecto, los estados pueden mantener internados a los nacionales de terceros países, incluyendo a los menores no acompañados y a familias con menores, cuando no puedan aplicar, con eficacia, medidas menos coercitivas, y siempre que exista un riesgo de fuga para el nacional del tercer Estado o trate de evitar o dificultar su retorno o la ejecución de su proceso de expulsión. Si estas circunstancias dejan de existir o cabe la posibilidad de adoptar eficazmente medidas menos lesivas, la detención deja de tener fundamento y el extranjero debería ser puesto en libertad.

El período de internamiento es fijado por cada Estado miembro, si bien no puede superar, en principio, los seis meses más. Sin embargo, se podrá prorrogar este plazo por un período máximo de doce meses cuando la operación de expulsión se prolongue por la falta de cooperación del nacional del tercer país o por las demoras, en un tercer país, para la obtención de la documentación necesaria. En principio el internamiento se ha de llevar a cabo en centros especializados a tal efecto, ello no obstante se deja abierto a la posibilidad de recurrir a un centro penitenciario, si bien los internados deberán estar separados de los presos ordinarios.

La directiva establece unas garantías procedimentales mínimas que deben satisfacer las decisiones de retorno, y en su caso de prohibición de entrada y expulsión, para garantizar los intereses de sus destinatarios. Entre éstas se destacan que las decisiones se dictarán por escrito, consignando los fundamentos de hecho y de derecho, informando sobre las vías de recurso disponibles. Asimismo, se garantiza el derecho a interponer recurso contra estas decisiones ante las autoridades judiciales o administrativas correspondientes, que podrán suspender cautelarmente la ejecución de la decisión. Finalmente, los estados miembros están obligados, excepto en los casos de internamiento, a mantener la unidad familiar con los miembros de la familia que se encuentren presentes en el territorio; a asegurar la atención sanitaria de urgencia y el tratamiento básico de las enfermedades; a velar por el acceso a la educación básica a los menores, y a atender las necesidades especiales de las personas vulnerables.

El Sistema de Información de Visados

El Reglamento 767/2008 sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) fue adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo el 9 de julio de 2008.¹ Simultáneamente, y a modo de complemento, el 23 de junio de 2008, el Conse-

¹ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 767/2008, 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), en DOUE L 218, de 13 de agosto de 2008.

jo adoptó la Decisión 2008/633, en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, sobre el acceso de los cuerpos policiales a estos datos especialmente para prevenir, detectar e investigar el terrorismo y otros delitos graves.² Esta Decisión corresponde a un desarrollo del acervo Schengen y en consecuencia su contenido no es aplicable al Reino Unido ni a Irlanda. Estos países interpusieron, el 10 de noviembre, un recurso de anulación contra la Decisión del Consejo (asunto C-482/08) solicitando el pleno acceso de sus políticas a los datos del VIS.

Además, y para garantizar la eficaz utilización del VIS, el Consejo ha procedido a iniciar la revisión de diversos actos previos relativos al cruce de las fronteras exteriores; durante el año 2008 se aprobó el Reglamento 856/2008, de 24 de julio, que enmendó el Reglamento que establece un modelo uniforme de visado,³ y durante 2009 se procederá a modificar otros instrumentos, entre ellos, el Reglamento que instaura el denominado Código de Fronteras Schengen.

El objeto del Reglamento VIS es mejorar la política común de visados, la cooperación consular y las consultas entre las autoridades centrales de visados facilitando el intercambio de los datos sobre las solicitudes de visados y las decisiones sobre las mismas. En concreto, en el artículo 2 se prevé explícitamente que mediante este Reglamento se pretende realizar las siguientes actividades: facilitar el procedimiento de solicitud de visados y los controles en los puntos de paso de las fronteras exteriores y en el territorio de los estados miembros; impedir el incumplimiento de los criterios para determinar el Estado miembro responsable de la solicitud; facilitar la lucha contra el fraude, asistir en la identificación de la inmigración irregular; facilitar la aplicación del Reglamento del Consejo 343/2003 por

el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país; y por último, contribuir a la prevención de amenazas contra la seguridad interior de los estados miembros.

Las categorías de datos que pueden ser registrados en el VIS son exhaustivas e incluyen los datos alfanuméricos sobre el solicitante y sus visados (solicitados, expedidos, denegados, anulados, retirados o ampliados), fotografías, huellas dactilares y los vínculos con sus anteriores solicitudes de visados y con el grupo de personas con las que viaja. Además para cada situación en la que se encuentre el expediente, el volumen de los elementos informativos que se deben constatar en el VIS varían. Así, hay unos datos que se introducen al presentar la solicitud, otros que se añaden tras la expedición del visado, interrupción de la solicitud, denegación del visado, anulación, retirada o reducción del período de validez del visado, o prórroga de éste. Estos datos pueden ser incluidos, modificados o suprimidos por las personas que autoricen los estados miembros, y sólo podrán ser modificados por el Estado que los ha introducido.

Cada expediente de solicitud de visado se almacenará durante un período máximo de cinco años, y el inicio del término dependerá de la situación en la que se encuentre el visado (así, por ejemplo, si se ha expedido el visado el plazo se inicia con su fecha de expiración; si se ha retirado o interrumpido, con la fecha de solicitud del visado; o si el visado ha sido denegado o anulado, a partir de la decisión emitida por la autoridad competente en materia de visados.

La consulta de los datos será realizada, según proceda, por las diferentes autoridades nacionales de los estados miembros. En primer lugar, las responsables de los controles en los puntos de paso de las fronteras exteriores pueden consultar el VIS para verificar la autenticidad del visado o el cumplimiento de las condiciones de entrada en el territorio. Las autoridades inmigratorias pueden tener acceso a la información para comprobar la identidad del titular del

² Decisión del Consejo 2008/633/JAI, 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, en DOUE L 218, de 13 de agosto de 2008.

³ Reglamento del Consejo 856/2008, de 24 de julio de 2008, que modifica el Reglamento (CE) no 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado, en lo que se refiere a la numeración de los visados, en DOUE L 235, de 9 de septiembre de 2009.

visado o para evidenciar el cumplimiento de las condiciones de entrada, estancia o residencia en el territorio de los estados miembros. En tercer lugar, las autoridades nacionales pueden tener acceso para identificar una persona susceptible de encontrarse en situación irregular. Finalmente las autoridades competentes en materia de asilo también pueden acceder a los efectos de examinar una solicitud de asilo.

La Decisión del Consejo 2008/633, en el pilar de la cooperación policial y judicial en materia penal, establece que los datos del VIS también podrán ser consultados por las autoridades que designen los estados miembros, y por Europol, con la finalidad de prevenir, detectar e investigar los delitos de terrorismo y otros delitos graves. Para ello el acceso se realizará para consultar un caso concreto, específico; y siempre que existan motivos fundados para considerar que la consulta de los datos contribuirá sustancialmente a la prevención, detección o investigación del delito en cuestión. Los datos a los que pueden tener acceso están limitados.

La transición al Sistema de Información Schengen de segunda generación

El Consejo ha adoptado varias acciones para desarrollar el Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II) y su puesta en servicio. En efecto, el día 18 de febrero, adoptó el Reglamento 189/2008 y la Decisión 2008/173 por la que se establece los procedimientos, el alcance y la organización de los ensayos del SIS II;⁴ con este acto se disponen las pruebas para examinar si la infraestructura de comunicación y las interacciones entre el sistema central y los sistemas nacionales pueden funcionar con arreglo a requisitos técnicos y funcionales y no funcionales (como por ejemplo la robustez, la disponibilidad y el rendimiento del sistema).

⁴ Reglamento del Consejo 189/2008 y Decisión del Consejo 2008/173 ambas adoptadas el 18 de febrero de 2008 relativa a los ensayos del Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II), en DOUE L 57, de 1 de marzo de 2008.

Con posterioridad, el 24 de octubre, el Consejo aprobó la Decisión 2008/839/JAI y el Reglamento 1104/2008 regulando la migración del actual Sistema de Información Schengen al SIS II.⁵ En estos instrumentos se disponen las condiciones del traslado del sistema actual al nuevo; esencialmente se trata de dotarse del instrumento jurídico que permita justificar tal operación. Así, en las disposiciones de ambos actos, se define un conjunto de tareas y responsabilidades que deben asumir la Comisión y los estados miembros. Entre éstas se deben mencionar las siguientes:

- El mantenimiento y la continuación del desarrollo del SIS II, lo que implica que cada Estado continúe desarrollando sus N.SIS II (Sistema de datos nacionales que se comunican con el SIS II) y que la Comisión continúe perfeccionando el SIS II Central (unidad de apoyo técnico que contiene la base de datos SIS II y el interfaz nacional uniforme).
- La puesta en práctica de un ensayo completo del SIS II con la plena cooperación de los estados miembros evaluando los problemas y dificultades que afloran al realizar el cambio de sistemas.
- Un ensayo de funcionamiento del sistema de solicitud de información complementario a la entrada nacional (SIRENE) que implica el intercambio de información complementaria sobre descripciones entre los estados miembros mediante las denominadas oficinas SIRENE.
- El establecimiento de una arquitectura provisional de migración, cuyo desarrollo e implementación permita finalmente la migración del SIS I+ al SIS II.

La creación de la Red Europea de Migración

La Red Europea de Migración (REM) fue creada por el Consejo mediante su Decisión 2008/381 de 14 de mayo de 2008 (publicada en DOUE L 131, de 21 de mayo de 2008). La finalidad principal de la Red es proporcionar información a las instituciones comunitarias y a las autoridades nacionales sobre la migración y el asilo; con el objetivo

⁵ Reglamento del Consejo 1104/2008 y Decisión del Consejo 2008/173 ambas adoptadas el 24 de octubre de 2008 sobre la migración del Sistema de Información Schengen (SIS I+) al Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II), en DOUE L 299, de 8 de noviembre de 2008.

de apoyar la elaboración de políticas públicas en estos ámbitos. Para ello, tiene encomendados unos cometidos de diferente alcance: recopilación, sistematización y análisis de datos e información; desarrollo de indicadores y de criterios que mejoren la coherencia de la información; y la elaboración y publicación de informes periódicos sobre la situación de la migración y el asilo en la Unión Europea.

Se ha de precisar que en la práctica la Red ya existía, desde el año 2003 de forma provisional, como un proyecto piloto de la Comisión, y posteriormente, a partir de 2004, como acción preparatoria. Mediante la Decisión se ha consolidado y oficializado la organización y se le ha dotado de una estructura permanente, dando respuesta a una necesidad que había sido puesta de manifiesto por las instituciones comunitarias y por los estados miembros.

La REM está compuesta por los «puntos de contacto nacional» que son escogidos por los estados miembros y la Comisión, y que realizan las actividades de la REM en el ámbito nacional. Cada Estado miembro designa a una entidad como su punto de contacto nacional. Este punto de contacto debe constar de, como mínimo, tres expertos, uno de ellos, funcionario o empleado de la entidad designada que actuará como coordinador; mientras que el resto de expertos pueden pertenecer a la misma entidad o a otras organizaciones públicas o privadas con sede en ese Estado. Así, por ejemplo, en España, el punto de contacto está integrado por siete expertos provenientes de cuatro ministerios (Trabajo, Interior, Asuntos Exteriores y Justicia). La entidad coordinadora es el Observatorio Permanente de la Migración que es un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

3. PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICA

El programa de actuación política desarrollado por la Unión Europea se centra especialmente en la adopción, por el Consejo Europeo, en su reunión del 15 y 16 de octubre de 2008, del Pacto Europeo sobre la Inmigración y el Asilo. Este Pacto se basa esencialmente en dos comunicaciones presentadas por la Comisión: una relativa a los principios,

medidas e instrumentos de la política de inmigración y otra concerniente a un plan de acción para establecer un planteamiento integrado del asilo en toda la Unión Europea.

EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE VISADOS TIENE COMO FINALIDAD MEJORAR LA POLÍTICA COMÚN DE VISADOS

Las comunicaciones de la Comisión y el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo adoptado por el Consejo Europeo

a. La Comisión Europea presentó el 17 de junio una Comunicación sobre los principios, medidas e instrumentos de la política común de inmigración.⁶ La idea que se persigue con este documento es la fijación de unas bases y unas propuestas de acción que permitan la configuración de una política de inmigración coordinada y coherente de la Unión Europea y sus estados miembros. Se trata de desarrollar la política de inmigración de forma solidaria y conjunta entre la Unión Europea y sus estados miembros, a partir de la aplicación, mediante acciones concretas, de unos principios comunes. Estos principios deberían traducirse en una metodología común con indicadores y objetivos comunes que permitieran su evaluación y seguimiento por la Comisión. La Comunicación establece diez principios comunes que se sistematizan e incluyen en tres grandes apartados: prosperidad, solidaridad y seguridad.

Bajo la rúbrica de la prosperidad, que responde a la idea de que la inmigración regular tiene que contribuir al desarrollo socioeconómico de la Unión Europea, se identifican tres principios comunes. El primero es la claridad de las normas y la similitud de las condiciones exigidas: la inmigración regular debe regirse por normas claras y transparentes que proporcionen la información necesaria a los nacionales de terceros estados para que conozcan y comprendan los

⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones titulada «Una política común de emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos», en COM (2008) 359 final, de 17 de junio de 2008.

requisitos y las condiciones exigidas para entrar y residir en el territorio de los estados miembros. El segundo se refiere a la adecuación entre las necesidades del mercado de trabajo europeo y las cualificaciones profesionales exigidas a los inmigrantes; si bien, se mantiene el derecho de los estados miembros a fijar el volumen de las admisiones de extranjeros en función de sus necesidades laborales internas. La mejora de la integración de los inmigrantes es el tercer principio; el avance en este ámbito se debe producir de forma «recíproca», mediante el incremento de los esfuerzos que dedican los estados miembros (proporcionandoles oportunidades de participación ciudadana e integración social y mejorando las capacidades de gestionar la diversidad) y con la contribución de los inmigrantes.

EL CONSEJO EUROPEO APROBÓ, EN OCTUBRE, EL PACTO EUROPEO SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO CUYO DESARROLLO SE REALIZARÁ EN LOS PRÓXIMOS AÑOS

Tres principios se incluyen también bajo la rúbrica de la solidaridad, entendida como la coordinación entre los estados miembros y la cooperación con terceros estados: uno referente a la solidaridad política entre los estados miembros, que persigue la coordinación de las decisiones sobre la política de inmigración que pueda tener repercusión entre los estados miembros; otro relativo a la solidaridad financiera intracomunitaria; y el último concerniente a la asociación y cooperación con terceros países. En efecto, se contempla la necesidad de fomentar la transparencia, la confianza mutua, la cooperación mutua y conjunta entre los países miembros de la Unión Europea para diseñar y aplicar la política de inmigración común. Además, la consecución de los objetivos migratorios requiere la utilización eficaz y coherente de los medios financieros disponibles, teniendo especialmente en cuenta a los países con frontera exterior y los problemas migratorios específicos que a ellos les comporta. La gestión eficaz de los flujos migratorios demanda la cooperación con los terceros países emi-

sores, o en tránsito; los problemas concretos a los que se encuentran sometidos deberían incluirse en la acción exterior de la Unión Europea en general, y en la política de cooperación al desarrollo en particular.

En el epígrafe de seguridad e inmigración se agrupan cuatro principios, todos ellos bajo el lema del combate eficaz contra la inmigración irregular. La idea central es programar un conjunto de acciones relativas a controlar más eficazmente el flujo migratorio de carácter irregular que pretende acceder al territorio de la Unión Europea. Los diferentes principios de acción que comprende esta área serían los siguientes: en primer lugar, se propone el establecimiento de una política de visados que responda a los intereses europeos y los de sus socios; para ello se prevén diversas acciones que doten de contenido esta idea, entre éstas, destacamos la propuesta de sustituir los visados Schengen concedidos por los países miembros por un visado uniforme Schengen, concedido con unos criterios de seguridad plenamente armonizados. En segundo lugar, se proyecta consolidar la gestión integrada de las fronteras exteriores; para ello, y entre otras medidas, se prevé reforzar la dimensión operativa de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX) y consolidar el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR); también se contempla en este apartado la mejora de las capacidades técnicas y humanas utilizadas en el control de las fronteras. El siguiente principio corresponde al incremento de la lucha contra la inmigración irregular y contra la trata de seres humanos; ello se debería producir mediante la adopción de diferentes acciones, entre las que se quieren subrayar: la mejora de los recursos financieros y humanos destinados a investigar los casos de tráfico de personas y a perfeccionar la calidad de los controles en los centros de trabajo, el incremento de la protección y ayuda a las víctimas de la trata de seres humanos o la intensificación de la actuación de la Unión Europea en el ámbito internacional para garantizar la correcta aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales aplicables a la trata de seres humanos. El último principio se refiere a la adopción de políticas de retorno de los migrantes que sean efectivas,

evitando las regularizaciones masivas indiscriminadas, y apoyando las existencia de regularizaciones individuales; y entre las medidas concretas recomendadas se señalan, a título ilustrativo, las siguientes: evaluar los acuerdos de readmisión existentes con terceros países para facilitar su aplicación práctica, estudiar la posibilidad de introducir un permiso de tránsito europeo para facilitar el retorno de emigrantes irregulares o garantizar plenamente el reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno adoptadas por los estados miembros.

b. En la misma fecha de 17 de junio, y en el ámbito del asilo, la Comisión presentó un plan de acción que exponía un planteamiento integrado de la institución del asilo en toda la Unión Europea.⁷ La finalidad de este plan es establecer las bases para iniciar la segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). En efecto, una vez se han logrado los objetivos principales de la primera fase, se considera que se está en disposición de abordar esta segunda etapa en la consecución del SECA. El objetivo de la primera etapa era, esencialmente, la armonización de la legislación de los estados mediante la adopción de unos mínimos estándares comunes que permitieran la coordinación de los aspectos procedimentales del asilo. Por ello, las realizaciones más significativas han sido la aprobación de normativa comunitaria precisando los criterios para convenir quiénes son los beneficiarios de las diferentes formas de protección o para determinar cuál es el Estado competente para conocer las solicitudes de protección presentadas.

La Comisión ha detectado que la normativa adoptada hasta el momento no ha alcanzado totalmente las condiciones deseadas de equiparación entre todos los estados miem-

bros: para mejorar la armonización de los aspectos procedimentales del asilo ha presentado varias iniciativas normativas que modifican la legislación existente. En concreto, en diciembre de 2008, la Comisión presentó tres propuestas. La primera era la concerniente al Reglamento 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 –en COM (2008) 820 final, de 3 de diciembre de 2008–. La adopción de este acto representaría la refundición del actual Reglamento del Consejo 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003.⁸ La siguiente propuesta se refiere a la modificación del actual Reglamento del Consejo 2725/2000, de 11 de diciembre de 2000, que crea un sistema de recogida y registro de huellas dactilares de los solicitantes de asilo –en COM (2008) 825 final, de 3 de diciembre de 2008–.⁹ La finalidad de la modificación es mejorar la eficiencia en la aplicación del actual Reglamento, esencialmente se propone establecer más rigidez en los plazos que tienen los estados miembros para transmitir la identificación de las huellas dactilares. La tercera propuesta es la relativa a la Directiva sobre la aprobación de las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los estados miembros –en COM (2008) 815 final, de 3 de diciembre de 2008–. La aprobación de esta propuesta de Directiva supondría la derogación y la sustitución de la Directiva 2003/9, de 27 de enero de 2003.¹⁰

La segunda fase consiste, esencialmente, en la instauración de un procedimiento común para la solicitud de asilo y en la adopción de un estatuto jurídico uniforme de las personas que son objeto de protección que fuera válido en

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Plan de política de asilo: un planteamiento integrado en la protección en toda la UE, en COM (2008) 360 final, de 17 de junio de 2008.

⁸ Se trata del actual Reglamento del Consejo 343/2003, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo que hubiera sido presentada en un Estado miembro (DOUE L 50, de 26 de febrero de 2003).

⁹ Son el Reglamento del Consejo 2725/2000, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín (DOCE L 316, de 15 de diciembre de 2000), que fue desarrollado por el Reglamento del Consejo 407/2002, de 28 de febrero de 2002, en DOCE L 62, de 5 de marzo de 2002.

¹⁰ Se trata de la actual Directiva del Consejo 2003/9, de 27 de enero de 2003, en la que se definen los requisitos mínimos comunes para la recepción de solicitudes de asilo en los estados miembros (DOUE L 31, de 6 de febrero de 2003).

todo el territorio de la Unión Europea. Para ello, la Comisión enumera unas medidas que deben adoptarse y que pivotan sobre tres ejes: la convergencia de las legislaciones sobre el asilo en los países miembros; la creación de una oficina de apoyo al asilo que facilite la cooperación interestatal y mejore la eficacia en el intercambio de información y experiencias; y aumentar la solidaridad y responsabilidad entre los estados miembros.

c. Según la Comunicación y el Plan de Acción que hemos comentado en los párrafos anteriores, el Consejo Europeo celebrado el 15 y 16 de octubre de 2008 aprobó el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (en Doc. 13440/08, de 24 de septiembre de 2008). En este acto, el Consejo Europeo asume cinco obligaciones que considera fundamentales en esta política. El desarrollo de estos compromisos se realizará mediante acciones concretas durante los próximos años, que serán incluidas en el próximo programa quinquenal que, en 2010, sucederá al Programa de la Haya. En ocasiones, estas acciones concretas son discutibles, como tendremos ocasión de comprobar a continuación.

Los compromisos asumidos por el Consejo Europeo que deberán ser desarrollados por las instituciones comunitarias en los años venideros son los siguientes:

En primer lugar, la organización, y la integración, de la inmigración legal, que debe tener en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida de cada Estado miembro. Para ello se expresa que los estados miembros deberían aplicar una política de inmigración de acuerdo con las necesidades de su mercado nacional, pero concertándola con el resto de los países miembros, y además debería permitir una integración armoniosa en la sociedad de Estado miembro receptor. A este respecto, el Pacto establece que los países miembros adopten unas políticas de integración que equilibren los derechos de los emigrantes con sus deberes; entre los derechos se mencionan expresamente el acceso a la educación, al empleo, a la seguridad y a los servicios públicos y sociales; en cuanto a los deberes se subraya el respeto de las leyes del país de acogida. Ahora bien, en el Pacto se expresa la convenien-

cia de reforzar el poder de atracción de la Unión Europea como destino de los trabajadores altamente cualificados y facilitar la acogida de estudiantes e investigadores. Por otro lado, el Consejo Europeo desea que se controle mejor la inmigración familiar y solicita a los estados miembros que sus legislaciones nacionales tengan en cuenta la capacidad de integración de las familias y les sugiere que se les exija el conocimiento de la lengua del país.

El segundo compromiso consiste en combatir la inmigración irregular, especialmente garantizando el retorno de los extranjeros que se encuentren en situación irregular. Para ello se pretende poner en práctica tres principios de actuación en diferentes ámbitos. El primero es reforzar la cooperación con los países terceros que son origen o tránsito de la emigración. A continuación se expresa el compromiso de los estados miembros de que los extranjeros en situación irregular deben abandonar su territorio; para ello el Plan incide en el retorno de los extranjeros que se encuentren en situación irregular a sus países de origen o tránsito (concediendo preferencia, e incitando al retorno voluntario), y en limitar la regularizaciones de extranjeros, que no deben ser nunca generales y deben decidirse caso por caso y fundamentadas por motivos humanitarios o económicos. El último principio de acción consiste en la obligación de que todos los estados admitan a los nacionales que se encuentren en situación irregular en otro país (para ello conviene continuar con la celebración de acuerdos de readmisión con terceros países, ya sea celebrados por la Comunidad Europea, o bilateralmente por los estados miembros y los terceros países).

El fortalecimiento de la eficacia de los controles en las fronteras exteriores de la Unión Europea es la tercera obligación asumida por el Consejo Europeo. La idea central es partir del principio de que el control de las fronteras exteriores es competencia de cada Estado miembro; y este control se debe realizar con un sentido de responsabilidad, dado que el cruce de la frontera exterior da acceso a un espacio común de libre circulación. Por ello, se requiere la solidaridad efectiva de la Unión Europea con aquellos países que, por su situación geográfica, están

expuestos a una mayor afluencia de inmigrantes. Al respecto, se pretende dotar a la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX) con más medios para que pueda ejercer sus funciones de coordinación en el control de la frontera exterior.

La construcción de una denominada Europa del asilo constituiría el cuarto compromiso. El objetivo previsto por el Consejo Europeo sería iniciar el proceso que debería conducir hacia la instauración de un régimen de asilo europeo común. A tal efecto, se prevé la creación de la oficina de apoyo al asilo, anteriormente mencionada; la presentación de propuestas por la Comisión para la creación de un procedimiento de asilo único y un estatuto uniforme de refugiado y de beneficiario de protección subsidiaria en todos los estados miembros. Además se recomienda reforzar la cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en varios ámbitos: para garantizar una mejor protección de las personas que soliciten el asilo fuera del territorio de los estados miembros, y para facilitar y coordinar el reparto voluntario de solicitantes de asilo en caso de que un Estado miembro tenga una afluencia masiva de solicitantes de asilo.

La última obligación asumida por el Consejo Europeo consiste en la colaboración global con los países de origen y de tránsito de los inmigrantes que favorezcan las sinergias entre la migración y el desarrollo. Para ello se pretende que la migración se convierta en un elemento relevante de las relaciones exteriores de los estados miembros y de la Unión Europea. Entre otras acciones, se propone integrar mejor las políticas migratorias con las políticas de cooperación al desarrollo y acelerar la puesta en práctica de los instrumentos contemplados en el Enfoque Global de la Migración (que fue adoptado por el Consejo Europeo celebrado el 15 y 16 de diciembre de 2005).¹¹

¹¹ El enfoque global de la migración: medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo, se encuentra en el Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo celebrado los días 15 y 16 de diciembre de 2005, en Doc. 15914/1/05 REV 1.

El desarrollo del sistema europeo integrado de gestión de las fronteras exteriores

La Comisión, el 13 de febrero de 2008, presentó tres comunicaciones cuya finalidad era indicar cuáles deberían ser los próximos pasos que condujeran hacia la creación de un sistema más integrado de gestión de las fronteras exteriores. En las dos primeras se aborda el desarrollo futuro de FRONTEX y la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR); y en la tercera, los próximos pasos que deben afrontarse en la gestión de las fronteras de la Unión Europea.

a. En la primera comunicación se plantea de forma general cuáles deben ser las líneas de actuación de FRONTEX.¹² A partir de la evaluación de los resultados obtenidos hasta la actualidad, la Comisión sugiere la adopción de unas medidas a corto plazo. Entre las recomendaciones propuestas por la Comisión destacan las que a continuación exponemos.

En el ámbito de la coordinación operativa entre los estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores se recomienda, especialmente, potenciar el registro central de equipo técnico disponible (CRATE) para el control y la vigilancia en las fronteras, garantizando al máximo que los estados miembros se aprovechen de tales recursos, especialmente en las fronteras marítimas. El CRATE es un inventario del equipo técnico de control y vigilancia de las fronteras exteriores que pertenece a los estados miembros, y que éstos están dispuestos a poner voluntaria y temporalmente a disposición de otros estados miembros. En la actualidad el inventario lo integran más de 100 buques, alrededor de 20 aviones y 25 helicópteros, así como varios centenares de equipos de control fronterizo que incluyen radares, cámaras térmicas o detectores móviles.

La Comisión propone, en el ámbito de la concesión de apoyo a los estados que tengan una situación que exija

¹² Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa al Informe sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX, en COM (2008) 67 final, de 13 de febrero de 2008.

una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores, que FRONTEX adquiriera su propio equipo para el control y la vigilancia de las fronteras, y que pueda ser utilizado por los equipos de intervención rápida en las fronteras exteriores de los estados miembros (RABIT). El equipo RABIT está constituido por más de 500 policías de fronteras y se pretende con esta recomendación que puedan disponer del equipo a corto plazo; la alternativa sería que pudieran utilizar los recursos de CRATE, pero, para asegurar la rápida e incondicional disponibilidad, se deberían modificar las normas de utilización.

Finalmente, en la esfera de la formación se prevé que el objetivo clave sea continuar con las actividades explicativas que habiliten a la policía de fronteras de los estados miembros la aplicación correcta, y consistente, del acervo Schengen, y especialmente el Código de Fronteras.

La Comunicación de la Comisión también reflexiona sobre el futuro, a largo plazo, de la Agencia, especialmente sobre dos cuestiones: las medidas de cooperación con terceros países y las medidas que deben desarrollarse en frontera. Respecto a las primeras, se sugiere la elaboración de normas de colaboración con las autoridades que se encargan del control fronterizo en terceros estados, especialmente con los países de la ribera sur del Mediterráneo, y con los países balcánicos. Con relación a las medidas en la frontera, se recomienda incrementar la coordinación entre las autoridades aduaneras y las que gestionan los flujos migratorios.

b. La segunda comunicación se refiere al examen de las recomendaciones que deberían implementarse para poder crear un sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR),¹³ cuyo objetivo sea la mejora de la vigilancia de las fronteras exteriores. Este sistema europeo se centraría en primera instancia en las fronteras exteriores meridionales y orientales de la Unión Europea. Se ha de tener presente

¹³ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el examen de la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR), en COM (2008) 68 final, de 13 de febrero de 2008.

que, según el Informe General de Frontex del año 2008, se detectaron 175.000 entradas irregulares en las fronteras exteriores de la Unión Europea, de las cuales: 38.000 en la frontera terrestre entre Grecia y Albania, 37.000 en las fronteras marítimas de Italia, 29.100 en las fronteras marítimas de Grecia (a lo largo de la costa con Turquía), 16.200 en las fronteras marítimas españolas y 7.500 en la frontera de Ceuta y Melilla con Marruecos (no se incluyen las 140.000 denegaciones de entrada en los puestos de la frontera exterior de los países de la Unión Europea).

En principio la ejecución de EUROSUR debería dividirse en tres fases. La primera consistiría en modernizar y ampliar los sistemas nacionales de vigilancia de fronteras e interconectar las infraestructuras nacionales en una red de comunicaciones, segura y automatizada para poder intercambiar información permanentemente y en tiempo real. Para ello se recomienda la adopción de dos medidas: la creación de un único centro de carácter nacional que coordine permanentemente las autoridades nacionales que desempeñan tareas de control de las fronteras exteriores y el establecimiento de un único sistema de vigilancia nacional que permita la difusión permanente de información entre las autoridades que participan en el control de las fronteras exteriores. La segunda fase consiste en investigar, desarrollar y aplicar instrumentos de vigilancia comunes (como por ejemplo satélites de observación o vehículos aéreos no tripulados). La tercera fase, que se centraría solamente en el ámbito marítimo, consistiría en la creación de una red integrada de supervisión e intercambio de información y vigilancia para el control fronterizo. Este entorno abarcaría el mar Mediterráneo, el océano Atlántico meridional (islas Canarias) y el mar Negro.

c. Si las dos primeras comunicaciones se refieren a la creación o la potenciación de la cooperación entre los estados miembros a los efectos de poner en común capacidades técnicas, financieras y humanas, con el objetivo de reducir los flujos migratorios irregulares, la última de este conjunto de comunicaciones pone el énfasis en la creación de herramientas que permitan simultáneamente facilitar el desplazamiento de los nacionales de terceros países por las fronteras exteriores de la Unión Europea

sin que se relaje la seguridad de dichas fronteras.¹⁴ En concreto se juzga oportuno la puesta en práctica de tres instrumentos: facilitar el cruce de las fronteras a los denominados viajeros de buena fe; la creación de un sistema de registro de las entradas y salidas de los nacionales de terceros países, y la instauración de un sistema electrónico de autorización de viaje.

Para facilitar el cruce de las fronteras exteriores se prevé la creación de un registro que incluya a los viajeros de «bajo riesgo»; aquellos que quisieran alcanzar esta calificación deberían superar un examen previo, cuyas condiciones de aprobación se concretarán, y se beneficiarían, de un control simplificado y automatizado en las fronteras. Ese examen previo debería incluir la comprobación de que no ha sobrepasado la duración de su estancia en desplazamientos previos a la Unión Europea, la acreditación de medios de subsistencia suficientes y ser el titular de un pasaporte biométrico. El control simplificado implicaría la no comprobación en la frontera de algunas de las condiciones de entrada (como, por ejemplo, el motivo de la estancia, los medios de subsistencia y la ausencia de amenaza para el orden público). El control automatizado supondría la posibilidad de que el control fronterizo se realice automáticamente, sin la intervención de la policía de fronteras, mediante máquinas que leyeran los datos biométricos de los pasaportes.

En segundo lugar, se contempla la creación de un sistema de registro de las entradas y salidas de la Unión Europea para los nacionales de terceros países. Se propone la creación de un instrumento que, automáticamente, anote el lugar y la fecha de entrada y salida de los extranjeros, y que además permita a las autoridades nacionales conocer cuándo se ha agotado la estancia autorizada en la Unión Europea. La finalidad de tal registro sería facilitar la identificación de las personas que superan la duración de la estancia a la que están autorizados y proporcionar información sobre las características de esta situación irregular

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa a la preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea, en COM (2008) 69 final, de 13 de febrero de 2008.

Finalmente, la Comisión examina la posibilidad de crear un sistema electrónico de autorización de viaje para aquellos nacionales de terceros países que no están sometidos a la obligación de un visado de entrada. Esta iniciativa pretende que el extranjero, antes de su salida, presente una solicitud por correo electrónico, proporcionando sus datos identificativos y comprobar, antes de iniciar el viaje, que cumple con las condiciones de entrada en la Unión Europea.

La ampliación del espacio Schengen

El 30 de marzo de 2008 se eliminaron los controles en las fronteras aéreas entre República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia y el resto de los países que forman parte de los acuerdos de Schengen, ya que los controles en las fronteras terrestres ya se habían eliminado el 21 de diciembre de 2007 (Decisión del Consejo 2007/81, de 6 de diciembre de 2007; DOUE L 323, de 8 de diciembre de 2007).

Suiza también se ha incorporado plenamente al espacio Schengen, mediante la Decisión del Consejo 2008/903, de 27 de noviembre de 2008 (DOUE L 327, de 5 de diciembre de 2008). Según este acto desde el 12 de diciembre de 2008 se eliminan los controles en las fronteras interiores de los estados miembros con Suiza; la eliminación de los controles en las fronteras aéreas se pospone hasta el 29 de marzo de 2009. Con esta incorporación el acervo Schengen es aplicable a todos los estados miembros, exceptuando al Reino Unido, Irlanda, Chipre, Rumania y Bulgaria; junto a ellos el acervo Schengen es también aplicable a Noruega, Islandia y Suiza, que no son miembros de la Unión Europea.

Reforzar el planteamiento global de la inmigración

En octubre de 2008 la Comisión presentó una Comunicación para aumentar la coordinación y la coherencia en el planteamiento global de la migración.¹⁵ La Comisión define este

¹⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias, en COM (2008) 611 final, de 8 de octubre de 2008.

planteamiento global como la dimensión exterior de la política de migración de la Unión Europea que debe combinar sistemáticamente la acción de la Comunidad Europea, sus estados miembros y los países terceros. La Comisión diseña este planteamiento como un proceso evolutivo, cuyos inicios se remontan al año 2005 y que en los últimos años ha producido algunos resultados.

Con este acto, la Comisión recomienda el establecimiento de medidas en las denominadas dimensiones esenciales del planteamiento global: la gestión de la migración legal, la lucha contra la inmigración irregular, y la migración y desarrollo. Las propuestas sobre el primer ámbito temático conllevan medidas de variada índole, como serían, por ejemplo, las siguientes: promover el intercambio de buenas prácticas entre los estados miembros, los terceros países y los actores que intervienen en la integración de los inmigrantes; proporcionar incentivos a la inmigración circular; fomentar la relación entre los organismos que intervienen en el mercado de trabajo de los estados miembros y de terceros países.

En el tema de la lucha contra la inmigración irregular, se sugiere la adopción de acciones en tres sectores. El primero sería el refuerzo de la gestión fronteriza de los terceros estados (como, por ejemplo, obtener y facilitar información sobre los cambios de rutas migratorias hacia la Unión Europea, prestar asistencia a los países terceros para reforzar la migración a través del intercambio de experiencias en materia de control fronterizo, intensificar las operaciones conjuntas con los países de origen y tránsito, y aumentar la eficacia de la política de readmisión intensificando los esfuerzos para concluir acuerdos de readmisión). Las medidas para luchar contra la trata y el tráfico de seres humanos sería el denominador común del segundo tipo de medidas (que incluirían, a título ilustrativo, incentivar la ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales relativos a la lucha contra la trata y el tráfico de seres humanos y reforzar la cooperación con organizaciones internacionales en este ámbito). El tercer grupo correspondería a las acciones tendentes a proseguir con el diálogo y las acciones concertadas con terceros países.

La última dimensión recogida en el documento se refiere a la interrelación entre migración y desarrollo; entre las múltiples iniciativas existentes, la Comisión propone centrarse selectivamente en unas determinadas de alcance y naturaleza diferente. Así, se enuncia la incorporación de la política de migración a las políticas de salud y de educación y a las estrategias de desarrollo humano proponiéndose, entre otras medidas, el fomento del acceso universal a la educación de calidad, la mejora de la formación profesional o el desarrollo de la contratación ética de profesionales de la salud procedentes de terceros países. Una segunda iniciativa se dedica a la adopción de acciones para incrementar el impacto positivo de las remesas de dinero enviadas por los emigrantes, garantizando su eficacia, seguridad y su bajo coste. Finalmente se declaran el apoyo a fomentar que las asociaciones de inmigrantes se impliquen en las iniciativas políticas que la Unión Europea realice con sus países de origen.

Las medidas y acciones previstas en las tres dimensiones temáticas se complementan con matizaciones que tienen en cuenta los aspectos geográficos del planteamiento global de la migración. En concreto, se diferencia entre África, las regiones orientales y surorientales vecinas a la Unión Europea y otras regiones. El planteamiento global inicialmente, en el año 2006, se centró en África, y especialmente en el África Subsahariana, y a estas regiones se han dedicado muchas iniciativas de la Unión Europea. La Comisión considera que se debe mejorar la cooperación con estos países y con las organizaciones internacionales africanas, que conviene reforzar el sentimiento de implicación de los países participantes y garantizar un seguimiento conjunto y sistemático de las acciones desarrolladas, y para ello propone un conjunto de medidas. Las regiones orientales y surorientales de la Unión Europea, y en menor medida Oriente Medio y Asia, fueron incluidas en el año 2007; se han empezado a concretar iniciativas en los tres ámbitos temáticos, pero la Comisión estima que es necesario buscar mayores sinergias, y mayor visibilidad, entre el planteamiento global y otras estructuras de cooperación, como por ejemplo la política europea de vecindad. En este sentido se subraya que los acuerdos de readmisión y los

acuerdos de facilitación de visados celebrados, en noviembre de 2007, por la Comunidad Europea y por varios países europeos, que son limítrofes con la Unión Europea, entraron en vigor el 1 de enero de 2008 (la antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Moldova, Montenegro, Serbia y Ucrania, y Albania, aunque en este último caso el acuerdo sólo es sobre expedición de visados). En cuanto al resto de las regiones se plantea la aplicación de un planteamiento pragmático que tenga en cuenta el potencial migratorio de América Latina o de países como China, Vietnam o India.