



UNIVERSITAT DE BARCELONA



IDP

INSTITUT DE  
DRET PÚBLIC

# INSTITUT DE DRET PÚBLIC

Col·lecció

## WORKING PAPERS

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL, BIBLIOGRAFÍA Y  
DOCUMENTACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA  
INMIGRACIÓN

(Julio 2008 - Junio 2009)

Grupo de Estudios de los Derechos de los Inmigrantes

WORKING PAPER NÚM. 1/2009

10/12/2009

Institut de Dret Públic  
Parc Científic de Barcelona  
Baldri Reixac, 4-6  
08028 Barcelona  
Tel. 93.403 45 35  
Fax 93.403 45 36  
[www.idpbarcelona.net](http://www.idpbarcelona.net)

**Sumario:**      **1.- La actividad institucional de las organizaciones internacionales de ámbito mundial.** 1.1.- La actividad en el ámbito de inmigración de Naciones Unidas (ONU). 1.2.- El ACNUR y la protección de los refugiados. 1.3.- La labor de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 1.4.- La Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1.5.- La libertad de prestación de servicios en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). 1.6.- El Banco Mundial (BM). **2.- La actividad de las instituciones regionales europeas: Consejo de Europa, OSCE, OSCE.** 2.1.- La actividad del Consejo de Europa. 2.2.- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa (OCDE). 2.3.- La Organización para la Cooperación y la Seguridad Europeas (OSCE). **3.- La actividad institucional, normativa y jurisprudencial de la Unión Europea.** **4.- Actividad institucional, legislación y jurisprudencia a nivel estatal.** **5.- Bibliografía.**

\*      \*      \*

El presente trabajo pretende cubrir la actividad en materia de inmigración de las instituciones internacionales, comunitarias y nacionales durante el período comprendido entre el segundo semestre de 2008 y el primero de 2009<sup>2</sup>. Por un lado se ofrecerá un muy sucinto repaso de las novedades normativas y jurisprudenciales de este período, por otro se intentará prestar atención a otros documentos de referencia (informes, estudios, comunicaciones a congresos, documentos preliminares, etc.,) que además de ayudarnos a interpretar o contextualizar las normas anteriores, proporcionan una imagen de conjunto más rica y sugerente respecto de la actividad de las instituciones y de las grandes líneas de debate actuales en materia de inmigración. Como suele ser inevitable en toda selección, ésta parte de una valoración subjetiva de cuáles son las cuestiones y documentos más relevantes en cada período analizado.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo ha sido coordinado por David Moya, que junto a Eliseo Aja, Natalia Caicedo, Celia Díaz, Daniel Hernández y Rocío Pelegrí, conforman el equipo de trabajo que ha elaborado este texto. Versiones anteriores de esta crónica así como la presente en una versión mucho más reducida pueden encontrarse en la *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* Cualquier comentario u observación sobre el mismo puede dirigirse a [mdp@pcb.ub.cat](mailto:mdp@pcb.ub.cat).

<sup>2</sup> En las referencias documentales o bibliográficas se han respetado los títulos en la lengua original, si bien en la medida de lo posible se han incluido en su versión en castellano si ésta estaba disponible. Igualmente, para facilitar la lectura y localización de los documentos se ha intentado incluir un link a la página web donde estos documentos se encuentran albergados. Excepcionalmente, se incluirán referencias a documentos adoptados fuera del período analizado con el fin de contextualizar mejor la actividad de las instituciones objeto de la presente crónica.

## 1.- La actividad institucional de las organizaciones internacionales de ámbito mundial.

### 1.1.- La actividad en el ámbito de inmigración de Naciones Unidas (ONU)

La actividad de la ONU en materia de inmigración se aglutina entorno a la labor realizada por la Asamblea General, la Comisión de Derechos Humanos (especialmente de su Comité para los Trabajadores Migratorios) y, en menor medida, la División de Población.

La **Asamblea General** de Naciones Unidas sigue prestando atención al fenómeno migratorio a través de una serie de resoluciones e informes. Respecto a las resoluciones hay que destacar la referente a la protección de los migrantes<sup>3</sup>. Asimismo, se han realizado numerosos informes en diferentes temas de relevancia; así tenemos en el ámbito de tráfico de personas<sup>4</sup>, racismo<sup>5</sup> o la violencia contra las mujeres trabajadoras migrantes<sup>6</sup>. Entre las resoluciones de la Asamblea General adoptadas a instancia de ACNUR o que incorporan propuestas de esta institución (muchas veces a partir de informes previamente solicitados por la misma Asamblea General), debe destacarse: en primer lugar, la *Resolución A/RES/63/148 sobre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*<sup>7</sup>, la Asamblea General demandaba una acentuación de la cooperación tanto interestatal como entre organizaciones, para movilizar recursos suficientes para abastecer el gran número de situaciones prolongadas; en segundo lugar, la *Resolución A/RES/63/184<sup>8</sup>, sobre protección de los inmigrantes*, en la cual se reitera a los Estados la obligación de cumplir con los Tratados Internacionales de los cuales forman parte, especialmente aquellos en materia de Derechos Humanos tras constatar violaciones de los mismos, en particular en los ámbitos de la trata de migrantes, especialmente de mujeres y niños. En tercer lugar, la *Resolución sobre protección y asistencia para los desplazados internos (A/RES/62/153<sup>9</sup>)*, en la que se solicita apoyo a los Estados para que mediante el diálogo con el Representante del Secretario General, éste pueda hacer un trabajo de investigación sobre las razones del desplazamiento interno y la búsqueda de soluciones duraderas para prevenir y erradicar los desplazamientos internos, especialmente con relación a los colectivos más vulnerables, como niños, mujeres, personas con discapacidad o personas mayores. Finalmente, pueden destacarse, dos resoluciones relativas a la asistencia a los refugiados, repatriados y personas desplazadas en África: la A/RES/62/125<sup>10</sup>, de principios de 2008, y la Resolución A/RES/63/149<sup>11</sup>, de

<sup>3</sup> *Protection of migrants*; A/RES/63/184, 17 March 2009; cit. *infra*.

<sup>4</sup> *Trafficking in persons, especially women and children*; A/64/290, 12 August 2009; <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/456/04/PDF/N0945604.pdf?OpenElement>

<sup>5</sup> *Global efforts for the total elimination of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance and the comprehensive implementation of and follow-up to the Durban Declaration and Programme of Action*; A/64/309, 19 August 2009; <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/486/85/PDF/N0948685.pdf?OpenElement>. *Contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*; A/64/295, 17 August 2009; <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/486/85/PDF/N0948685.pdf?OpenElement>

<sup>6</sup> *Violence against women migrant workers*; A/64/152, 16 July 2009; <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/407/43/PDF/N0940743.pdf?OpenElement>

<sup>7</sup> <http://www.acnur.org/biblioteca/7011.pdf>

<sup>8</sup> <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7077.pdf>

<sup>9</sup> <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7032.pdf>

<sup>10</sup> <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7035.pdf>

principios de 2009, ambas basadas en las propuestas del ACNUR e incluso directamente en las conclusiones adoptadas en el 58º período de sesiones del Comité Ejecutivo, donde se reafirma la responsabilidad de la comunidad internacional en la protección de estos colectivos, y muy destacadamente de los niños en situación de riesgo, como sector más vulnerable, reiterando la necesidad de aumentar las ayudas y la protección a los mismos.

El Consejo de Derechos Humanos también presta atención al fenómeno migratorio. En el seno del Consejo existen órganos especializados instituidos por los diversos tratados para garantizar su supervisión y cumplimiento, algunos de ellos admiten demandas individuales y en sus informes abordan los derechos de los inmigrantes. Así, podemos citar alguna decisión que el **Comité de Derechos Humanos**, en su labor de supervisión del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha adoptado. Por ejemplo, tenemos la Comunicación N° 1589/2007 de 20 de noviembre de 2008<sup>12</sup>, *F.M v. Canadá* sobre la concesión del estatuto de asilado de nacionales mexicanos y el agotamiento de los recursos internos (el simple hecho de dudar de la eficacia de los recursos internos no exime al autor de una comunicación de la obligación de agotarlos); Comunicación N° 1578/2007 de octubre de 2008<sup>13</sup>, *Javed Dastgir v. Canada*, sobre una solicitud de asilo basada en persecución por motivos religiosos Comunicación N° 1442/2005 de 23 de octubre de 2009, *Yin Fong, Kowk v. Australia*<sup>14</sup>, sobre una deportación a China y la consiguiente aplicación de la pena de muerte; también pueden citarse la Comunicación N° 1494/2006 de 22 de julio de 2008, *Arusjak Chadzjian v. Países Bajos*; Comunicación N° 1540/2007 de 30 de octubre de 2008, *Mahmoud Walid Nakrash and Liu Qifen v. Suecia*. Además tenemos que destacar las observaciones realizadas por el Comité de Derechos Humanos al informe presentado por España con arreglo al artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>15</sup> (CCPR/C/ESP/CO/5, 5 de enero de 2009).

El **Comité para los Trabajadores Migratorios**, que vela por el cumplimiento de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, durante los meses de noviembre de 2008 y abril de 2009 celebraba su novena y décima sesión donde, entre otros asuntos, se valoraron los informes de Estados Parte de acuerdo con el artículo 74 de la Convención (concretamente, Azerbaijan, Bosnia-Herzegovina, Colombia, El Salvador y Filipinas)<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7031.pdf>

<sup>12</sup> CCPR/C/94/D/1580/2007 20 de noviembre de 2008

<sup>13</sup> CCPR/C/94/D/1578/2007 30 de octubre de 2008

<sup>14</sup> CCPR/C/97/D/1442/2005 23 de octubre de 2009

<sup>15</sup> CCPR/C/ESP/CO/5, 5 de enero de 2009. El Comité expresó su preocupación en dos asuntos importantes relacionados con la materia migratoria en España. El primer asunto versa sobre las informaciones relativas a la situación de los niños no acompañados que llegan al territorio español y son repatriados sin que se tenga en cuenta el interés superior del niño; según dice el Comité, estos niños parecen ser víctimas de malos tratos en los centros de acogida, y a veces son detenidos en locales de la policía y de la guardia civil sin disponer de asistencia letrada ni ser presentados rápidamente ante un juez. También el Comité expresó su preocupación por las informaciones según las cuales la supervisión judicial de las peticiones de asilo se limitaba a un nuevo trámite, y algunas decisiones relativas a la detención y la expulsión de extranjeros eran arbitrarias (artículo 13 del Pacto); en este sentido, el Comité expresa que el Estado parte debería velar por que el proceso de adopción de decisiones relativas a la detención y expulsión de extranjeros respete plenamente el procedimiento previsto por la ley, y por que en el procedimiento de concesión de asilo puedan invocarse siempre motivos humanitarios.

<sup>16</sup> *Report of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*; A/64/48; <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/448/62/PDF/G0944862.pdf?OpenElement>

Por último, el **Relator Especial para los Derechos Humanos de los Inmigrantes**, D. Jorge Bustamante presentó diversos informes. Así, podemos mencionar el informe del relator especial sobre los derechos de los migrantes en Guatemala<sup>17</sup>, de los derechos de los migrantes en México<sup>18</sup>, así como otro informe relativo a las actividades llevadas a cabo por el Relator Especial durante el 2008, prestando atención a la protección de los menores en el contexto de la inmigración<sup>19</sup>, también podemos citar el informe relativo a las comunicaciones enviadas a los gobiernos de diferentes países en cuanto a diferentes aspectos de la protección efectiva de los derechos de los migrantes y las respuestas recibidas por parte de éstos<sup>20</sup>.

De la actividad en el seno de Naciones Unidas sobresale con especial fuerza este año el *Informe sobre Desarrollo Humano*<sup>21</sup>. En las conclusiones de este informe se cuestionan algunos de los conceptos erróneos más generalizados: 1) La mayoría de los migrantes no atraviesa fronteras nacionales, sino más bien se desplaza dentro de su propio país: 740 millones de personas son migrantes internos y casi cuadruplican la cifra de los migrantes internacionales. Entre los migrantes internacionales, menos del 30% se traslada de un país en desarrollo a otro desarrollado. Por ejemplo, sólo el 3% de los africanos vive en un lugar distinto a su país de origen; 2) Contrariamente a las opiniones imperantes, los migrantes suelen aumentar el producto económico y dan más de lo que reciben. Algunas investigaciones demuestran que la inmigración generalmente aumenta el empleo en las comunidades de destino, no desplaza a los trabajadores locales del mercado laboral y mejora las tasas de inversión en nuevas empresas e iniciativas; el impacto global de los migrantes en las finanzas públicas, tanto nacionales como locales, es bastante reducido, y por otra parte existen numerosas pruebas de los beneficios de la migración en otros ámbitos, como la diversidad social y la capacidad de innovación; 3) Los beneficios para quienes se desplazan pueden ser enormes: en promedio, los migrantes de los países más pobres experimentaron aumentos de hasta 15 veces en materia de ingresos, la duplicación de sus tasas de matrícula y la reducción de la mortalidad infantil en hasta 16 veces luego de trasladarse a un país desarrollado.

En el caso de los países desde donde provienen los migrantes, el informe advierte que la migración en ningún caso reemplaza al desarrollo; no obstante, la movilidad generalmente aporta nuevas ideas, conocimientos y recursos, tanto para los migrantes como para los países de origen, que pueden complementar e incluso mejorar el desarrollo humano y económico. En muchos países, el dinero que envían los migrantes supera la ayuda oficial para el desarrollo.

Los migrantes normalmente comparten lo que ganan con sus familias y comunidades de origen. El informe señala que en muchos casos, se trata de dinero en efectivo, conocido como remesas, pero la familia puede beneficiarse de otras maneras también; estas "remesas sociales", como se han denominado estas otras formas, incluyen la reducción en las tasas de fecundidad, el aumento de las tasas de matrícula escolar y el empoderamiento de la mujer.

---

<sup>17</sup> *Mission To Guatemala (24 to 28 March 2008)* A/HRC/11/7/Add.3 18 March 2009; <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/124/99/PDF/G0912499.pdf?OpenElement>

<sup>18</sup> *Mission To Mexico (9-15 March 2008)* A/HRC/11/7/Add.2 24 March 2009; <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/125/76/PDF/G0912576.pdf?OpenElement>

<sup>19</sup> A/HRC/11/7 14 May 2009; <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/132/23/PDF/G0913223.pdf?OpenElement>

<sup>20</sup> *Communications sent to governments and replies received* A/HRC/11/7/Add.1 20 May 2009; <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/133/38/PDF/G0913338.pdf?OpenElement>

<sup>21</sup> Una consulta a este informe puede verse en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2009/>

Según el informe cuando se integran a estrategias de desarrollo más generales, las políticas migratorias complementan los esfuerzos nacionales y locales más generales destinados a reducir la pobreza y mejorar el desarrollo social y económico.

En el informe se propone un paquete esencial de reformas de seis "pilares" que demanda: 1) Abrir los canales de entrada disponibles para más trabajadores, especialmente aquellos con menos calificados; 2) Garantizar derechos humanos básicos para los migrantes, desde servicios básicos como educación y salud hasta el derecho a voto; 3) Reducir los costos de transacción de la migración; 4) Encontrar soluciones conjuntas que beneficien tanto a las comunidades de destino como a los migrantes; 5) Facilitar la migración interna; 6) Incorporar la migración a las estrategias de desarrollo de los países de origen.

Referente a la migración internacional, el informe no sugiere una liberalización generalizada, puesto que las personas de los lugares de destino tienen derecho a configurar su propia sociedad; no obstante, sí sostiene que existen muchos argumentos a favor de aumentar el acceso en sectores de gran demanda laboral, incluido para trabajadores con bajas calificaciones. Esto es particularmente importante en el caso de los países desarrollados donde la población está envejeciendo, de manera que podría aumentar la demanda de trabajadores migrantes.

Facilitar el acceso y reducir el costo de los documentos oficiales son otras dos medidas importantes para reducir las barreras a la migración regular. Para el informe racionalizar el excesivo papeleo ayudará a poner freno al flujo de migrantes irregulares, sostiene el informe, puesto que la gente encontrará más fácil y barato usar los canales legales.

El informe también insta a los países receptores a tomar medidas para poner fin a la discriminación de los migrantes. Se pone énfasis en la importancia de abordar las inquietudes de los residentes locales y generar más conciencia sobre los derechos de los migrantes, además de trabajar en conjunto con los empleadores, los sindicatos y los grupos comunitarios para luchar contra la xenofobia.

Pese a los casos de intolerancia, las investigaciones encargadas por el PNUD para el informe demuestran que los habitantes de los países de destino generalmente apoyan la llegada de más migrantes cuando hay disponibilidad de empleos y aprecian los beneficios –económicos, sociales y culturales– que aporta la mayor diversidad.

Asimismo se han producido importantes hechos a destacar. Por ejemplo, la Conferencia de la ONU sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) afirmó que el creciente desempleo resultante de la recesión global está deteniendo los flujos de trabajadores migrantes y que muchos están regresando a sus países<sup>22</sup>; desde la UNCTAD se sostuvo la idea de que se pueden tomar medidas a nivel nacional e internacional para lograr que la migración laboral sea un instrumento para superar la crisis financiera global y se señaló que los sectores de la construcción y manufacturas, que emplean numerosos migrantes, figuran entre los más afectados. Además se afirmó que hay una "gran necesidad" de acuerdos multilaterales, incluyendo dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), para asegurar que la migración contribuya al desarrollo y que los conocimientos y la tecnología favorezcan las economías de los países de donde emigran los trabajadores.

En septiembre del 2009 la Iniciativa de la ONU contra la Trata de Personas (UN.GIFT) advirtió que los traficantes explotan la crisis económica para aumentar sus

---

<sup>22</sup> <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=11818&intItemID=1634&lang=1>

operaciones delictivas entre las personas desesperadas por la falta de empleo. Los representantes de UN.GIFT afirmaron que la pobreza incrementa la vulnerabilidad económica de millones de personas a ser explotadas sexual o laboralmente; desde la OSCE se explicó que al desempleo se suma la reducción drástica de las remesas de los trabajadores migrantes, lo que crea situaciones extremas en las que, ante la falta de alternativas viables, las personas tienden a asumir mayores riesgos<sup>23</sup>.

También desde la ONU se exhortó a los Estados a suspender la práctica de detener a los migrantes irregulares, a tratarlos como criminales y a maltratarlos<sup>24</sup>.

Se ha de destacar que durante el 2009 Filipinas se convirtió en el segundo país del mundo designado formalmente como una nación de tránsito para los refugiados en riesgo, según un acuerdo firmado por el gobierno filipino y la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR). Según el pacto, del que también es signataria la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), los refugiados en peligro podrán permanecer hasta seis meses en territorio filipino, mientras son reubicados en un tercer país. En marzo pasado, Rumania firmó con el ACNUR el primer acuerdo de este tipo<sup>25</sup>.

## 1.2.- El ACNUR y la protección de los refugiados

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que ha aumentado a setenta y ocho miembros<sup>26</sup>, ha abordado una reforma estructural y administrativa basada en una mayor descentralización y regionalización de su organización interna, a fin de atender mejor las necesidades de los beneficiarios de este organismo. De hecho la preocupación por la situación de los refugiados cuya condición se mantiene estática en el tiempo ha sido, junto con los desplazamientos internos en contexto urbano, objeto de especial atención en el período aquí estudiado, hasta el punto de centrar la atención de la sesión plenaria del Comité Ejecutivo del ACNUR, enervar una Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>27</sup>, y centrar su Diálogo anual y una iniciativa específica en esta materia.

En efecto, en su **59ª Sesión Plenaria del Comité Ejecutivo** celebrada en 2008 (la número 108) se alcanzó una *Conclusión General sobre Protección Internacional*<sup>28</sup>, se reiteró el llamamiento a la colaboración y cooperación entre los Estados y el ACNUR, con el fin de brindar especial atención a niños y mujeres, así como a la obligación de respetar el principio de no devolución. Además, en su 59ª Sesión Plenaria, el Comité Ejecutivo además de demandar la colaboración de Estados y ONGs<sup>29</sup>, recogía en su Informe el presupuesto del año siguiente, en el que desglosaban 22 programas supletorios (cada uno con su propio presupuesto) a acometer por el ACNUR. En dicho Informe, el Alto Comisionado informaba de los compromisos adoptados y los progresos

---

<sup>23</sup> [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=8976](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=8976)

<sup>24</sup> <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=16487&criteria1=migrantes&criteria2>

<sup>25</sup> <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/46822d01d.pdf>; <http://www.unhcr.org/49ba623f2.html>

<sup>26</sup> Ha aumentado en dos miembros en este período, véase la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/63/146 (<http://www.acnur.org/biblioteca/7030.pdf>).

<sup>27</sup> Resolución A/RES/63/148 sobre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, cit. *supra*.

<sup>28</sup> <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6800.pdf>

<sup>29</sup> <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6798.pdf> (A/AC.96/1063)

realizados, a la vez que pedía una reflexión sobre diferentes maneras de responder a los desplazamientos internos forzados y su afectación al cambio climático, sin dejar de reiterar la urgente necesidad de proveer a la protección de los grupos vulnerables (mujeres, niños, apátridas,...).

Como decíamos, la preocupación por las situaciones de refugiados prolongadas en el tiempo han centrado la celebración del *Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos en Materia de Protección 2008* (10 y 11 de diciembre de 2008), entre los documentos preparatorios del cual se incluían una serie de compromisos orientativos<sup>30</sup> así como la necesidad de lograr acuerdos sobre estrategias y actividades para llevarlos a cabo, destacando la repatriación voluntaria (solución más factible para situaciones de refugiados prolongadas) o la reintegración sostenible en un tercer país. Poco menos de un mes tras la celebración del Diálogo, el ACNUR publicaba una *Iniciativa Especial sobre las Situaciones Prolongadas*<sup>31</sup>, que recogía y actualizaba los resultados extraídos del diálogo, dando una visión general y un plan de acción común, detallado por regiones prioritarias (Afganistán, Bangladesh, Sudán, Serbia y Tanzania).

Más allá de la actividad que realiza el ACNUR sobre el terreno, y cuya descripción excede el ámbito de este trabajo, son de destacar algunas actuaciones dirigidas a impulsar o a reforzar la protección de los refugiados en el mundo. Así, el Alto Comisionado elaboró un informe en junio de 2008, *Nota sobre Protección Internacional*<sup>32</sup>, en la que analiza la situación de los refugiados a través de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (derecho a buscar y disfrutar del asilo, derecho a una nacionalidad, derechos de los refugiados, etc) y los principios que ésta contiene; a partir de esta Nota, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó su Resolución A/RES/63/184 urgiendo a los Estados a dar cumplimiento a los mismos en su práctica en esta materia<sup>33</sup>. En una perspectiva más regional, puede destacarse la adopción por el ACNUR de un *Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*<sup>34</sup>, constituye un documento de referencia pues en él se refleja el esfuerzo realizado para abordar la crisis humanitaria de Colombia, que constituye el primer país en el ranking de población desplazada asistida o protegida por el ACNUR, seguida de Irak y de la República Democrática del Congo. De la misma manera, la participación del ACNUR en la Conferencia Ministerial sobre el Proceso Euro-Africano sobre Migración y Desarrollo celebrado en París los días 20 y 21 de octubre de 2008, le permitió ofrecer una serie de recomendaciones<sup>35</sup> y propuestas respecto de la migración legal, la migración irregular y la relación entre migración y desarrollo; las propuestas van desde el apoyo a la integración de los inmigrantes desde las instituciones estatales hasta extender a los refugiados los beneficios de la migración legal, pasando por el reconocimiento y el respeto de los derechos específicos de cada colectivo. Desde la perspectiva española, destaca la publicación por el ACNUR también publicó en abril de

---

<sup>30</sup> SITUACIONES DE REFUGIADOS PROLONGADAS. Un documento de discusión preparado para el Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos en Materia de Protección 2008 (<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6915.pdf>)

<sup>31</sup> *Protracted Refugee Situations. High Commissioner's Initiative.* (<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6805.pdf>)

<sup>32</sup> <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6556.pdf> (A/AC.96/1053)

<sup>33</sup> la Resolución A/RES/63/184 sobre protección de los inmigrantes, cit. *supra*, en la cual se reitera a los Estados la obligación de cumplir con los Tratados Internacionales de los cuales forman parte, especialmente aquellos en materia de Derechos Humanos.

<sup>34</sup> <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf>

<sup>35</sup> <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6687.pdf>

2009 un informe titulado *Refugee protection and international migration: a review of UNHCR's role in the Canary Islands, Spain*<sup>36</sup>, con estimaciones sobre el número de inmigrantes recibidos por las Islas Canarias en 2008 (unos 8.300) así como recomendaciones al Gobierno español sobre la actuación a seguir en estos casos, destacadamente la protección de los menores, la necesidad de mayor coordinación interna, el fortalecimiento de las relaciones internacionales, etc..

Entre las **publicaciones** del ACNUR, encontramos las tradicionales publicaciones anuales, que siguen constituyendo un elemento de referencia en esta materia: *Global Trends*, *Global Report* y *Global Appeals*.

En su informe estadístico elaborado por el propio ACNUR titulado *Global Trends 2008*<sup>37</sup> (Tendencias Globales 2008), se actualiza la cifra de personas refugiadas, solicitantes de asilo y desplazados internos en el mundo a 42 millones, de los cuales 16 millones son refugiados y solicitantes de asilo, mientras 26 millones son desplazados internos. A pesar de que dicha cifra supone una reducción de alrededor de 700.000 personas respecto a 2007, el propio ACNUR adelanta que los movimientos generados en 2009 –y no recogidos en dicho informe – probablemente devolverán a una situación semejante a la anterior, con la desventaja de que en 2008 se constató también una reducción del 34% en el retorno de desplazados internos y del 17% en la repatriación de los refugiados.

Desde una perspectiva más cualitativa, el *Global Report 2008*<sup>38</sup>, apunta algunos logros y cambios en la situación de las personas merecedoras de protección por regiones. En Europa, se estima que el mayor número de inmigrantes irregulares provienen de los países del sur-este europeo o de la zona báltica, para constatar no obstante que los mayores retos del ACNUR en Europa eran: primero, enfrentarse a actitudes racistas o xenófobas –acentuadas por la actual crisis financiera-; y segunda, el acceso de ayuda humanitaria a los países del Cáucaso. Además, como apunte, cabe añadir que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos falló contra la práctica de algunos Estados (en concreto, contra el Reino Unido<sup>39</sup>) de limitar o restringir el acceso de inmigrantes, por incumplimiento de la obligación internacional de brindar protección a estos colectivos, teniendo en cuenta como principal y decisivo documento de Naciones Unidas el *UNHCR Position on the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Sri Lanka*<sup>40</sup>.

Por último, respecto a los programas y estrategias del ACNUR se hace eco el *Global Appeal 2009 Update* (Actualización de los Programas y Estrategias del ACNUR en 2009)<sup>41</sup>, especialmente de los cambios introducidos al *Global Appeal 2008-2009*<sup>42</sup>, a raíz de la situación general de Colombia, América Latina y América del Norte y el Caribe. La actualización se centra básicamente en la repatriación y reintegración -que continúan siendo aspectos centrales del trabajo del ACNUR a través del retorno voluntario y la regularización de la situación de los refugiados en el país o región de origen-, las migraciones mixtas donde los fenómenos de desplazamiento no pueden identificarse con un sólo concepto del binomio desplazamiento/emigración, y el

---

<sup>36</sup> <http://www.unhcr.org/4a1d2d7d6.html>

<sup>37</sup> <http://www.unhcr.org/4a375c426.html>

<sup>38</sup> <http://www.unhcr.org/gr08/index.html#/home>

<sup>39</sup> <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=&sessionid=32795410&skin=hudoc-en> (caso de NA. v. The United Kingdom, de 17 de julio de 2008)

<sup>40</sup> <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/459a1fcb2.pdf>

<sup>41</sup> <http://www.unhcr.org/ga09/index.html>

<sup>42</sup> <http://www.unhcr.org/ga08/index.html>

desplazamiento en contextos urbanos, derivado principalmente del incremento de población rural desplazada a las grandes ciudades, siendo Damasco en la República Árabe de Siria, un ejemplo particularmente destacable. De hecho, la creciente atención sobre el fenómeno de los desplazados en contextos urbanos, ha conducido a dedicarle el *Diálogo 2009* previsto para los días 9 y 10 de diciembre de ese año en Ginebra.

Otras publicaciones de interés en este período han sido *La protección de los Refugiados y el Papel del ACNUR*<sup>43</sup> (2009), *Manual del ACNUR para la protección de Mujeres y Niñas*<sup>44</sup> (enero de 2008), *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del menor (DIS)*<sup>45</sup> (mayo de 2008) y *Evaluación de las necesidades globales*<sup>46</sup> (Informe piloto, octubre de 2008), *Evaluation of UNHCR's efforts to prevent and respond to sexual and gender-based violence in situations of forced displacement*<sup>47</sup> (octubre de 2008), *A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions (4th edition)*<sup>48</sup> (agosto de 2009), *Refugee Protection and Human Trafficking: Selected Legal Reference Materials, First Edition*<sup>49</sup> (diciembre de 2008).

### 1.3.- La labor de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Siguiendo la tendencia de la última década, la OIM<sup>50</sup> ha seguido no sólo en número de miembros, sino también en proyectos, oficinas y personal. En la actualidad forman parte de la OIM 127 Estados miembros y 93 Observadores, entre los cuales se encuentran 17 Estados y 76 Organizaciones Internacionales<sup>51</sup>. Tal y como anunciamos en la crónica anterior, el 18 de junio de 2008 fue elegido por un período de cinco años como Director general, el Sr. William Lacy Swing<sup>52</sup>, quien tomó posesión del mismo en octubre de 2008 con un discurso centrado en la importancia de los nuevos ámbitos de investigación en migraciones así como en las posibles implicaciones que la crisis económica y financiera en ciernes pudiera tener sobre las migraciones, enfatizando ante el Consejo de la OIM que sus próximas actuaciones al frente de este organismo OIM irían dirigidas evaluar las consecuencias de la crisis financiera, tanto en términos económicos (consecuencias de la disminución de remesas en los países de origen, por ejemplo), como sociales, en términos de posible estigmatización de los inmigrantes. Con este diagnóstico, la orientación de las actuaciones de la OIM se dirigiría a la prevención de estas situaciones y al fortalecimiento de una opinión pública equilibrada en relación a los inmigrantes, informando al público sobre las contribuciones de los

<sup>43</sup> <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7029.pdf>

<sup>44</sup> <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7137.pdf>

<sup>45</sup> <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7126.pdf>

<sup>46</sup> <http://www.unhcr.org/48ef09a62.html> (*Global Needs Assessment Pilot Report: Refugee realities*)

<sup>47</sup> <http://www.unhcr.org/48ea31062.html>

<sup>48</sup> <http://www.unhcr.org/3d4ab3ff2.html>

<sup>49</sup> <http://www.unhcr.org/4986fd6b2.html>

<sup>50</sup> La Organización Internacional de las Migraciones (OIM) es una organización intergubernamental de carácter internacional creada en 1951, consagrada a prestar a los Estados Miembros asesoramiento y servicios en materia de inmigración, tiene la voluntad de constituirse en un foro para el intercambio de opiniones y experiencias, fomentar la cooperación y la coordinación en la materia y garantizar así un traslado organizado de refugiados, desplazados y migrantes.

<sup>51</sup> En el siguiente enlace puede verse un resumen de la situación de la OIM (Estados miembros, gastos, proyectos) [http://www.iom.ch/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published\\_docs/book\\_s/iomfolder\\_spa/facts\\_figures\\_es.pdf](http://www.iom.ch/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/book_s/iomfolder_spa/facts_figures_es.pdf). Para un mayor detalle ver el informe financiero de 2008 disponible en [http://www.iom.ch/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/es/council/98/MC\\_2277.pdf](http://www.iom.ch/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/es/council/98/MC_2277.pdf)

<sup>52</sup> Resolución del Consejo Núm. 1167 (XCV) del 18 de junio de 2008

mismos a la vida económica, social y cultural de sus países, y también a hacer especial hincapié en el respeto de los derechos humanos.

Del amplio abanico de actividades emprendidas por la OIM y que incluyen desde la asesoría a los Estados miembros y otras organizaciones internacionales, a la realización de estudios empíricos y normativos relacionados con las migraciones, pasando por la celebración de múltiples talleres y seminarios, cabe destacar el funcionamiento durante 2008 del “Fondo 1035”<sup>53</sup>, que ha continuado sirviendo al desarrollo de numerosos proyectos sobre migraciones laborales, salud y migración, lucha contra la trata de personas y sistemas de gestión de la migración<sup>54</sup> en países en vías de desarrollo. Si dejamos de lado la actividad de asistencia a la gestión para , centramos en la labor investigadora y orientadora de las políticas migratorias también asumida por esta organización, pueden destacarse algunos informes y publicaciones relevantes, que además reflejan esa amplitud de actuación.

Así por ejemplo, para orientar las políticas migratorias y la gestión de la inmigración de los Estados, la OIM ha dedicado importantes esfuerzos a recopilar y analizar datos fiables sobre migración, así como a efectuar recomendaciones para los Estados miembros sobre la correcta gestión de la inmigración, entre las cuales: “*Indigenous Routes: A Framework of Understanding Indigenous Migration*”, “*Introduction to basic counselling and communication skills: IOM training manual for migrant community leaders and Community workers*”, “*Permanent or circular migration? Policy choices to address Demographic decline and Labour Shortages in Europe*”, “*Addressing the irregular employment of immigrants in the European Union: Between Sanctions and Rights*”, “*Assessing the Costs and Impacts of Migration Policy: An International Comparison*”, “*International migration law and policies in the mediterranean context*”, “*Documents: The Developer’s Toolkit*” e “*Irregular migration from west Africa to the Magreb and the European Union: An Overview of Recent Trends*” (MRS N°32). Sobre el concepto de integración y las posibles políticas a adoptar para la correcta gestión de la integración “*Los migrantes y la sociedad de acogida: Asociaciones acertadas*”(Diálogo internacional sobre migración n°11). Con la finalidad de mejorar la información disponible sobre la migración, contribuir a una gestión mejor y facilitar la toma de decisiones en materia de políticas migratorias la OIM ha publicado en 2009 una serie de perfiles migratorios sobre diversos países<sup>55</sup>.

Entre otros ámbitos, las actividades de la OIM durante 2009 se centraron en la protección de los **derechos humanos de los migrantes**. Una prueba de ello es que la temática principal del Diálogo Internacional sobre la Migración de 2009 es “Los

---

<sup>53</sup> Creado en el año 2001 mediante la Resolución del Consejo núm. 1035, de 29 de noviembre de 2000, el “Fondo 1035” se destina al desarrollo de proyectos en Estados miembros de la OIM en vías desarrollo o con un economía en transición para proporcionarles un apoyo especial en el desarrollo y ejecución de proyectos de la OIM y hacer frente con él a determinadas áreas de gestión de la migración.

<sup>54</sup> La lista de proyectos anuales que han sido desarrollados por la OIM puede consultarse en [www.iom.it/1035/projectlist.htm](http://www.iom.it/1035/projectlist.htm)

<sup>55</sup> “*Migration in the Russian Federation: A Country Profile 2008*”, “*Migration in Albania: A Country Profile 2008*” “*Migration in Armenia: A Country Profile 2008*” “*Migration in the Republic of Azerbaijan: A Country Profile 2008*” “*Migration in Georgia: A country Profile 2008*” “*Migration in Greece: A Country Profile 2008*” “*Migration in Romania: A Country Profile 2008*” “*Migration in Bulgaria: A country profile 2008*” “*Migration in Ukraina: A Country Profile 2008*” “*Migration in Serbia: A Country Profile 2008*” “*Migration in the Black sea region: An Overview 2008*” “*Migration in Moldova: A Country Profile 2008*” “*Migration in Turkey: A Country Profile 2008*” “*Perfil migratorio de Argentina 2008*” “*Perfil migratorio de Ecuador 2008*”. Estos Perfiles se encuentran disponibles de forma gratuita en [http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main\\_page=index&language=es](http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=index&language=es)

Derechos Humanos y la migración: empeño conjunto a favor de una migración protegida, digna y segura”. En el seno de este Diálogo Internacional se han organizado dos talleres: “*Respeto efectivo de los derechos humanos de los migrantes: una responsabilidad compartida*” (25 y 26 de marzo de 2009) y “*La trata de personas y la explotación de migrantes: garantizar la protección de los derechos humanos*” (9 y 10 de julio). De hecho, el Diálogo Internacional sobre la Migración, que se inició en 2001 con la finalidad de contribuir a una mejor comprensión de las cuestiones migratorias y consolidar los mecanismos de colaboración entre Estados y otros actores, se ha consolidado como un importante foro de debate y discusión que favorece la cooperación y coordinación entre los distintos Estados miembros en temas y áreas en las que es necesaria una puesta en común de experiencias previas y políticas aplicadas<sup>56</sup>.

La OIM ha continuado sus trabajos sobre **migración y el medio ambiente** con la publicación de “*El cambio climático, la degradación del medio ambiente y la migración: ¿Qué hacer ante las circunstancias de vulnerabilidad de la población y cómo aprovechar las oportunidades de solventar el problema?*”, publicación en la que se incluye el informe de la Conferencia sobre “Climate change, environmental degradation and Migration: Addressing vulnerabilities and harnessing opportunities” celebrado en febrero de 2008 (Génova), así como la publicación de diferentes informes y estudios sobre el tema en la Serie de Estudios de la OIM sobre Migración, entre los que destacan *Migration et changements climatiques*” (MRS N°31) y “*Climate change and migration: Improving methodologies to estimate flows*”(MRS N°33).

La **lucha contra la trata de personas y la inmigración clandestina**, continúa siendo un tema de central interés para la OIM. Durante el período 2008-2009 ha promovido estudios tanto cuantitativos como cualitativos sobre la trata de personas, con el fin de analizar las tendencias, las causas y las consecuencias de este fenómeno, así como la estructura, motivaciones y funcionamiento de las organizaciones delictivas que se dedican a tal actividad. Son de este período las publicaciones “*In Pursuit of the Southern dream: Victims of necessity-assessment of the irregular movement of men from East Africa and the Horn to South Africa*”<sup>57</sup>, estudio en el que se estima que la magnitud de estos concretos flujos se sitúa alrededor de 17.000 a 20.000 hombres al año, lo que supone unos beneficios de entre 34 y 40 millones de dólares USA. Respecto a la necesidad de adoptar una correcta y eficaz asistencia a las víctimas de trata de personas debe destacarse “*Caring for Trafficked persons: Guidance for health providers*”<sup>58</sup>.

Como se ha apuntado en otras ocasiones, las relaciones entre **migración y desarrollo** ocupan cada vez mayor interés entre la comunidad internacional, tal y como demuestran el establecimiento del Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo o la creación del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo. La OIM no es una excepción a esta tendencia, pues como en

---

<sup>56</sup> En 2008, el Diálogo giró en torno al tema principal “Migración de retorno: retos y oportunidades”, con dos talleres: “*Encauzar la migración de retorno*” (21 y 22 de abril de 2008) y “*Alentar la función de retorno para fomentar el desarrollo*” (7 y 8 de julio). Los talleres sirven para intercambiar impresiones y experiencias sobre la migración de retorno y examinar las diversas perspectivas y enfoques de la cuestión.

<sup>57</sup> Documento disponible en

[http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main\\_page=product\\_info&cPath=7&products\\_id=507](http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=7&products_id=507)

<sup>58</sup> Disponible en

[http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main\\_page=product\\_info&cPath=1&products\\_id=510](http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=1&products_id=510)

años anteriores, encontramos múltiples publicaciones sobre el tema: “*Migration and Development: Achieving Policy coherence*” (MSR N°34), “*Migration, Development and environment*” (MRS N°35), así como “*Migration and Development: Perspectives from the South*”, “*Situation report on international migration in East and South-East Asia: Regional thematic working group international migration including human trafficking*” en el que también se hace referencia a la trata de personas y “*Migration and Development Within and Across Borders: Research and Policy Perspectives on Internal and International Migration*” resultado de una reunión de expertos organizada conjuntamente por el Consejo de Ciencias Sociales Research (SSRC), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Comité Económico y Social Research Council (ESRC) y el Centro de Política Migratoria y la sociedad (COMPAS).

Finalmente, la cuarta edición del **Informe sobre las migraciones en el Mundo, 2008**, publicado ese mismo año y subtítulo *Encauzar la movilidad laboral en una economía mundial en plena evolución*, aborda la movilidad laboral en una economía en evolución, así como importantes aspectos sobre la naturaleza del fenómeno migratorio e intenta identificar una serie de estrategias y opciones políticas que facilitarían el desarrollo coherente de políticas migratorias que favoreciesen una migración humana y ordenada. Una parte del informe analiza una amplia gama de patrones migratorios contemporáneos vinculados a fines económicos, mientras que en otra parte del informe se analizan las posibles respuestas políticas a estos patrones.

Finalmente, cabe apuntar que la OIM continúa trabajando en la redacción del Manual sobre *Mainstreaming Migration Into Poverty Reduction Strategy Papers (PROPS) and Other National and Regional Development Strategies*, con la finalidad de que se convierta en una herramienta común para varios organismos (OIT, OIM, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia)

#### 1.4.- La Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Entre 2008 y 2009 la producción normativa de la OIT en materias relacionadas con la inmigración ha sido bastante escasa: no se ha adoptado ningún nuevo convenio, y respecto del Convenio n° 97 sobre migración laboral (1949) apenas destaca su ampliación a Filipinas<sup>59</sup>. Ello no significa, sin embargo, que la OIT haya permanecido inactiva en este ámbito.

En el mes de junio 2009 tuvo lugar en Ginebra la 98ª Conferencia anual de la OIT “*98th Session of the International Labour Conference, 3-19 June 2009*”. Sobre el trabajo desarrollado durante la misma cabe señalar que, junto con los *reports* que habitualmente se presentan relativos a la aplicación, por los Estados miembros, de los Convenios y recomendaciones de la OIT, también fueron abordados otros temas de especial interés. Así el *Report del Director General* tuvo como objeto el análisis de la situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados. Y, los *Reports IV* y *V* abordaron las cuestiones sobre la promoción del empleo rural para la reducción de la pobreza y el análisis sobre las habilidades para mejorar la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo, respectivamente<sup>60</sup>. En consecuencia con los temas debatidos, la

<sup>59</sup> <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

<sup>60</sup> Sobre la totalidad de Reports presentados en la 98th Conferencia de la OIT [http://www.ilo.org/global/What\\_we\\_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/97thSession/reports/lang--](http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/97thSession/reports/lang--)

Resolución adoptada por la Conferencia efectúa un énfasis especial en el trabajo rural y en la mejora de las condiciones laborales de las zonas menos desarrolladas. Así mismo, se adopta la *ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization* el 10 de junio de 2008<sup>61</sup>, mediante la cual los Estados miembros se comprometen a mejorar la capacidad de la OIT para avanzar en el objetivo de lograr el progreso y la justicia social en el contexto de la globalización, a través del Programa de Trabajo Decente. La Declaración institucionaliza el concepto de trabajo decente desarrollado por la OIT desde 1999, situándolo en el centro de las políticas de la Organización.

Tal y como se ha venido señalando, la labor de la Sección de Migración Internacional de la OIT se centra, por una parte, en la implementación de proyectos propios o en conjunto con otras instituciones para promocionar el mejoramiento de las condiciones laborales tanto en los países emisores como en los países receptores de trabajadores inmigrantes. Y por otra parte, esta labor técnica se complementa con un trabajo de investigación difundido bien, a través, de la *International Migration Papers*; bien, a través, de informes, estudios o investigaciones relativos a las condiciones laborales de los trabajadores migrantes.

Sobre la actividad técnica de la OIT, durante el periodo comprendido en esta crónica, se ha continuado con la mayor parte de proyectos en curso, como los relativos al fortalecimiento institucional en materia migratoria para contribuir al desarrollo de los países de la región andina; el proyecto conjunto entre la OIT, UNIFEM, EC, relativo a la gestión del tráfico transfronterizo de trabajadores en el sudeste de Asia; entre otros.

Igualmente, se han iniciado nuevos proyectos, tres de ellos en África: el primero, denominado *Extending social security for migrant workers in Africa*, cuyo enfoque es la ayudar a los Gobiernos, para reforzar las estrategias nacionales y regionales para la extensión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores migrantes africanos y sus familias<sup>62</sup>. Los otros dos con colaboración financiera del Gobierno español y dirigidos a afrontar la ausencia de un modelo de gestión migratoria en el continente africano así como la incapacidad técnica y material de estos gobiernos para hacer frente a los números movimientos y rutas migratorias; así, el proyecto *Improving institutional capacity to govern labour migration in North and West Africa*<sup>63</sup> pretende fomentar un desarrollo más ordenado de las diversas corrientes migratorias en el norte y este del continente africano y fortalecer la capacidad institucional para regular la migración laboral, para producir una mayor conciencia entre los interesados en materia de migración y establecer la cooperación internacional y mecanismos concretos de colaboración entre países y regiones para mejorar la regulación de la migración laboral como una herramienta para el desarrollo. En este eje de asistencia a África, se enmarca también el proyecto OIT-España *Cooperation for better migration policies*<sup>64</sup>, con el que se busca mejorar la capacidad institucional para regular la migración laboral en África

---

en/index.htm

<sup>61</sup> Sobre los textos adoptados en la Conferencia,

[http://www.ilo.org/global/What\\_we\\_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/97thSession/texts/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/97thSession/texts/lang--en/index.htm)

<sup>62</sup> El proyecto se desarrolla bajo en el siguiente orden de prioridades : 1) la promoción de acuerdos regionales y bilaterales de seguridad social, 2) la inclusión de disposiciones sobre seguridad social en los programas de migración laboral, incluidos los planes de migración temporal y circular, 3) el fortalecimiento de los convenios regionales sobre la seguridad social, 4) la proposición de los regímenes de seguro voluntario para los trabajadores migrantes en el extranjero

<sup>63</sup> <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/areas/tcprojects.htm>

<sup>64</sup> <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/news.htm>

septentrional y occidental; el proyecto tiene por objeto la realización y la maximización de los beneficios de la migración laboral internacional para el desarrollo de los países de origen y de destino mediante la realización de actuaciones enfocadas a promover la buena gobernanza y una gestión eficaz de la migración laboral, con base en el Marco Multilateral de la OIT para las migraciones laborales.

Como complemento a los proyectos de gestión migratoria, destaca la publicación de la OIT *National Labour Migration Policy for Sri Lanka Launched*<sup>65</sup>. En este estudio se describe la política desarrollada por Ministerio de Relaciones Exteriores de Promoción del Empleo y Bienestar Social, donde se articula el compromiso del Estado con la garantía de un proceso de migración laboral adherido a los principios y directrices enunciados en los instrumentos internacionales y las buenas prácticas internacionales. El objetivo general de este documento es promover oportunidades para que todos los hombres y las mujeres a participar en la migración para el empleo decente y productivo en condiciones de libertad, dignidad, seguridad y equidad. Este documento a favor de una política laboral reconoce la significativa contribución de todos los trabajadores migrantes de Sri Lanka a la economía nacional a través de las remesas de divisas y de otros mecanismos y se centra en las estrategias para aumentar los beneficios de la migración laboral, y reducir al mínimo sus efectos negativos para la economía, la sociedad y los trabajadores migrantes y sus familias, en consonancia con la protección de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes. Así mismo, la publicación *International Migration Papers* dedica uno de sus ejemplares al análisis de la planificación migratoria, *Integrating Migration Issues: Into Development Planning* (IMP's 93)

En el continente europeo, se desarrolla el proyecto *Regulating labour migration as an instrument of development and regional cooperation, in Kazakhstan, Kyrgyz Republic and Tajikistan*, el cual tiene como finalidad la fijación de políticas, estrategias y mecanismos para regular la migración laboral como instrumento para el desarrollo y la cooperación en y entre los países de Asia Central, Kazajstán, Kirguizistán y Tayikistán. Se busca fortalecer las estructuras institucionales en materia de migración laboral, fomentar la capacidad de los interlocutores sociales a participar en la política de migración laboral y la administración; y fortalecer el diálogo internacional y los mecanismos de cooperación para regular la migración laboral entre los países de Asia Central. Este proyecto viene a completar una actuación mas amplia de la IOT en Europa oriental que, ya descrita en los informes anteriores, centrada en la formación y capacitación laboral, así como la promoción de trabajos comunitarios como estrategia para prevenir el trafico de mujeres.

Como ya se indicó, la labor técnica de la OIT viene acompañada en numerosas ocasiones de una labor de investigación y divulgación.

Así, en materia de protección de los **derechos laborales** destaca el estudio sobre *Protecting the rights of migrant workers: A shared responsibility*, donde se examina la conexión entre la protección de los derechos de los migrantes y el desarrollo. Sobre los efectos positivos de la inmigración laboral y los principales problemas de las políticas de migración a nivel nacional, regional e internacional, destaca *Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'oeuvre*. El estudio ofrece una amplia gama de principios, directrices y mejores prácticas, al tiempo que, aborda una serie de temas de importancia fundamental: el trabajo decente para todos, la gobernanza de la migración,

---

<sup>65</sup> [http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/info/mpolicy\\_srilanka.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/info/mpolicy_srilanka.htm)

la protección de los trabajadores migrantes, la promoción de los vínculos entre migración y desarrollo, el fortalecimiento de la cooperación internacional.

Finalmente, el estudio sobre la relación entre **genero y migraciones** es una de las cuestiones analizadas en la colección de documentos *International Migrations Papers*<sup>66</sup>, (IMP's 98 y IMP's97) *Genere, migration et déqualification: des trajectoires contrastées - Etude de cas de travailleuses migrantes à Genève* y *The Gender Dimension of Domestic Work in Western Europe*. Sobre la inmigración irregular (IMP's 94 y 96) *Irregular economic activities of migrants in the Czech Republic* y *Migrants and Informal Work in Hungary*. Esta colección también contienen un interesante estudio comparado (IMP's 95) *Study of Employment and Residence Permits for Migrant Workers in Major Countries of Destination*, además de un análisis sobre es el principio de no discriminación (IMP's 91) *Legal prohibitions against employment discrimination available to migrant workers employed in Europe: A review of international instruments and national law in four selected countries*<sup>67</sup>. Respecto a otras tareas de la OIT cabe reseñar la labor de monitoreo y divulgación de buenas prácticas. En este sentido, destaca el Programa de cooperación entre Francia y Mali, que tiene por objeto facilitar el intercambio de iniciativas y recursos relacionados con los trabajadores migrantes para el desarrollo de su país de origen<sup>68</sup>.

### 1.5.- El Banco Mundial (BM)

Como es sabido, la misión principal del Banco Mundial (BM) es ayudar a los países en desarrollo y a la población mediante el trabajo con los Estados Miembros para aliviar la pobreza a la que se ven sometidos<sup>69</sup>. En la medida en que las migraciones internacionales generan importantes consecuencias económicas, sociales y culturales, tanto en los países de origen como en los países de destino, no es extraño que esta institución haya incrementado su interés por este fenómeno. Con este fin, el Banco Mundial ha establecido el *Programa en Migraciones y Desarrollo* dentro del Grupo de Investigación sobre Desarrollo que se encarga de recopilar y analizar los datos y la información disponible sobre inmigración, principalmente desde la perspectiva del impacto económico de la misma en el desarrollo, con el fin de identificar políticas, normas y reformas institucionales que permitan a los países desarrollados y a los que están en vías de desarrollo aprovechar mejor este fenómeno.

Son numerosos los temas analizados en el *Programa en Migraciones y Desarrollo*, centrándose la actividad en el **impacto de la inmigración y las remesas**, pues no podemos olvidar el carácter económico de las actividades y funciones del Banco

---

<sup>66</sup> [http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/info/imp\\_list.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/info/imp_list.htm)

<sup>67</sup> [http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/info/imp\\_list.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/info/imp_list.htm)

<sup>68</sup> [http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmmain.showPractice?p\\_lang=en&p\\_practice\\_id=4](http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=4)

<sup>69</sup> El Banco Mundial es una organización internacional de la que forman parte 186 países, su principal función es la asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo de todo el mundo. Pero además de estas funciones de carácter económico, el Banco Mundial tiene en cuenta en sus actividades la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre los que se incluyen la eliminación de la pobreza y la búsqueda de un desarrollo sostenible, aumentar el crecimiento respetando el medio ambiente, y creando oportunidades individuales. Para conocer las actividades que realiza el Banco Mundial, en múltiples ámbitos relacionados con la economía pueden consultarse los Informes anuales, disponibles en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/0..contentMDK:20193478~pagePK:64057863~piPK:242674~theSitePK:263702,00.html>

Mundial. Este año podemos encontrar diferentes estudios sobre varios Estados en los que se analiza el impacto de estas remesas, a través de encuestas realizadas en los hogares y con la colaboración de las autoridades nacionales correspondientes, deben destacarse, *Impact of migration, remittances on poverty and spending structure of households (Guatemala)*, *Determinants of migration, impact of migration on inequality (Mexico)*, *Impact of migration, remittances on poverty, income distribution, and local development (Morocco)* e *Impact of New Zealand 'lottery' immigration policy on accepted, unaccepted households and households that did not apply (Samoa, New Zealand)*. Entre otros documentos sobre la materia destaca, “*Career placement skilled migrants in the U.S: labour market: a dynamic approach*” (WPS 4891. Cristina Ileana Neagu), “*The regional dimension of North-South trade related R&D spillover*” (WPS4826. Maurice Schiff and Yanling Wang)<sup>70</sup>. Además de estas publicaciones, el 10 y 11 de septiembre de 2009 se realizaba en Washington DC la Segunda Conferencia sobre migración y desarrollo, poniéndose de manifiesto así que la inmigración y desarrollo sigue siendo uno de los temas clave de los que se ocupa el Banco Mundial.

Otro de los temas tratados por el Banco Mundial es la denominada **fuga de cerebros**, son dos los libros publicados sobre este ámbito, centrado principalmente en los pequeños Estados en los que se intenta conocer el fenómeno, así como las consecuencias derivadas de la migración de trabajadores cualificados, “*Measuring skilled migration rates: the case of small states*”(WPS 4827. Docquier, Frederic y Schiff, Maurice) y “*North-South trade related technology diffusion, brain drain and productivity growth: are small states different?* (WPS 4828. Maurice Schiff y Yanling Wang).

## **2.- La actividad de las organizaciones internacionales de carácter regional europeo: el Consejo de Europa, la OCDE y la OSCE.**

### 2.1.- La actividad del Consejo de Europa, y particularmente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Como es sabido, el Consejo de Europa es una organización internacional de carácter regional entre cuyos fines fundacionales se encuentran la promoción de la democracia y los derechos humanos en toda Europa. Para ello cuenta con una serie de órganos e instituciones que en su actividad ordinaria vienen elaborando un cuerpo de resoluciones, recomendaciones y sentencias de referencia obligada. De la actividad general del Consejo de Europa debe destacarse la entrada en vigor el 1 de mayo de 2009 de la *Convención del Consejo de Europa para la prevención de la apatridia en los casos de sucesión de Estados* (STCE núm. 200), de 19 de mayo de 2006.

El primero de los órganos del Consejo de Europa cuya actividad cabe destacar es la **Asamblea Parlamentaria**, que entre 2008 y 2009 adoptó la *Recommendation REC 1838 (2008) 24/06/2008 Empowering women in a modern, multicultural society* o la *Recommendation REC 1862 (2009) 30/01/2009* y *Resolution RES 1655 (2009) 02/02/2009 Environmentally induced migration and displacement: a 21st century challenge*, presentándose como elementos destacables dos mociones sobre el uso del art. 39 del Reglamento del TEDH para evitar perjuicios a inmigrantes y extranjeros en procedimientos de extracción y expulsión, así como sobre la interceptación y rescate de

<sup>70</sup> Los documentos citados se encuentran disponibles en <http://www.worldbank.org/reference>

inmigrantes y solicitantes de asilo en el mar; igualmente destacables son los informes presentados sobre violencia doméstica sobre mujeres inmigrantes, la necesidad de mejorar la calidad y coherencia de las decisiones sobre asilo y sobre la protección de los derechos de los desplazados de larga duración<sup>71</sup>. Igualmente, durante el período examinado se adoptaron una resolución y una recomendación sobre la punición de los llamados “crímenes de honor”<sup>72</sup>.

En el constante intercambio de recomendaciones y resoluciones con el **Comité de Ministros**, muchas de los actos de la Asamblea<sup>73</sup> pero también de otros órganos<sup>74</sup> han sido objeto de nuevo debate y observaciones por el Comité. Destacan algunas Recomendaciones del Consejo de Ministros en materia religiosa, en particular la Recomendación sobre la “Dimensión de las religiones y las convicciones no religiosas en la Educación intercultural” o las adoptadas sobre “Estado, religión, laicidad y derechos humanos. Blasfemia, insultos de carácter religioso e incitación al odio contra las personas con motivo de su religión”<sup>75</sup>. Más discutible fue la postura del Consejo de Ministros sobre la persecución de personas de etnia gitana en Italia<sup>76</sup>, pues el Consejo se limitó a manifestar que las acciones de las autoridades italianas se situaban en línea con las orientaciones del Consejo de Europa y que dichas autoridades habían colaborado en la facilitación de la información requerida por el Consejo de Ministros sometiendo igualmente al control por otros órganos de esta organización internacional, si bien el Comité iba a continuar examinando con detenimiento la actuación italiana en esta materia.

---

<sup>71</sup> Motion for a Recommendation *Preventing harm to refugees and migrants in extradition and expulsion cases: Rule 39 indications by the European Court of Human Rights*, Doc. 11978 06/07/2009 y Motion for a Recommendation *The interception and rescue at sea of asylum seekers, refugees and irregular migrants*, Doc. 11880 29/04/2009. Report Migrant women: at particular risk from domestic violence, 15 July 2009, Reporter: Ms Karin S. WOLDSETH; Report *Improving the quality and consistency of asylum decisions in the Council of Europe member states*, Doc. 11990 15/07/2009, Reporter Mr Boriss CILEVIČS; Report *Europe's forgotten people: protecting the human rights of long-term displaced persons*, Doc. 11942 08/06/2009, Reporter Mr John GREENWAY. Cf.: [http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListing\\_E.asp](http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListing_E.asp).

<sup>72</sup> Resolution 1681 (2009) and Recommendation 1881 (2009) adoptadas el 29 de junio de 2009 [Doc. 11934.]

<sup>73</sup> Entre otras el Comité de Ministros ha debatido las Recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria sobre migración y desplazamientos por razones medioambientales, sobre centros de tránsito y procesamiento de solicitudes de asilo, inmigración y diversidad, mujeres inmigrantes, y desplazados de larga duración [Recomendaciones núms. 1862 (2009), 1808 (2007), 1840 (2008) 1802 (2007) 1808 (2007) 1838 (2008) 1808 (2007)], a este respecto pueden consultarse los Docs. CM/Del/Dec(2009)1063/6.4E/13 July 2009, CM/Del/Dec(2009)1063/4.3E/13 July 2009, CM/Del/Dec(2009)1057/6.4E/22 May 2009, CM/Del/Dec(2009)1050/4.2E/13 March 2009 o CM/Del/Dec(2008)1036/4.1E/18 September 2008], apuntadas anteriormente, véase [http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts\\_en.asp](http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp).

<sup>74</sup> Destaca el debate sobre las recomendaciones del *Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa* en materia de integración mediante el deporte núm 233 (2008) o de integración de niños de la calle núm. 253 (2008) [Doc. CM/Del/Dec(2009)1055/8.1E / 27 April 2009 y Doc. CM/Del/Dec(2009)1049bis/10.2E / 09 March 2009], o del *Comité Europeo de Migración* (CDMG), sobre mejoras en el acceso de inmigrantes al empleo, creación de grupos ‘ad hoc’ sobre validación de competencias de los trabajadores migrantes (MG-S-VC), sobre heridos en el mar y en fronteras (MG-S-VT) o sobre creación de un Comité de Expertos en Población Gitana y Nómada (MG-S-ROM) [Doc. CM/Del/Dec(2008)1032/6.3E / 15 July 2008, CM/Del/Dec(2009)1056/6.3aE / 15 May 2009, Doc. CM/Del/Dec(2009)1062/6.1E / 03 July 2009, Doc. CM/Del/Dec(2008)1032/6.3E / 15 July 2008 ]

<sup>75</sup> Recommendation CM/Rec(2008)12 de 10 de diciembre de 2008 y Recommendations 1804 (2007) y 1805 (2007) adaptada conjuntamente con la Asamblea Parlamentaria el 16 de septiembre de 2008.

<sup>76</sup> Respuesta a la pregunta parlamentaria escrita núm. 549 sobre la persecución de personas de etnia gitana en Italia.

Lo más destacable de este período, no obstante, fue la celebración de la 8ª Conferencia de Ministros responsables de Migración, en Kiev el 4 y 5 de septiembre de 2008, a la que asistieron también Estados que no forman parte del Consejo de Europa. En ella se adoptó el informe final sobre el funcionamiento del ‘Plan de Acción de Helsinki (2002-2008)’, para seguidamente asumir un nuevo Plan de Acción<sup>77</sup> para el siguiente período. A la Conferencia siguió inmediatamente después la celebración de un Foro Parlamentario a instancias del Subcomité de Migración de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, cuyo fin era precisamente discutir las cuestiones planteadas durante la Conferencia de Ministros y sobre el contenido de su Declaración final. Es este, en definitiva, un año de transición entre planes, lo cual explica el resultado relativamente magro en cuanto a trabajos emprendidos.

En todo caso, el despliegue y seguimiento nuevo plan se encarga de nuevo al Comité Europeo de Migración (CDMG<sup>78</sup>) y del cual se informa al resto de órganos del Consejo de Europa. Recuérdese que el CDMG ha estructurado su actividad desde 2007 entorno a cuatro líneas: tratamiento de la irregularidad, acceso al empleo, asociaciones de inmigrantes, integración de menores y menores inmigrantes no acompañados, correspondiendo a cada una de ellas una subcomité que una vez cumplida su función principal de elevar propuestas de recomendaciones al Consejo de Ministros su continuidad fue decayendo entre 2007 y 2008<sup>79</sup>, aunque no todas han desaparecido. En materia de menores no acompañados, el subcomité correspondiente ha establecido un programa de actuaciones 2009-2010 dirigido a elaborar un manual de formación, folletos informativos para las familias y acciones formativas de los profesionales en contacto con los menores. De la misma manera, aunque con cierto ralenti, ha continuado la elaboración de la segunda ronda de informes sobre las políticas nacionales en materia de inmigrantes irregulares, cuya segunda ronda se concluía en 2008 con informes Francia, Polonia, Portugal, Reino Unido y España<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> *Declaration on Economic migration, social cohesion and development: towards an integrated approach*. La Declaración, en realidad, se limita a recoger un conjunto de principios (7) que deben presidir la actividad de los Estados en la gestión de la inmigración económica de manera que contribuya al desarrollo y progreso de los Estados de origen, la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de personas y la especial atención a la promoción de la integración, en este sentido la Declaración incluye un conjunto de medidas específicas (30) a este objeto. Para un estudio detallado de la Conferencia y de sus trabajos, véase TARAN, P., IVAKHNYUK I., PEREIRA RAMOS, M.C., & TANNER, A., *Economic migration, social cohesion and development: towards an integrated approach*, Ed. Council of Europe, Strasbourg, 2009. El nuevo Plan de Acción está recogido en Doc CM(2008)134 17 September 2008.

<sup>78</sup> Como órgano dependiente del Consejo de Ministros, el Comité Europeo de Migración (CDMG), se encarga desde 1979 -bajo distintas fórmulas- de la cooperación gubernamental europea en materia de inmigración, la integración social de las poblaciones de origen inmigrante o refugiado y de las relaciones comunitarias en este marco, incluido las relaciones con la población gitana. Para ello centra sus acciones sobre los actores políticos y administrativos de los Estados miembros. Su trabajo se organiza entorno a una Oficina compuesta por siete miembros y varios grupos de expertos y grupos asesores ‘ad hoc’.

<sup>79</sup> Así, sobre acceso al empleo, el comité de expertos (MG-R-EM) creado para la elaboración de un borrador de recomendación elevó en 2008 su propuesta *Recommendation Rec(2008)10 on improving access of migrants and persons of immigrant background to employment*, aprobada finalmente por el Comité de Ministros en julio de 2008; y lo mismo ha ocurrido con el grupo de expertos sobre asociaciones de inmigrantes y desarrollo (MG-R-AC) con la adopción de la *Recommendation CM/Rec(2007)10 on co-development and migrants working for development in their countries of origin*, el grupo de expertos sobre menores inmigrantes MG-R-IE) con la *Recommendation Rec(2008)4 on strengthening the integration of children of migrants and of immigrant background* o el grupo asesor “ad hoc” sobre menores no acompañados con la *Recommendation CM/Rec(2007)9 to member states on life projects for unaccompanied migrant minors*

<sup>80</sup> Zanfrini, Laura & Kluth, Winfried: *Políticas on irregular migrants - Volume I: Italy and Germany* Strasbourg 2008 y Gevorgyan, Vardan P., Cavounidis, Jennifer & Ivakhnyuk, Irina V.: *Políticas on irregular migrants, Volume II - Republic of Armenia, Greece, Russian Federation*, Strasbourg 2008,

Uno de los órganos más importantes del Consejo de Europa, si no el que más, es el **Tribunal Europeo de Derecho Humanos**, que un año más continua con su labor de interpretación y protección de los derechos contenidos en el Convenio en relación con la situación jurídica del extranjero. En este sentido, durante el período 2008-2009, la protección respecto a los tratos inhumanos y degradantes (art. 3 CEDH); la tutela de las garantías procesales (art. 5 y 6 CEDH ) y el derecho a la vida privada y familiar (art. 8 CEDH), son, un vez más, los derechos que centran la atención de su jurisprudencia. Respecto a la aplicación del artículo 3 del CEDH, al igual que los años anteriores, el Tribunal examina las condiciones de expulsión en los supuestos de padecimiento de una enfermedad grave y, en particular, dicta una sentencia de referencia respecto a los supuestos de enfermedad por contagio del VIH. En este polémico fallo, con tres votos disidentes, el Pleno concluye que sólo entiende por circunstancias excepcionales que impiden el traslado del extranjero cuando éste se encuentre gravemente enfermo y próximo a la muerte, además cuando no es seguro que pueda recibir asistencia médica adecuada y apoyo familiar en destino (STEDH *N.C v. Reino Unido*, de 27 de mayo de 2008). En línea con jurisprudencia anterior, el TEDH ha examinado también las condiciones que deben admitirse para expulsar a un extranjero cuando existe un riesgo real de ser sometido a tratos inhumanos y degradantes en su país de origen (STEDH *Selem v. Italia*, de 5 de mayo de 2008; *Murat Gasayev v. España*, de 9 de febrero de 2009; STEDH *N.A. c. Reino Unido*, de 17 de julio de 2008 ; STEDH *Ben Khemais v. Italia*, de 6 de julio de 2009 ; STEDH *Ryabikin v. Rusia*, de 19 de septiembre de 2008; STEDH *F.H. v. Suecia*, de 5 de junio 2009; STEDH *O. v. Italia* de 24 de marzo de 2009). Respecto de las condiciones de detención a efectos de internamiento y expulsión, al igual que lo ha hecho en otros años, el TEDH ha tenido la ocasión de analizar bajo la óptica de los arts. 3 y 5 CEDH, las condiciones de salubridad y trato a los detenidos en centros de extranjeros, con especial atención a su duración y procedimiento. (STEDH *S.D. v. Grecia* de 11 de junio de 2009; STEDH *Hchebet v. Rusia* de 6 de julio de 2009 sobre la zona aeroportuaria). Es también interesante el alcance del art. 3 en referencia al consentimiento y trato médico adecuado en las operaciones quirúrgicas que tienen como finalidad la extracción de bolsas con cocaína. (STEDH *Bogumil v. Portugal*, de 7 de octubre de 2008). En conexión con el art. 14 CEDH, el Tribunal ha examinado los tratos inhumanos y degradantes por parte de las autoridades a ciudadanos no nacionales, (STEDH *Turan Cakir c. Bélgica*, de 10 de marzo de 2009).

Respecto a la violación del debido proceso, el Tribunal profundiza sobre su jurisprudencia del art. 6.1 en relación al derecho a la defensa adecuada y la presentación de recursos (STEDH *Bogumil v. Portugal* de 7 de octubre de 2008 y STEDH *Pijevschi v. Bélgica* de 13 de noviembre de 2008, respectivamente). Por otra parte, se reitera una vez mas, que la práctica de los Estados de emitir ordenes de expulsión estandarizadas sin examinar las circunstancias del caso, implica una violación del art. 5 (STEDH *Ruso v. Austria*, de 2 de noviembre). También es objeto de análisis, la aplicación del art. 6 en relación al acceso a la justicia y, concretamente, la capacidad jurídica para actuar en juicio de las organizaciones religiosas, en un caso en el que se presentó una demanda para la protección de su derecho a la imagen justamente en un lugar donde no realizaban ningún tipo de actividad religiosa (STEDH *Liga Mundo Islámico v. Francia* de 25 de enero de 2009). En este periodo el Tribunal también disfruta de la oportunidad de pronunciarse, en una importante sentencia de pleno, sobre la limitación de los derechos contenidos en el CEDH en casos de investigaciones y detenciones en materia de

terrorismo internacional, en concreto por supuestos vínculos con grupos de Al Qaeda. En este sentido, se analiza la compatibilidad del art. 3 CEDH con el estado de incertidumbre que genera el estar en prisión sin información alguna sobre la duración de la misma. Así como la vinculación del art. 5.3 CEDH con la negativa del Estado a que los detenidos y su defensa accedan a documentos y pruebas calificadas como «confidenciales» (STEDH *A. y otros v. Reino Unido* de 19 de septiembre de 2009)

Sobre el derecho a la vida privada y familiar como límite a la expulsión, el TEDH sigue aplicando una jurisprudencia bastante consolidada (STEDH *Onur v. Reino Unido* de 17 de febrero de 2009 o la anterior *STEDH Maslov v. Austria* de 23 de junio de 2008). Mayor novedad presenta la conexión del art. 8 con el art. 14, en cuanto a la interdicción de discriminación por razón de nacionalidad. En estos casos, se examinan, por una parte, el margen de discrecionalidad en la definición de las condiciones de acceso a la profesión de abogado (STEDH *Bigaeva c. Grecia*, de 28 de mayo de 2009) y, por otra, el acceso de un extranjero a las prestaciones sociales por nacimiento (STEDH *Welle v. Turquía*, de 31 de marzo de 2009). También en materia de derechos sociales pero en ese caso por vía del art.1 del protocolo 1 del CEDH en conexión con el art. 14, el TEDH resuelve en la *STEDH Andrejeva v. Latvia* de 18 de febrero de 2009, sobre el acceso a una pensión de un “no nacional con residencia permanente” (así mismo, *STEDH Carson y otros v. Reino Unido* de 4 de noviembre de 2008).

En otros ámbitos materiales menos frecuentes en materia de extranjería e inmigración, en la *STEDH Celnuku v. Grecia*, de 5 de julio de 2008 el TEDH reitera su ya consolidada jurisprudencia (véase *STEDH Sesic v. Croacia* de 31 de mayo de 2007) sobre las obligaciones estatales de protección del art. 2 en su vertiente activa y pasiva, en relación a la actuación de las fuerzas del Estado y, en especial, el procedimiento y garantías necesarias para dirigir investigaciones sobre la muerte de personas cuando se presume la implicación de las fuerzas del Estado. Finalmente, apuntar el interés de la *STEDH Masaev v. Moldova* de 12 de mayo de 2009 respecto de los límites a la oficialidad religiosa del Estado y el ejercicio de la libertad religiosa de grupos minoritarios no registrados en el Estado.

En el período cubierto por esta crónica, el **Comité para la Prevención de la Tortura y los Tratos Inhumanos y Degradantes (CPT)** ha realizado 18 nuevas visitas<sup>81</sup>, publicaba en septiembre de 2008 y de 2009 dos informes generales, respectivamente el *18th General Report on the CPT's activities covering the period 1 August 2007 to 31 July 2008*<sup>82</sup> y el *19th General Report on the CPT's Activities 1 August 2008 to 31 July 2009*<sup>83</sup>. Este último incluye una sección relativa a las garantías exigibles durante la privación de libertad de los inmigrantes irregulares; la sección se centra en subrayar la importancia de que la detención a efectos de expulsión no sea una decisión automática sino que se valore su necesidad caso por caso, así como el deber de los Estados de asegurar un mínimo de garantías a los extranjeros, entre las cuales se encuentra el acceso a un recurso, a asistencia jurídica y a un médico forense, así como del acceso a la información relativa al asilo o al contacto con sus autoridades

---

<sup>81</sup> Moldavia, Italia, Suecia, Turquía, Bosnia y Herzegovina, Georgia (Abjazia) Luxemburgo, Rusia (Cáucaso Norte), Hungría, Eslovaquia, Austria, Bulgaria, Azerbaiyán, Francia (Guyana), Reino Unido, Rusia, Grecia e Italia.

<sup>82</sup> El *18ª Informe* puede leerse en <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-18.htm>. El *17º Informe* fue publicado en septiembre de 2007 y cubría el período 2006-2007, por lo que no figuraba en nuestra crónica anterior, no obstante su objeto central era las detenciones secretas en el marco de la lucha contra el terrorismo así como la práctica de las rendiciones extrajudiciales, y puede leerse también en <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-17.htm>.

<sup>83</sup> <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-19.pdf>

consulares, protección de las familias sujetas a internamiento y conveniencia de no separarlas en la medida de lo posible, igualmente recuerda el peligro de las interceptaciones en el mar y la prohibición de “non refolement” y la necesidad de asegurar garantías adicionales a los menores. No obstante, este informe no ha generado en principio nuevas adiciones a los *Substantive CPT Standards*<sup>84</sup> ni a las *Revised Rules of Procedure*, cuya última modificación data de marzo de 2008<sup>85</sup>. Sí debe destacarse la expiración del mandato de 19 de sus miembros en diciembre de 2009, y cuya sustitución deberá realizarse conforme a la *Resolución 1540 (2007) de la Asamblea Parlamentaria sobre Mejora de los procedimientos de selección de los miembros de la CPT*<sup>86</sup>.

En la mayor parte de visitas se presta atención a las condiciones de detención de extranjeros y en particular a los centros de internamiento, así como a las instituciones para menores. En el Informe de la visita a Finlandia de 2009, la CPT destaca necesidad de crear establecimientos adecuados a estos efectos, pues se seguía internando en establecimientos policiales en ausencia de centros especiales. Igualmente, en el Informe sobre la visita realizada en septiembre de 2007 a España (quinta visita periódica)<sup>87</sup>, la CPT analiza el tratamiento de los menores no acompañados en las Islas Canarias así como el de las personas no admitidas en Barajas y detenidas en las instalaciones aeroportuarias; no obstante, el informe sobre esta visita de la CPT aún no ha sido publicado, a diferencia de otras visitas de la CPT con una mayor repercusión mediática, que datan también de esas fechas (Caso De Juana Chaos<sup>88</sup>). Igualmente interesante se revela la publicación del informe en junio de 2009 de la visita “ad hoc” del CPT a Grecia con el fin de examinar las condiciones de detención de extranjeros en diversos establecimientos, y revisar así el progreso realizado tras las recomendaciones formuladas en su visita de 2007<sup>89</sup>.

En este período de actividad, el **Comité Europeo de Derechos Sociales**<sup>90</sup> instituido por la Carta Social Europea<sup>91</sup> ha celebrado su 40º aniversario de funcionamiento con una conferencia en diciembre de 2008 y la renovación en febrero de 2009 de un tercio de sus miembros (entre ellos el experto español) y el nombramiento de la Sra. Polonca Koncar como presidenta de éste órgano. Igualmente, se ha celebrado la primera Conferencia de Ministros del Consejo de Europa responsables de Cohesión Social, en Moscú en febrero de 2009. En su cuarto ciclo de actividad el Comité de expertos ha iniciado su actividad conforme al nuevo calendario y metodología de trabajo implantados en 2007, que se basan en el estudio temático de la Carta<sup>92</sup>. Bajo este nuevo sistema de trabajo la condición de los trabajadores inmigrantes y sus familias será objeto de estudio monográfico durante el cuarto bloque de estudio (art. 19 Carta)<sup>93</sup>, no

<sup>84</sup> CPT/Inf/E (2002) 1, Rev. 2006], <http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-standards.pdf>

<sup>85</sup> Disponibles en <http://www.cpt.coe.int>.

<sup>86</sup> <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1540.htm>

<sup>87</sup> <http://www.cpt.coe.int/documents/esp/2007-10-04-eng.htm>

<sup>88</sup> Informe disponible en <http://www.cpt.coe.int/documents/esp/2009-10-inf-eng.htm> así como la respuesta del Gobierno español, en <http://www.cpt.coe.int/documents/esp/2009-11-inf-eng.htm>.

<sup>89</sup> [CPT/Inf (2009) 20]

<sup>90</sup> Una recopilación de la doctrina del Comité de Expertos sobre los derechos de los trabajadores migrantes en el *Digest of Case-Law of the European Committee of Social Rights* [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008_fr.pdf), documento elaborado el 1 de septiembre de 2008.

<sup>91</sup> En este período han aumentado a 44 los Estados signatarios de la Carta Social revisada, quedando sólo 4 de la Carta de 1961.

<sup>92</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/ReportCalendar/CalendarNRS\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/ReportCalendar/CalendarNRS_en.asp)

<sup>93</sup> A partir de 2007, con la modificación del sistema de trabajo del Comité aplicada tras la decisión de los representantes ministeriales en su 963ª Reunión de 3 de mayo de 2006, un nuevo mecanismo de informes

obstante, como ha venido señalándose en crónicas anteriores, el Comité de Expertos ha detectado ya varias infracciones de la Carta en esta materia por la interrelación entre los derechos de la Carta y el art. 19<sup>94</sup>; así, las Conclusiones 2008<sup>95</sup> recogían, por ejemplo, la violación del art. 9 de la Carta por Lituania, al constatar la ausencia de igualdad de trato entre nacionales de los Estados signatarios de la Carta en el acceso a la residencia permanente, y del art. 18 por Bélgica, Finlandia, Lituania, Países Bajos y Eslovenia, pues las normas de acceso al mercado de trabajo resultan demasiado estrictas para los nacionales de otros Estados. Para las observaciones sobre España, léanse las Conclusiones XIX-1<sup>96</sup>, recogidas en la crónica anterior.

Igualmente relevantes han sido algunas de las decisiones sobre admisibilidad de reclamaciones colectivas. El Comité admitió la presentada por *Defense for the Children International v. Netherlands* (Núm. 47/2008) relativa a la legislación holandesa que priva a los menores extranjeros en situación irregular del derecho de acceso a la vivienda, a la asistencia médica y social, a una protección familiar adecuada y la protección frente a la pobreza y la exclusión social, por considerar que violaba el principio de no discriminación y los derechos anteriormente mencionados. Igualmente, se han admitido sendas reclamaciones colectivas por discriminación contra población gitana en Grecia y Francia, en particular respecto de su acceso al alojamiento y otros servicios o prestaciones sociales (*INTERRIGHTS v. Grecia*, Núm. 49/2008 y *CEDR v. Francia*, Núm. 51/2008). Igualmente interesante se presenta la demanda colectiva interpuesta por *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italia* (Núm. 58/2009) en la que la organización alega que las decisiones urgentes en materia de seguridad han conducido a campañas ilegales y desproporcionadas así como a expulsiones de población gitana y cingara dejándola sin techo, campaña que tilda de racista y xenófoba, razón por la que reclama la violación de los arts. 16, 19, 30 y 31. Esta misma entidad había interpuesto anteriormente una reclamación también con temática similar en *COHRE v. Croacia* (Núm. 52/2008) al considerar que Croacia violaba el derecho a la vida en familia del art. 16, al discriminar a ciudadanos étnicos serbios en el disfrute de sus derechos sobre las viviendas abandonadas tras el conflicto serbo-croata.

El **Comité Europeo contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)** ha iniciado también en 2008-2009 su cuarto ciclo de trabajo, durante el cual el Comité se ha propuesto revisar el grado de cumplimiento por los Estados del conjunto de recomendaciones realizadas durante el ciclo de trabajo anterior, prestando particular atención a las recomendaciones específicas y prioritarias efectuadas en informes anteriores. Igualmente, en diciembre de 2008 la ECRI celebró su 47ª Reunión Plenaria,

---

se aplica a partir del 31 de octubre de 2007. Con este nuevo mecanismo, los informes anuales de los Estados pasan a centrarse cada año en alguno de los cuatro bloques temáticos en que se ha dividido la Carta Social. Para la 224ª Sesión de septiembre de 2007, los informes se centraron en el primer bloque de temas de la Carta.

<sup>94</sup> Aal tratarse la inmigración de una cuestión relativamente transversal a toda la Carta, ya en el primer bloque de artículos de la Carta, aquellos concernientes al trabajo y la formación laboral, se toca en varios informes nacionales el fenómeno de la inmigración, y en todo caso, el análisis del art. 18 Carta así lo requiere también.

<sup>95</sup> Albania, Andorra, Armenia, Azerbaiyán, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Irlanda e Italia (vol. 1) y Lituania, Malta, Moldavia, Países Bajos Noruega, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Suecia (vol.2).

<sup>96</sup> España fue objeto de estudio en las Conclusiones XIX-1 en las cuales el Comité solicitó información suplementaria al Estado español respecto del acceso a formación ocupacional y educación superior de los inmigrantes regulares, posponiendo su conclusión a este respecto, a la presentación de las aclaraciones por el Estado.

donde se aprobó la *Recomendación n° 14 sobre la Lucha contra el racismo y la discriminación racial en el deporte*, que exige a los Estados miembros la adopción de medidas legislativas específicas, que incluyan infracciones y sanciones, formación policial para la identificación y la prevención de comportamientos racistas en espectáculos deportivos, así como la necesidad de que tales políticas sean asumidas desde diversas instancias (administración local, federaciones deportivas, clubes, escuelas, etc..)

En febrero y mayo de 2009 se publicaron los informes sobre Bulgaria, Hungría, Noruega, Bélgica, Alemania y Eslovaquia. En todos ellos se constatan avances importantes pero también algunos déficits persistentes de racismo contra la comunidad gitana, los refugiados o los solicitantes de asilo; resultan particularmente preocupantes: la respuesta judicial frente a publicaciones racistas, las alegaciones de conductas racistas en la policía o la necesidad de una mayor sensibilización social (Bulgaria), el incremento de discursos racistas y xenófobos con el permanente trasfondo de una población gitana desfavorecida en todos los ámbitos mientras los solicitantes de asilo e inmigrantes siguen encontrando particulares problemas en el acceso al empleo o la vivienda (Hungría), o el acceso al empleo o a la educación escolar de inmigrantes o población gitana y la necesidad de mejorar el tono del discurso político (Noruega). En Bélgica, la ECRI apunta como ámbitos donde más necesaria se hace la lucha contra el racismo los de acceso al empleo, la educación o la vivienda en particular para inmigrantes o personas con tal origen, musulmanes o grupos nómadas, resultando igualmente preocupantes algunos discursos políticos o la propagación de actividad racista a través de Internet; en Alemania, se destaca la existencia de agresiones racistas, el creciente apoyo que suscitan partidos antisemitas o revisionistas, o la victimización por discriminaciones cotidianas de los colectivos musulmán, turco, de color o gitano o cingaro; en Eslovaquia, la situación del colectivo gitano se ha considerado sumamente preocupante en ámbitos como el alojamiento, la educación, el empleo, la sanidad, etc.. reforzada por la brutalidad policial contra esta minoría; igualmente, se destaca el incremento del discurso racista contra húngaros, gitanos y judíos, siendo la integración de los refugiados una cuestión sobre la que el Estado –apunta la ECRI- debería empezara adoptar una estrategia clara. En términos generales, destaca la insistencia de la ECRI en la adopción de instrumentos específicos para la lucha contra el racismo y la intolerancia, sean planes nacionales (Noruega, Bélgica), leyes de igualdad de trato (Alemania) o reformas penales específicas (Eslovaquia).

Igualmente, de la actividad desarrollada por el **Comisario Europeo para los Derechos Humanos**, D. Thomas Hammarberg, en materia de derechos de los inmigrantes, puede destacarse en su cuarto año de mandato la presentación al Comité de Ministros y a la Asamblea Parlamentaria de su *Informe Anual 2008 sobre la situación de los Derechos Humanos en Europa*<sup>97</sup>, en el que el Comisario destaca la distancia entre el discurso político y la realidad de protección de los derechos humanos, así como el deterioro de los derechos a resultas de la lucha contra el terrorismo así como a consecuencia de la crisis financiera, los fallos del sistema judicial de protección de los derechos y la persistencia de la discriminación en Europa. Igualmente, entre sus recomendaciones, la *Recomendación de 30 de junio de 2009 sobre la puesta en práctica del derecho a la vivienda* aborda el tratamiento discriminatorio en el acceso a la misma<sup>98</sup>. El resto de su trabajo durante 2008 y 2009 se ha centrado en la actividad de

---

<sup>97</sup> Strasbourg, 30 April 2009 CommDH(2009)12 *Commissioner for Human Rights Annual Activity Report 2008*, Council of Europe, en [http://www.coe.int/t/commissioner/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/default_en.asp)

<sup>98</sup> CommDH(2009)5 / 30 June 2009.

seguimiento del cumplimiento por los Estados de sus recomendaciones, especialmente a través de sus informes, en los que sigue prestando particular atención a la situación de los demandantes de asilo e inmigrantes, las condiciones de detención, etc..<sup>99</sup> o en sus visitas oficiales, entre la que puede destacarse la visita a Italia centrada en el tratamiento de la comunidad gitana, las políticas migratorias y la lucha contra la discriminación, de la que en abril presentó un informe en el que recomendaba la creación de un órgano nacional independiente encargado de la protección de los Derechos Humanos<sup>100</sup>. Igualmente, puede destacarse la Opinión emitida en marzo de 2009 sobre la investigación independiente de las denuncias contra la policía.

De su colección de “Issue Papers” destaca el dedicado a *Protecting the right to privacy in the fight against terrorism*<sup>101</sup>, donde el Comisario advierte contra el abuso de las alegaciones sobre protección de la seguridad colectiva como excusa para adoptar decisiones gubernativas que invaden la vida privada de la persona, y en particular de determinados grupos. De la misma manera, cabe destacar el apoyo decidido del Comisario a la FRA en el proceso preparatorio de la Conferencia sobre el Racismo de la ONU celebrada en abril de 2009 o el estudio presentado en la Jornada Internacional de Pueblos Gitanos titulado “Migraciones gitanas recientes en Europa y prácticas discriminatorias”.

Respecto de la actividad del **Grupo de Expertos contra la Trata de Seres Humanos** (GRETA), órgano especializado del Consejo de Europa en la prevención de la trata de seres humanos y la protección de sus víctimas, debe señalarse que dicho Grupo se ponía en marcha a inicios de 2009 y que durante el período recogido en esta crónica se ampliaba el número de Estados parte en la *Convención n° 197 del Consejo de Europa de lucha contra la trata de seres humanos* de 17 a 25 Estados (en septiembre se añadiría Eslovenia), entre los cuales España, que hizo coincidir su ratificación de la Convención con la Presidencia Española del Comité de Ministros del Consejo de Europa y la celebración en Madrid en diciembre de 2008 de un “Expert Seminar on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings”, dirigido a abordar los problemas técnicos de despliegue de las medidas previstas en la Convención, que formalmente había entrado en vigor pocos meses antes, en febrero de 2008. Durante el compás de espera que durará hasta 2010, cuando el sistema de monitorización empieza a funcionar conforme al procedimiento descrito en la crónica anterior (cuestionarios, visitas, informes provisionales, comentarios de los Estados e informes definitivos), tanto el Comité de Estados Miembros como el GRETA han continuado labores organizativas internas.

Así, el *Comité de Estados Miembros* (“Comitee of the Parties”), en tanto que instancia política compuesta por representantes ministeriales de los Estados y de representantes de instituciones externas al Consejo de Europa e instituido por la Convención, se ha reunido en dos ocasiones. La primera, en diciembre de 2008 sirvió para elegir a su presidente y vice-presidente, definir los criterios de selección de los miembros del GRETA y proceder a su elección así como para marcar una agenda de trabajo y fijar las ‘Reglas de Procedimiento’ del propio Comité. En la segunda reunión, en junio de 2009 el Comité intercambió puntos de vista con la Presidenta del GRETA, para proceder posteriormente a debatir el encaje con la Convención de la propuesta de *Decisión Marco del Consejo sobre prevención y lucha contra el tráfico de seres*

---

<sup>99</sup> Véanse los informes sobre Francia –muy crítico con la política sobre inmigración y la situación de los detenidos extranjeros en los centros de detención y zonas de espera internacionales-, o sobre Chipre, Grecia, Países Bajos o Bélgica).

<sup>100</sup> Informes por países en [http://www.coe.int/t/commissioner/WCD/visitreportsbycountry\\_en.asp#](http://www.coe.int/t/commissioner/WCD/visitreportsbycountry_en.asp#).

<sup>101</sup> CommDH/IssuePaper(2008)3 / 15 December 2008.

*humanos y de protección de las víctimas*, promovida en el seno de la Unión Europea; la reunión terminó fijando algunos criterios sobre la elección a finales de 2010 de dos miembros más del GRETA para alcanzar el máximo de quince permitidos por la Convención<sup>102</sup>, visto el creciente aumento de Estados signatarios de la misma.

Por su parte, el *Grupo de Expertos contra la Trata de Seres Humanos (GRETA)*, por ahora en número de 13, se reunió por primera vez en febrero de 2009 para adoptar sus 'Reglas Internas de Procedimiento'<sup>103</sup> así como para elegir a su Presidenta, Sra. Hanne Sophie Greve, y dos vice-presidentes. En su segunda reunión, en junio de 2009, el GRETA adoptó las 'Reglas de procedimiento para la evaluación del nivel de ejecución de la Convención del Consejo de Europa sobre la Acción contra el Tráfico de Seres Humanos por los Estados parte'<sup>104</sup>, e inició la elaboración de un cuestionario para proceder a la primera evaluación de su cumplimiento, igualmente se contó con la participación de representantes de otros órganos del Consejo de Europa cuyas actividades están vinculadas a las del GRETA (MONEYVAL, GRECO), y se informó del progreso de creación del *Trafficking Information Management System (TIMS)*, que deberá facilitar la actividad de monitorización del cumplimiento por los Estados de la Convención. Finalmente, debe apuntarse la preocupación en el seno de la Asamblea Parlamentaria sobre el posible solapamiento de los trabajos entre el GRETA e instituciones similares creadas por la Unión Europea<sup>105</sup>. Durante este tiempo, se ha impulsado la realización y publicación de un estudio externo titulado *Trafficking in human beings: Internet recruitment*<sup>106</sup> y de un *Handbook for Parliamentarians*<sup>107</sup>.

Volviendo nuevamente a las **publicaciones** generales auspiciadas desde el Consejo de Europa sobre materias vinculadas a inmigración, sobresalen en este período, TARAN, Patrick et al.: *Economic migration, social cohesion and development: towards an integrated approach*, Strasbourg, 2009, EVANS, Malcolm D.: *Manual on the Wearing of Religious Symbols in Public Areas*, Strasbourg 2009; McBRIDE, Jeremy: *Access to justice for migrants and asylum seekers in Europe*, Strasbourg 2009. WEBER, Anne: *Manual on hate speech*, Strasbourg, 2009; COE: *National minorities: Breath of diversity, breath of Europe*, Strasbourg, 2009; COE: *Legal instruments for combating racism on the Internet*, Strasbourg, 2009; COE: *Framework Convention for the Protection of National Minorities - Collected Texts*, Strasbourg 2008 (5ª edición).

## 2.2.- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa (OCDE)

Aunque continúa abogando por mantener una política de puertas abiertas a aquellos inmigrantes que acuden por trabajo, la OCDE no puede negar que la crisis financiera a puesto a prueba la integración de los inmigrantes, tanto en el ámbito laboral como en el

---

<sup>102</sup> Procedimiento establecido en la Convención así como en la *Resolución del Comité de Ministros (2008)7*, de 11 de junio de 2008.. *Resolution CM/Res(2008)7 on rules on the election procedure of the members of the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*, disponible en [http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/docs/monitoring/nomination\\_EN.asp?](http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/docs/monitoring/nomination_EN.asp?)

<sup>103</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/THB-GRETA\(2009\)1\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/THB-GRETA(2009)1_en.pdf)

<sup>104</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/THB-GRETA\(2009\)3\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/THB-GRETA(2009)3_en.pdf)

<sup>105</sup> Reporter Gisela WURM (SOC), Comisión sobre la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Asamblea Parlamentaria, Consejo de Europa.

<sup>106</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/THB\\_Internetstudy\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/THB_Internetstudy_en.pdf)

<sup>107</sup> [http://assembly.coe.int/committeedocs/2007/Trafficking-human-beings\\_E.pdf](http://assembly.coe.int/committeedocs/2007/Trafficking-human-beings_E.pdf)

ámbito social, tal y como ha reconocido expresamente su Secretario General, Angel Gurría, en el *International Symposium on Integration, Employment and Social Mobility*<sup>108</sup> celebrado el 27 de enero de 2009.

Ante esta constatación, y con el fin de intercambiar ideas sobre la crisis y su impacto sobre la inmigración y la integración de los inmigrantes en el mercado laboral la OCDE celebró en París el primer *High-Level Policy Forum on Migration*<sup>109</sup> los días 29 y 30 de junio, bajo la presidencia del ministro francés de Inmigración M. Eric Besson, con ministros y altos funcionarios como participantes. Las conclusiones extraídas de la reunión<sup>110</sup> se orientan básicamente en la línea de mejorar y profundizar en las políticas de integración de los inmigrantes, y sobre todo en la gestión de la migración laboral, para poder contribuir al crecimiento económico del país de acogida y promover el desarrollo del país de origen. Los medios propuestos para lograr este fin, abarcan desde el desarrollo de métodos legales de entrada y la agilización del proceso de concesión de visados, hasta el refuerzo de las conexiones entre la migración y el desarrollo del país de origen, que a largo plazo permitirán reducir los obstáculos al retorno. A través de todo ello se pretende desarrollar un sistema de seguimiento del mercado laboral de los inmigrantes, mediante la cooperación a nivel regional y global para gestionar la migración. Al margen de si estas conclusiones se plasman en la práctica de los Estados miembros de la OCDE, es interesante observar cómo dicho foro se sirvió en gran parte para sostener sus conclusiones de los datos contenidos en el *International Migration Outlook 2009*<sup>111</sup>, publicado ese mismo mes de junio de 2009<sup>112</sup>. En dicho informe se señala paradójicamente un incremento de flujos migratorios hacia los países de la OCDE, aunque el deterioro de las condiciones laborales a causa de la crisis afecte especialmente a los inmigrantes. Además, de dicho informe apunta a una significativa reducción en el número de jóvenes integrados en el mercado laboral, a la vez que las jubilaciones aumentan. También se recuerda a los países miembros de la OCDE que, aunque prefieran programas de migración temporal, esta es útil sólo en situaciones muy provisionales, por lo que recomienda establecer sistemas oficiales de reclutamiento de migración poco cualificada, la emisión de visados suficientes tramitados con celeridad, y un control fronterizo eficaz, atendiendo al mismo tiempo a las necesidades de estudiantes internacionales y la sanción de los empleadores que contraten migrantes irregulares.

Otras **conferencias y reuniones** auspiciadas por la OCDE son la *OECD Thematic Review on Migrant Education*<sup>113</sup> celebrada en el segundo semestre de 2008 la

---

<sup>108</sup> *Creating Opportunities- Integration, Employment and Social Mobility: European Experiences and Scope for Manoeuvre*

([http://www.oecd.org/document/38/0,3343,en\\_2649\\_37415\\_42053286\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/38/0,3343,en_2649_37415_42053286_1_1_1_1,00.html))

<sup>109</sup> <http://www.oecd.org/migration/policyforum>

<sup>110</sup> <http://www.oecd.org/database/50/50/43222094.pdf>

<sup>111</sup> Se puede acceder a un resumen en español de la publicación “Perspectivas de la migración internacional 2009” a través del enlace <http://www.oecd.org/dataoecd/58/24/43179304.pdf>. También se puede acceder al contenido en inglés del *International Migration Outlook 2009* en el enlace <http://www.oecd.org/els/migration/imo>.

<sup>112</sup> En septiembre de 2008 se había publicado el *International Migration Outlook 2008*, que incluía estadísticas detalladas, tablas y reportajes sobre las tendencias del mercado y de la política migratoria en cada Estado miembro de la OCDE. El *Spanish Country Note* (dentro del *IMO 2008*) contiene datos de 2005 y 2006 sobre el tema. Se puede leer en <http://www.oecd.org/dataoecd/57/29/41256399.pdf>.

<sup>113</sup> La primera reunión tuvo lugar en París los días 21 y 22 de junio de 2008<sup>113</sup>, y la segunda, los días 13 y 14 de octubre de 2008. El principal objetivo que se alcanzó fue programar una serie de visitas a los Estados, para comprobar el nivel y las medidas de inclusión de los inmigrantes principalmente en preescolar, primaria y secundaria. Véase en

primera y segunda reunión de expertos sobre educación de los migrantes, que tuvo la ocasión de proceder a un análisis de situación), con representantes de 22 Estados, organizaciones internacionales e investigadores independientes con el fin de aclarar el impacto socioeconómico de la integración de los inmigrantes, visto a través de la experiencia de Bélgica, Nueva Zelanda, Inglaterra, España<sup>114</sup> y Noruega. Igualmente, la *Policy Coherence for Development and Migration High Level Parliamentary Conference in Brussels*<sup>115</sup>, celebrada el 12 de febrero de 2009 junto con el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, reunió a 300 participantes de origen europeo, africano, caribeño y asiático para establecer un acuerdo global a resultados de la crisis económica. En dicha conferencia se habló de los beneficios que podría tener la inmigración para el Estado receptor, de la “fuga de cerebros”, de la migración ilegal, de la prevención de la xenofobia y del rol de los medios y de las instituciones públicas. El acuerdo común alcanzado subraya la necesidad de promover la inclusión de los inmigrantes sin dejar de atender las necesidades sociales.

Entre las **publicaciones** destacables, una vez mencionado el *International Migration Outlook* se encuentra la publicación *Jobs for Immigrants Vol.2: Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal*, que contiene recomendaciones sobre el tema para todo<sup>116</sup> a los miembros de la Organización, a partir de ejemplos de los cuatro países citados en el título, tales como promover la integración de los inmigrantes (que se considera que tienen un papel clave en la búsqueda de buenos empleos). Además, se ha notado un incremento en la educación de los hijos de migrantes y de su inclusión en el mercado laboral.

También merecen ser citadas las publicaciones *Migration and the global Economy: some stylised Facts* de John P. Martin, director del departamento de trabajo, asuntos laborales y sociales de la OCDE, dedicado a comparar cifras entre los movimientos migratorios de hace alrededor de 40 años con los actuales; *The future of International Migration to OECD Countries*<sup>117</sup>, publicado el 14 de agosto de 2009, que analiza los principales factores que atraen a los emigrantes y los países que son especialmente “atractivos”; y *A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century: Data from OECD Countries*<sup>118</sup>, que contiene información sobre características y estructura de la población migratoria en los países de la OCDE, además de tablas demográficas, laborales, ... Estos datos, además de otros anteriores (desde el 2000), se han incluido en la Base de Datos sobre Inmigrantes en los países de la OCDE<sup>119</sup>.

Entre las publicaciones periódicas, encontramos los *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, en especial el número 79 (marzo 2009): *Managing highly-skilled Labour Migration: a Comparative Analysis of Migration Policies and*

---

[http://www.oecd.org/document/45/0,3343,en\\_2649\\_39263294\\_41565613\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/45/0,3343,en_2649_39263294_41565613_1_1_1_1,00.html)

<sup>114</sup> El *Migrant Education in Spain. Brief overview of a new phenomenon* de Rosario Sánchez Núñez-Arenas, del Instituto de Evaluación (Ministerio de Educación y Ciencias) contiene datos y estadísticas de la situación formal en España (<http://oecd.org/dataoecd/37/3/40636794.pdf>)

<sup>115</sup> [http://www.oecd.org/document/1/0,3343,en\\_2649\\_18532957\\_41848449\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/1/0,3343,en_2649_18532957_41848449_1_1_1_1,00.html)

<sup>116</sup> <http://oecd.org/els/migration/integration/jobs2> o bien

[http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en\\_2649\\_33931\\_41633620\\_1\\_1\\_1\\_37415,00.html](http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_33931_41633620_1_1_1_37415,00.html)

<sup>117</sup> [http://oecd.org/document/2/0,3343,en\\_2649\\_33707\\_43483586\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://oecd.org/document/2/0,3343,en_2649_33707_43483586_1_1_1_1,00.html)

<sup>118</sup> Se puede acceder a un resumen de la publicación en el enlace

[www.oecd.org/document/27/0,3343,en\\_2649\\_33931\\_40110299\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/27/0,3343,en_2649_33931_40110299_1_1_1_1,00.html)

<sup>119</sup> La *DIOC (Database on Immigrants in OECD Countries)* contiene información comparativa sobre características demográficas y laborales de los inmigrantes que viven en países de la OCDE. Se puede acceder a la base de datos a través del enlace

[http://www.oecd.org/document/51/0,3343,en\\_2649\\_33931\\_40644339\\_1\\_1\\_1\\_37415,00.html](http://www.oecd.org/document/51/0,3343,en_2649_33931_40644339_1_1_1_37415,00.html).

*Challenges in OECD Countries*<sup>120</sup> de Jonathan Chaloff and Georges Lemaitre, que contiene tablas con las características básicas de las políticas de trabajo de migrantes a partir de las cuales se extraen conclusiones como que el mercado laboral para migrantes altamente cualificados no es tan favorable como era, ya que muchos vienen sin oferta, y por tanto el reconocimiento de los títulos es algo necesario. Además, muchos países ya cuentan con procedimientos administrativos para el reconocimiento de títulos de alta calificación, pero es preciso contar con una oferta de trabajo. También hay que tener en cuenta, dice la publicación, que algunos inmigrantes ya estudian en el Estado receptor, pero que cuentan con pocas posibilidades de quedarse al terminar los estudios, y otros ya viven fuera, aunque sin oferta de trabajo. Por otra parte, el número 93 (septiembre 2009): *The Welfare Effects of Social Mobility*<sup>121</sup> de Justina A.V.Fischer, habla de los efectos positivos de la movilidad extraídos a partir de tablas y estadísticas, que conducen a una satisfacción en la vida individual y la relación con el bienestar.

Finalmente, cabe destacar aquí el número 40 de los *Health Working Papers: International Mobility of Health professionals and Health workforce Management in Canada: Myths and realities*<sup>122</sup>, de Jean-Christophe Dumont, Pascal Zurn, Jody Church y Christine Le Thi, publicado en octubre de 2008.

### 2.3.- La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)

La OSCE es una organización internacional cuya misión principal es garantizar la seguridad en Europa y la prevención de conflictos en ese territorio. En la actualidad, son 56 el número de Estados que se integran en esta organización de carácter regional. Son diversas las actividades lleva a cabo la OSCE. La gestión de la migración y los problemas de seguridad continúan siendo una prioridad en la OSCE como lo demuestra la elección como tema central del Desarrollo económico de la OSCE y el 17º Foro ambiental de los Estados la “*La gestión de la migración y sus vínculos con las políticas económicas, sociales y medioambientales en beneficio de la estabilidad y la seguridad en la región de la OSCE*”. La clara relación existente entre seguridad e inmigración hace que temas como la lucha contra la trata de personas, el control de fronteras y el respeto y garantía de los derechos humanos se conviertan en una de las principales áreas de las que se ocupa esta organización.

La **lucha contra la trata de personas** se ha convertido, desde la adopción del Plan de Acción de la OSCE para la lucha contra la trata de seres humanos en 2003<sup>123</sup>, en una de las prioridades de la Organización. Para cumplir con las obligaciones que este Plan supone se creó un órgano especial en el seno de la organización, que desde 2006 recibe el nombre de Oficina del Representante Especial y Coordinación para la lucha contra la trata de personas. La oficina del representante especial para la lucha contra la trata de personas coordina y coopera con las distintas instituciones de la OSCE y también con los Estados miembros en la lucha contra la trata de personas para lograr una mayor eficacia y eficiencia en los resultados de las actividades, proyectos e investigaciones que se realizan sobre el tema, intentando evitar la duplicidad de esfuerzos. Las actividades que se llevan a cabo son numerosas y de muy diversa naturaleza: desde el asesoramiento para reformas legislativas y la adopción de políticas públicas, pasando por la formación

<sup>120</sup> [http://www.oalis.oecd.org/oalis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00000ED2/\\$FILE/JT03261489.PDF](http://www.oalis.oecd.org/oalis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00000ED2/$FILE/JT03261489.PDF)

<sup>121</sup> [http://www.oalis.oecd.org/oalis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00004E86/\\$FILE/JT03269664.PDF](http://www.oalis.oecd.org/oalis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00004E86/$FILE/JT03269664.PDF)

<sup>122</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/7/59/41590427.pdf>

<sup>123</sup> Decisión del Consejo Ministerial de Maastrich núm.2, *Lucha contra la trata de personas*, de 2003.

de las autoridades policiales competentes y la mejora de los documentos de viaje, así como el análisis del impacto económico de todas las formas de trata de personas, finalizando con campañas informativas y de sensibilización.

Se han realizado en este último año, dos importantes seminarios que han servido de foro para el intercambio de información entre los distintos Estados miembros así como una plataforma para la búsqueda de proyectos de carácter multidisciplinar, así como de carácter transnacional, para luchar contra la trata de personas. Estos seminarios fueron: *Technical seminar on trafficking for labour exploitation focusing on the agricultural sector* (Viena, 27-28 de abril de 2009) y *OSCE Conference on identifying ways to successfully prosecute cases of human trafficking* (Helsinki, 10-11 septiembre de 2008). Entre las publicaciones relacionadas con la trata de personas deben destacarse “*A summary of challenges on addressing human trafficking for labour exploitation in the agricultural sector in the OSCE region*” (Tercer Occasional Paper series. Julio de 2009), “*Media toolkit for reporting about human trafficking*” (abril 2009), “*Needs assessment of the national referral Mechanism form victims of trafficking in human beings in Ukraine*” (junio 2009), “*Media toolkit for reporting about human trafficking*” (abril 2009) y “*Efforts to combat trafficking in human beings in the OSCE area: co-ordination and reporting mechanisms*” (febrero 2009)<sup>124</sup>.

El Programa para la **no discriminación** iniciado en 2004, del cual se encarga la OIDDH tiene como tarea fundamental facilitar la recogida de información y estadísticas de los distintos estados, así como difundir las mejores prácticas para luchar contra el odio y la xenofobia, y otras formas de intolerancia, y prevenir los posibles delitos relacionados con éstas. En *Bolzano/Bozen recommendations on National Minorities in Inter-State Relations* (octubre 2008) se aborda la situación de las minorías nacionales.

La cuestión de **género e inmigración** se ha ido convirtiendo en un tema de especial importancia para la OSCE, como lo demuestra la publicación *Guide on Gender-sensitive labour migration policies* (mayo 2009), esta guía tiene como finalidad, servir de herramienta para los responsables políticos, analizando las políticas migratorias desde una perspectiva de género y proporcionando ejemplos de buenas prácticas. En este sentido, también se ha realizado un el *Seminar on gender-sensitive labour migration policies* (febrero 2009, Eslovenia)

A finales del año 2009 se espera la publicación del Training Manual on Labour Migration Management, elaborado por la OSCE en colaboración con la ILO.

### **3.- La actividad institucional, normativa y jurisprudencial de la Unión Europea.**

El año 2008-2009 ha sido un año de intensa actividad normativa en materia de inmigración y asilo para las principales instituciones de la Unión Europea, aunque cada una de ellas a los ritmos que le son propios.

Así, las presidencias de Francia (2º sem. 2008) y la República Checa (1º sem. 2009), coordinadas mediante el sistema de “tríos de presidencias” con la precedente (Eslovenia, 1º sem. 2008) y posterior (Suecia, 2º sem. 2009) han podido ofrecer cierta continuidad en la agenda política del Consejo de Ministros y del Consejo Europeo, si

---

<sup>124</sup> <http://www.osce.org/publications/>

bien con acentos e intensidades distintas en cada presidencia. Como es sabido, una de las primeras acciones de la Presidencia francesa del segundo semestre de 2008 fue la presentación en el Consejo Europeo de 19-20 de junio de 2008 de una propuesta para un *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo*<sup>125</sup>, que se adoptaría poco después con variaciones sustanciales sobre su redacción original. Durante el período de esta crónica, los sucesivos Consejos de Ministros (JAI) celebrados cada dos meses, abordaron cuestiones como la retención de datos de pasajeros o la incorporación de Suiza a la zona Schengen (Consejo JAI de diciembre de 2008); el estado del SIS-II, la nueva propuesta de creación de una Oficina Europea de Apoyo en Asilo, la situación de los refugiados iraquíes en la Unión y la lucha contra la inmigración ilegal en el Mediterráneo (Consejo JAI de febrero de 2009); las propuestas para avanzar en la lucha contra el abuso sexual y la explotación de niños y la trata de personas, la adopción de un permiso de residencia único en la Comunidad así como sobre un conjunto de derechos común para todos los trabajadores extranjeros o la transformación de Europol en agencia (Consejo JAI de abril de 2009); los últimos avances en relación al SIS-II, la situación del asilo y la inmigración en el Mediterráneo y la solidaridad en la reducción de la inmigración ilegal (Consejo JAI de junio de 2009). El Consejo Europeo reunido en junio de 2009 igualmente apuntó a la importancia de adoptar durante la presidencia sueca el programa de acción 2010-2014 (“Programa de Estocolmo”) propuesto por la Comisión, la necesidad de adoptar medidas para reducir la inmigración ilegal y la necesidad de reforzar la cooperación con los Estados de origen y tránsito.

Igualmente intensa ha sido la actividad parlamentaria hasta finales de 2008, pues la previsión de elecciones al Parlamento Europeo a mediados de 2009 ha intensificado el trabajo parlamentario sobre algunos textos normativos cuyo decaimiento por disolución del Parlamento Europeo se quería evitar; es más, las cuestiones de inmigración y asilo han jugado –aunque fuera en el debate nacional– un rol destacado en la campaña política para cubrir los puestos de esta institución. Tras las elecciones de 2009 el Parlamento Europeo refleja una nueva alineación de fuerzas políticas que bascula hacia la derecha, en mayor sintonía con el Consejo, donde en los últimos años han ido logrando mayoría Gobiernos conservadores. Esta nueva orientación del Parlamento puede facilitar la consecución de acuerdos en materia de inmigración y asilo, sin embargo, esa pérdida de capacidad de tensión con el Consejo seguramente trasladará el protagonismo en la defensa de los derechos de los extranjeros al Tribunal de Justicia y a la Comisión, hipótesis que deberá valorarse en las próximas crónicas.

Por su parte, la Comisión Europea a través de la DG JLS, ha tenido que programar su acción política y normativa, a partir de la herencia dejada por el anterior Comisario Frattini consistente en una gran cantidad de proyectos en curso<sup>126</sup>, con un

---

<sup>125</sup> *Pacto Europeo de Inmigración y Asilo*, Consejo Justicia e Interior de 25/9/2008 y adoptado por el Consejo Europeo de Bruselas de 15/10/2008.

<sup>126</sup> COM (2006) 735. de 30.11.2006 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council *The Global approach to migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy*. COM (2006) 733 Communication from the Commission *Reinforcing the management of the European Union's Southern Maritime Border*. COM (2006)402, 19.07.2006 Communication from the Commission on *Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals*. COM (2006) 892, 30.06.2006 Commission Staff Working Document – *Second Annual Report on Migration and Integration*. COM (2006) 26, 25.01.2006 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - *Thematic programme for the cooperation with third countries in the areas of migration and asylum*. COM (2006) 67 final 17.02.2006. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on *strengthened practical cooperation - New structures, new approaches: improving the quality of decision making in the Common European Asylum System*.

horizonte temporal muy reducido, de apenas un año, pues los puestos de Presidente y Comisarios iban a ser renovados a finales de 2009 (recuérdese que el Comisario Jacques Barrot sólo ha sido titular oficial de la misma desde mayo de 2008 pues antes lo fue sólo interinamente), y ante la incertidumbre respecto de la posible renovación de la misma, era políticamente ineludible seleccionar y priorizar algunos trabajos sobre otros<sup>127</sup>. En desarrollo de los mandatos de las otras instituciones, pero con un amplio margen de acción, la Comisión en este período ha contribuido sustancialmente a fijar la agenda política de los próximos años mediante un par iniciativas destacadas: partiendo de un proceso de consulta pública sobre la definición de las prioridades para el espacio de libertad, seguridad y justicia para el siguiente lustro (2010-2014), presentado por la Comisión al Consejo en 2008<sup>128</sup>, ha elaborado el informe de evaluación del progreso realizado bajo el Programa de la Haya<sup>129</sup>, trabajo que ha servido de base a la propuesta en junio de 2009 de un programa de acción para los próximos cinco años sobre la base de los avances previos en esta materia (“Programa de Estocolmo”<sup>130</sup>). Igualmente destacable es la labor de examen del paquete de medidas de seguridad adoptadas por el Gobierno Berlusconi durante el segundo semestre de 2008 para estudiar su compatibilidad con las disposiciones comunitarias sobre entrada y residencia de ciudadanos comunitarios y de sus familias, así como respecto de la normativa comunitaria en materia de reagrupación familiar de extracomunitarios.

En relación a la gestión de los *fondos comunitarios de inmigración y asilo*, la Comisión aprobó en noviembre de 2008 la asignación a Malta de fondos comunitarios para asistencia a los refugiados, así como fondos para la integración para ocho países (España, Finlandia, Lituania, Luxemburgo, Portugal, República Checa, Eslovaquia, Rumania) así como también del fondo de fronteras exteriores para Eslovaquia y Francia. En julio de 2009 adoptaba igualmente un conjunto de modificaciones a la normativa sobre los fondos relativos a refugiados<sup>131</sup>, integración<sup>132</sup>, retorno<sup>133</sup> y fronteras exteriores<sup>134</sup>, que conforman el Programa General “Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios” para el período 2008-2013.

Finalmente, el período analizado ha venido marcado por la incógnita abierta por el resultado del referéndum irlandés sobre el *Tratado de Lisboa* previsto para octubre de 2009, cuyo resultado positivo sólo despejaría tales dudas pasado el período objeto de

---

<sup>127</sup> Como comentábamos en la crónica anterior la Comisión ralentizó en 2008 la presentación de propuestas como la una *Directiva relativa a la entrada y la residencia de trabajadores temporeros* o la propuesta de *Directiva sobre la entrada, la estancia temporal y la residencia de las personas trasladadas dentro de una misma empresa*.

<sup>128</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_0001\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.htm)

<sup>129</sup> COM (2009) 263, disponible en [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:ES:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:ES:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:ES:PDF)

<sup>130</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0262:FIN:ES:PDF>

<sup>131</sup> Commission Decision 2009/533/EC of 9 July 2009 amending Decision 2008/22/EC of 19 December 2007 laying down rules for the implementation of Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows" as regards Member States' management and control systems, the rules for administrative and financial management and the eligibility of expenditure on projects co-financed by the Fund (OJ L 179 of 10 July 2009, p. 62).

<sup>132</sup> Commission Decision 2009/534/EC of 9 July 2009 amending Decision 2008/457/EC of 5 March 2008 laying down the rules for the implementation of Council Decision 2007/435/EC, etc.. (OJ L179 of 10 July 2009, p. 64).

<sup>133</sup> Commission Decision 2009/614/EC of 23 July 2008 amending Decision 2008/458/EC laying down the rules for the implementation of Decision No 575/2007/EC, etc.. (OJ L 210 of 14 August 2009, p. 36).

<sup>134</sup> Commission Decision 2009/538/EC of 10 July 2009 amending Decision 2008/456/EC of 5 March 2008 laying down the rules for the implementation of Decision No 574/2007/EC, etc.. (OJ L 180 of 11 July 2009, p. 20).

estudio en esta crónica. Evidentemente, la organización del trabajo ha tenido que ajustarse a la incógnita sobre si las competencias e instrumentos a disposición de la misma en el futuro inmediato iban a ser las mismas o iban a contar con un marco normativo renovado<sup>135</sup>.

A continuación se analizan los trabajos realizados durante el período 2008-2009, por bloques de actividad.

En materia de **visados**, tal y como se apuntó en la crónica anterior, se ha continuado el despliegue normativo<sup>136</sup> del Reglamento para el establecimiento del Sistema de Información de Visados<sup>137</sup> (SIV, más conocido por sus siglas en inglés VIS), entre cuyas disposiciones se encuentra la regulación del conjunto de autoridades competentes para su consulta en el marco de la lucha contra el terrorismo<sup>138</sup>, disposición impugnada por el Reino Unido por carecer de acceso al mismo con fines policiales (Caso *UK v. Consejo*, C-482/08). Entre las disposiciones adoptadas en 2009 en relación al recién creado VIS destacan las de modificación del Reglamento del Código de Fronteras Schengen<sup>139</sup>, la adopción de medidas de desarrollo del procedimiento de consulta establecido en el art. 16 del Reglamento VIS<sup>140</sup> así como el establecimiento de especificaciones sobre el uso de huellas dactilares e identificadores biométricos en el VIS<sup>141</sup>. Del mismo modo, se modifican las Instrucciones Consulares Comunes (ICC) en numerosas ocasiones para adecuarlas a: primero, la exigencia de determinados requisitos a los nacionales de terceros Estados para la obtención de visados aeroportuarios<sup>142</sup>; segundo, la modificación de algunos aspectos relativos a los visados

---

<sup>135</sup> El Tratado contiene algunas novedades destacables en el ámbito de la JLS, en otros ámbitos, sin embargo, el Tratado simplemente consagra objetivos ya alcanzados, como la mayoría cualificada en el Consejo y el procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo respecto de las materias de inmigración y asilo, como mecanismos ordinarios de adopción de decisiones.

<sup>136</sup> *Commission Decision 2008/602/EC of 17 June 2008 laying down the physical architecture and requirements of the national interfaces and of the communication infrastructure between the central VIS and the national interfaces for the development phase* (OJ L 194 of 23 July 2008, p. 3) y *Commission Decision of 17 June 2008 laying down the physical architecture and requirements of the national interfaces and of the communication infrastructure between the central VIS and the national interfaces for the development phase* (OJ L 194 of 23 July 2008, p. 3). Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation) (OJ L 218 of 13 August 2008, p. 60).

<sup>137</sup> *Reglamento 767/CE/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* (DOCE L-218/60 de 13 de agosto de 2008), que trae origen de la Propuesta COM (2004) 835 final.

<sup>138</sup> *Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences* (OJ L 218 of 13 August 2008, p. 129)

<sup>139</sup> Regulation (EC) No 81/2009 of the European Parliament and of the Council of 14 January 2009 amending Regulation (EC) No 562/2006 as regards the use of the Visa Information System (VIS) under the Schengen Borders Code (OJ L 35 of 4 February 2009, p. 56).

<sup>140</sup> *Commission Decision 2009/377/EC of 5 May 2009 adopting implementing measures for the consultation mechanism and the other procedures referred to in article 16 of Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation)* (OJ L 117 of 12 May 2009, p. 3).

<sup>141</sup> *Commission Decision 2009/756/EC of 9 October 2009 laying down specifications for the resolution and use of fingerprints for biometric identification and verification in the Visa Information System* (OJ L 270 of 15 October 2009, p. 14).

<sup>142</sup> *Council Decision 2008/859/EC of 4 November 2008 amending Annex 3, Part I, of the Common Consular Instructions on third country nationals subject to airport visa requirements* (OJ L 303 of 14

diplomáticos indonesios<sup>143</sup>; tercero, la modificación del régimen de los adhesivos del visado<sup>144</sup>; cuarto, la inclusión en los visados diplomáticos y consulares de datos biométricos<sup>145</sup>. En conexión con lo anterior, destaca también la regulación mediante Reglamento de los estándares de seguridad para la inclusión de datos biométricos incluidos en los documentos de viaje y pasaportes<sup>146</sup>.

Con el VIS de telón de fondo, durante este período destaca también la aprobación del Reglamento 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 para un Código Comunitario de Visados<sup>147</sup> (Código de Visados). El Código, que fue acordado a mediados de 2009 y publicado tardíamente en septiembre de 2009 regula los procedimientos y condiciones para la expedición de visados de tránsito o para estancias inferiores a tres meses en un período de seis, es decir de visados uniformes. El Reglamento, en conjunción con el Reglamento que contiene la lista común de nacionales de países terceros a los que se exige visado para entrar en la Unión, regula el régimen de visado, su expedición por las autoridades consulares del país de destino u otro por delegación pero presente en el Estado de residencia del solicitante, las reglas de determinación del Estado competente para la emisión del visado, la representación del solicitante y su personación en el consulado, la regulación de la solicitud, los documentos de acompañamiento de la misma (destacadamente el seguro de viaje), de su presentación, del cobro de las tasas y de la toma de datos biométricos (excepto menores de 12 años e imposibilitados, además de Jefes de Estado y Gobierno), el régimen de admisión y sellado inicial de la solicitud, los trámites de admisión anteriores a la expedición del visado o a su denegación y el procedimiento de resolución y comunicación y recurso contra la misma. A tal efecto se establecen obligaciones de recopilación estadística, registro de datos, cooperación entre los Estados miembros así como con intermediarios comerciales, y finalmente, la denominada ‘cooperación local Schengen’ que es la que mantendrán las autoridades consulares en cada país al efecto de coordinar y cooperar en materia de expedición de visados uniformes.

En tercer lugar, se amplía el número de Estados vecinos con los que se firman acuerdos de simplificación del procedimiento de obtención de visados, siguiendo la estela de años anteriores en que los acuerdos cerrados lo fueron con Estados limítrofes<sup>148</sup>, en septiembre de 2008 la Comisión recomendaba al Consejo la apertura de

---

November 2008, p. 19). Ténganse en cuenta la precedente *Council Decision (2008/374/EC) of 29 April 2008 amending Annex 3, Part I, to the Common Consular Instructions on third-country nationals subject to airport visa requirements* (OJ L 129 of 17 May 2008, p. 46).

<sup>143</sup> Council Decision 2009/171/EC of 10 February 2009 amending Annex 2, Schedule A, to the Common Consular Instructions on the visa for the diplomatic missions and consular posts, in relation to visa requirements for holders of Indonesian diplomatic and service passports (OJ L 61 of 5 March 2009, p. 17).

<sup>144</sup> Council Decision 2008/905/EC of 27 November 2008 amending Annex 13 to the Common Consular Instructions on filling in visa stickers (OJ L 327 of 5 December 2008, p. 19); Council Decision 2008/972/EC of 18 December 2008 amending Annex 13 to the Common Consular Instructions on filling in visa stickers (OJ L 345 of 23 December 2008, p. 88)

<sup>145</sup> Regulation (EC) No 390/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometric including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications (OJ L 131 of 28 May 2009, p. 1)

<sup>146</sup> Regulation (EC) No 444/2009 of the European Parliament and of the Council of 28 May 2009 amending Council Regulation (EC) No 2252/2004 on standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States (OJ L 142 of 6 June 2009, p. 1).

<sup>147</sup> DOCE L-243/1, de 15/9/2009.

<sup>148</sup> Véanse las referencias de los acuerdos con Rusia, Albania, Serbia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Moldavia y Ucrania, en la crónica anterior.

negociaciones a este fin con Georgia, acuerdo que, sin embargo, no se concluyó en el período recogido en esta crónica. Por el contrario, entre los acuerdos concluidos en 2008-2009 figuran varios cerrados con diversas islas pertenecientes a la *Commonwealth*: Antigua y Barbuda<sup>149</sup>, Barbados<sup>150</sup>, Mauricio<sup>151</sup>, Bahamas<sup>152</sup>, Seychelles<sup>153</sup> o Saint-Kitts<sup>154</sup>.

En materia de controles fronterizos, en 2009 se extiende el acervo Schengen a Suiza, sumando con ello 25 Estados<sup>155</sup>, y se adoptan algunas especificaciones técnicas sobre la red de consultas Schengen<sup>156</sup>, sobre el proceso de transición del SIS al SIS-II<sup>157</sup> y sobre el intercambio de datos sobre pasajeros con Australia<sup>158</sup>. A caballo entre el control de fronteras y la gestión de la inmigración, otro de los grandes ejes de actividad de la Unión es la lucha contra la **inmigración ilegal**, materia en la que destaca la adopción de la *Directiva 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*

---

<sup>149</sup> Agreement between the European Community and Antigua and Barbuda on the short-stay visa waiver (OJ L 169 of 30 June 2009, p. 3); Council decision 2009/478/EC of 6 April 2009 on the signing and the provisional application of the Agreement between the European Community and Antigua and Barbuda on the short-stay visa waiver (OJ L 169 of 30 June 2009, p. 1)

<sup>150</sup> Agreement between the European Community and Barbados on the short-stay visa waiver (OJ L 169 of 30 June 2009, p. 10); Council decision 2009/478/EC of 6 April 2009 on the signing and the provisional application of the Agreement between the European Community and Barbados on the short-stay visa waiver (OJ L 169 of 30 June 2009, p. 9).

<sup>151</sup> Agreement between the European community and Republic of Mauritius on the short-stay visa waiver (OJ L 169 of 30 June 2009, p. 17); Council decision 2009/478/EC of 6 April 2009 on the signing and the provisional application of the Agreement between the European Community and Republic of Mauritius on the short-stay visa waiver (OJ L 169 of 30 June 2009, p. 16).

<sup>152</sup> Agreement between the European Community and the Commonwealth of the Bahamas on the short-stay visa waiver (OJ L 169 of 30 June 2009, p. 24); Council decision 2009/478/EC of 6 April 2009 on the signing and the provisional application of the Agreement between the European Community and the Commonwealth of the Bahamas on the short-stay visa waiver (OJ L 169 of 30 June 2009, p. 23).

<sup>153</sup> Agreement between the European Community and the Republic of Seychelles on the short-stay visa waiver (OJ L 169 of 30 June 2009, p. 31); Council decision 2009/478/EC of 6 April 2009 on the signing and the provisional application of the Agreement between the European Community and the Republic of Seychelles on the short-stay visa waiver (OJ L 169 of 30 June 2009, p. 30).

<sup>154</sup> Agreement between the European Community and the Federation of Saint Kitts and Nevis on the short-stay visa waiver (OJ L 169 of 30 June 2009, p. 38); Council decision 2009/478/EC of 6 April 2009 on the signing and the provisional application of the Agreement between the European Community and the Federation of Saint Kitts and Nevis on the short-stay visa waiver (OJ L 169 of 30 June 2009, p. 37).

<sup>155</sup> Council Decision 2008/903/EC of 27 November 2008 on the full application of the provisions of the Schengen acquis in the Swiss Confederation (OJ L 327 of 5 December 2008, p. 15).

<sup>156</sup> Council Decision 2008/910/EC of 27 November 2008 amending Parts 1 and 2 of the Schengen consultation network (technical specifications) (OJ L 328 of 6 December 2008, p. 38).

<sup>157</sup> Council Regulation (EC) No 1104/2008 of 24 October 2008 on migration from the Schengen Information System (SIS 1+) to the second generation Schengen Information System (SIS II) (OJ L 299 of 8 November 2008, p. 1); Council Decision 2008/839/JHA of 24 October 2008 on migration from the Schengen Information System (SIS 1+) to the second generation Schengen Information System (SIS II) (OJ L 299 of 8 November 2008, p. 43); Commission Decision 2009/724/JHA of 17 September 2009 laying down the date for the completion of migration from the Schengen Information System (SIS 1+) to the second generation Schengen Information System (SIS II) (OJ L 257 of 30 September 2009, p. 41).

<sup>158</sup> Council Decision 2008/651/CFSP/JHA of 30 June 2008 on the signing, on behalf of the European Union, of an Agreement between the European Union and Australia on the processing and transfer of European Union –sourced passenger name record (PNR) data by air carriers to the Australian Customs Service (OJ L 213 of 8 of August 2008, p. 47); Agreement between the European Union and Australia on the processing and transfer of European Union –sourced passenger name record (PNR) data by air carriers to the Australian Customs Service (OJ L 213 of 8 of August 2008, p. 49).

aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular<sup>159</sup>. En este ámbito, destaca la propuesta de junio de 2009 de la Comisión de establecer una Agencia encargada de la gestión operativa de sistemas de información a larga escala, en la que se incluirían el SIS-II, el VIS, EURODAC así como algunos otros sistemas parecidos adoptados en el ámbito de la libertad, seguridad y justicia<sup>160</sup>. Por otro lado, en la definición de una política y normativa común sobre el retorno de nacionales de terceros Estados un elemento fundamental es la *Directiva 2008/115(CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 sobre los estándares mínimos y procedimiento de retorno de extranjeros*<sup>161</sup>, publicada finalmente en el segundo semestre de 2008 así como sus complementarios tratados de readmisión con países terceros<sup>162</sup>, de los que en 2008-2009 destaca la firma del Acuerdo con Pakistán.

Estrechamente vinculado a la lucha contra la inmigración ilegal, pero con una problemática específica, la intervención en materia de lucha contra el **tráfico de personas** sigue ganando cada vez mayor atención en las instituciones comunitarias. En octubre de 2010 y aprovechando el Día Europeo de Lucha contra el Tráfico de Personas, se adoptó por la Comisión un documento de trabajo titulado *Evaluation and monitoring of the implementation of the EU Plan on best practices, standards and procederes for combating and preventing trafficking in human beings*<sup>163</sup>. Igualmente, la Comisión presentó en marzo de 2009 una propuesta de modificación de la Decisión Marco sobre tráfico<sup>164</sup> dirigida a definir mejor el delito de tráfico (en derecho español trata de personas), su punición, la prevención del mismo, la jurisdicción competente, los derechos procesales de las víctimas y el apoyo a las mismas, así como el seguimiento y evaluación de la actividad en este ámbito.

Relacionado con lo anterior, pero ya en el marco de la lucha contra el crimen organizado se inscriben algunos avances importantes que exceden el objeto de esta crónica y que pretenden mejorar la lucha policial y penal contra el crimen organizado<sup>165</sup>, reforzando las bases legales de las actuaciones judiciales y policiales

---

<sup>159</sup> DOCE L 168/ de 20/6/2009.

<sup>160</sup> COM(2009) 292 final Communication from the Commission on a legislative package establishing an Agency for the operational management of largescale IT systems in the area of freedom, security and justice.

<sup>161</sup> Directive 2008/115//EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member-States for returning illegally staying third-country nationals (OJ L 348 of 24 December 2008, p. 98)

<sup>162</sup> En 2005 con Hong Kong, Macao y Sri Lanka, en 2006 con Albania, en 2007 con Rusia, Ucrania Serbia, Moldavia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, acuerdos todos ellos negociados en paralelo con los acuerdos de simplificación de visados.

<sup>163</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0657:FIN:EN:PDF>

<sup>164</sup> Proposal for a Council Framework Decision of 25 March 2009 on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA COM(2009) 136 final,

<sup>165</sup> Communication of the Commission of 20 November 2008 on the proceeds of organised crime - "Ensuring that "crime does not pay", COM(2008) 766 final. Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (OJ L 121 of 15 May 2009, p. 37). Igualmente, para facilitar su funcionamiento en este periodo se adoptaban las siguientes decisiones: Council Decision 2007/673/EC of 15 October 2007 amending the Council Act adopting rules applicable to Europol analysis files (2007/673/EC) (OJ L 277 of 20 October 2007, p. 23) o la Council Decision 2009/167/EC of 26 February 2009 amending the Decision of 27 March 2000 authorising the Director of Europol to enter into negotiations on agreements with third States and non-EU related bodies (OJ L 56 of 28 February 2009, p. 15); Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime (OJ L 300 of 11 November 2008, p. 42); Council Decision 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (OJ L 138 of 4 June 2009, p. 14).

penales en la investigación y procesamiento por delitos, pero compatibilizándolas con un conjunto de garantías de las personas procesadas (reconocimiento mutuo de distintos tipos de decisiones judiciales<sup>166</sup>, intercambio de información sobre historiales delictivos y creación de un sistema de información sobre historiales delictivos –ECRIS-<sup>167</sup>, órdenes europeas de obtención de pruebas<sup>168</sup>, valor de las condenas en otros Estados miembros<sup>169</sup>, etc..).

Como hemos apuntado, en materia de **gestión de la inmigración regular** destaca la adopción de la *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 (“blue card”)*<sup>170</sup>; ha continuado al ralentí los debates en el Consejo sobre la base de las enmiendas del Parlamento a la propuesta de *Directiva sobre un procedimiento común de solicitud de permiso de residencia y trabajo único y un conjunto de estándares sobre los derechos de los trabajadores de terceros Estados*<sup>171</sup>, pero continúan pendientes de aprobación en el Consejo, que ha adoptado sendos documentos en noviembre de 2008 y abril de 2009, sin que el texto lograra la aprobación definitiva. Por su lado, la Comisión ha presentado algunos informes relevantes, por ejemplo para reforzar la estrategia basada en la Aproximación Global al Fenómeno de la Inmigración<sup>172</sup>, sobre la aplicación de la Directiva

---

<sup>166</sup> Council Framework Decision 2009/299/JHA of 26 February 2009 amending Framework Decisions 2002/584/JHA, 2005/214/JHA, 2006/783/JHA, 2008/909/JHA and 2008/947/JHA, thereby enhancing the procedural rights of persons and fostering the application of the principle of mutual recognition to decisions rendered in the absence of the person concerned at the trial (OJ L 81 of 27 March 2009, p. 24). Declaration for the purposes of Article 8(3) of Council Framework Decision 2009/299/JHA of 26 February 2009 amending Framework Decisions 2002/584/JHA, 2005/214/JHA, 2006/783/JHA, 2008/909/JHA and 2008/947/JHA, thereby enhancing the procedural rights of persons and fostering the application of the principle of mutual recognition to decisions rendered in the absence of the person concerned at the trial (OJ L 97 of 16 April 2009, p. 26); Council Framework Decision 2008/909/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement in the European Union (OJ L 327 of 5 December 2008, p. 27); Council Framework Decision 2008/947/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments and probation decisions with a view to the supervision of probation measures and alternative sanctions (OJ L 337 of 16 December 2008, p. 102).

<sup>167</sup> Council Framework Decision 2009/315/JHA of 26 February 2009 on the organisation and content of the exchange of information extracted from the criminal record between Member States (OJ L 93 of 7 April 2009, p. 23), Council Framework Decision 2009/316/JHA of 6 April 2009 on the establishment of the European Criminal Records Information System (ECRIS) in application of Article 11 of Framework Decision 2009/315/JHA (OJ L 93 of 7 April 2009, p. 33); Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters (OJ L 350 of 30 December 2008, p. 60).

<sup>168</sup> Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters (OJ L 350 of 30 December 2008, p. 72).

<sup>169</sup> Council Framework Decision 2008/675/JHA of 24 July 2008 on taking account of convictions in the member States of the European Union in the course of new criminal proceedings (OJ L 220 of 15 August 2008, p. 32).

<sup>170</sup> DOCE L-155/17, 18/6/2009.

<sup>171</sup> COM(2007) 638 final, 23.10.2007, *Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State.*

<sup>172</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 8 October 2008 – Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing coordination, coherence and synergies [[COM\(2008\) 611 final](#)], disponible en <http://eur->

2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar de ciudadanos extracomunitarios, donde se insiste en el carácter de derecho fundamental del derecho a la vida familiar<sup>173</sup>, o sobre la aplicación de la Directiva 2004/38/CE sobre el derecho de circulación de los ciudadanos comunitarios y sus familias vistas determinadas prácticas estatales restrictivas de sus derechos<sup>174</sup>, también se ha pronunciado sobre la admisión de Irlanda en la “European Migration Network” creada en 2008<sup>175</sup>. Igualmente interesante es el estudio sobre las prácticas de regularización de extranjeros adoptadas en los Estados miembros<sup>176</sup>, estudio encargado para recopilar datos, estadísticas, información jurídica y económica sobre materias relacionadas con las regularizaciones de cara a la adopción de mejores disposiciones comunitarias en esta área<sup>177</sup>.

En el ámbito de la **integración**, la acción de la Comunidad se proyecta sobre dos o tres planos diferentes. El primero, consistente en la promoción de la igualdad y la lucha contra la discriminación, incluso con medidas legislativas, ha girado entorno a la adopción de la *Decisión Marco de lucha contra determinadas expresiones racistas o xenófobas a través del Derecho Penal*<sup>178</sup>; en línea semejante, en marzo de 2009 el Parlamento Europeo respaldaba una propuesta de Directiva de la Comisión dirigida a combatir la discriminación en el acceso a servicios generales (vivienda, protección social, salud, educación, etc..) <sup>179</sup>. En el segundo plano, el de la integración propiamente dicha, donde la Comunidad no ostenta competencias legislativas, su acción se centra en acciones de promoción de la integración y de buenas prácticas en este ámbito, destacando por ejemplo la apertura por la Comisión en abril de 2009 de una web especializada en integración (“European Web Site on Integration”) y la creación de un forum (“European Integration Forum”, que tienen por finalidad recoger las mejores prácticas y devenir puntos de referencia en la información e intercambio de experiencias en esta materia <sup>180</sup>.

---

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0611:FIN:ES:PDF](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0611:FIN:ES:PDF)

<sup>173</sup> Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativo a la aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar COM/2008/0610 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:ES:PDF>.

<sup>174</sup> COM (2008) 840/3: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States.

<sup>175</sup> Commission Decision 2009/350/EC of 28 April 2009 on the request by Ireland to accept Council Decision 2008/381/EC establishing a European Migration Network (OJ L 108 of 29 April 2009, p. 53).

<sup>176</sup> International Centre for Migration Policy Development (ICMPD): Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU ( Spain, Italy, Greece, France, UK, Switzerland), 2009.

<sup>177</sup> *Communication on policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals* (COM(2006) 402 of 19 July 2006).

<sup>178</sup> Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law (OJ L 328 of 6 December 2008, p. 55).

<sup>179</sup> Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual [COM/2008/0426 final], disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:ES:PDF>

<sup>180</sup> <http://ec.europa.eu/ewsi/en/index.cfm>

Un tercer plano de intervención comunitaria reposa en la protección de derechos, especialmente de las minorías étnicas o religiosas<sup>181</sup> y otros colectivos vulnerables, plano en el que juega un creciente papel la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea cuyo programa plurianual de trabajo<sup>182</sup>, que incluye la supervisión de la actividad de los Estados y la promoción de buenas prácticas, es sumamente esclarecedor sobre el rol que jugará esta Agencia en los próximos años, siendo los derechos de los inmigrantes y las minorías, directa o indirectamente, un área en la que la FRA va actuar a favor de la integración a través de los derechos, rol que no resulta extraño a la vista de la institución sobre la que se ha construido y que la antecedió<sup>183</sup>.

En materia de **asilo**, en este período se presentaba la propuesta de *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo*<sup>184</sup>, todavía en tramitación, pues se aprobó en primera lectura en el Parlamento Europeo con algunas enmiendas, que en parte han sido aceptadas por el Consejo, si bien el procedimiento de adopción aún no había concluido a mediados de 2009<sup>185</sup>. A lo largo de 2008-2009, la Unión adoptó un protocolo al acuerdo con Suiza y Liechtenstein por el cual se sumaban al sistema comunitario de determinación del Estado responsable de examinar las peticiones de asilo mediante una Decisión del Consejo<sup>186</sup>.

En el plano jurisdiccional, el análisis de las sentencias del **Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas** (TJCE) es fundamental para una correcta interpretación del derecho comunitario de inmigración y asilo. El TJCE se ha convertido en muchas ocasiones en el verdadero motor de la Unión Europea, su jurisprudencia consolida y desarrolla el régimen de extranjería en los Estados miembros, garantizando el respeto de los derechos humanos y las libertades comunitarias. Son numerosas las sentencias que este año ha dictado el TJCE en materia de extranjería, abarcando diversos temas, desde la libre circulación de personas, asilo y protección subsidiaria a la interpretación de determinados acuerdos y tratados firmados por la Comunidad Europea con Terceros Estados, así como la igualdad de trato.

En materia de **asilo** la *STJCE de 29 de enero de 2009 (Asunto C-19/08)*<sup>187</sup> tiene como objeto la interpretación del artículo 20.1 d) y 20.2 del Reglamento (CE) Núm. 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003<sup>188</sup>, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del Examen de una

---

<sup>181</sup> FRA: *Data in Focus. Survey on Muslims*, Col. EU-MIDIS, Num. 2, Viena 2009, [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS\\_MUSLIMS\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_MUSLIMS_EN.pdf)

<sup>182</sup> Council Decision 2008/203/EC of 10 October 2008 implementing Regulation (EC) No 168/2007 as regards the adoption of a Multi-annual Framework for the European Agency for Fundamental Rights for 2007-2012 (OJ L 63 of 7 March 2008, p. 14).

<sup>183</sup> European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), con sede también en Viena.

<sup>184</sup> COM(2009)0066, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0066:FIN:ES:PDF>

<sup>185</sup> [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=en&DosId=197948](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=197948)

<sup>186</sup> Council Decision 2009/487/EC of 24 October 2008 on the conclusion of a Protocol between the European Community, The Swiss Confederation and the Principality of Liechtenstein to the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation concerning the criteria and the mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Switzerland (OJ L 161 of 24 June 2009, p. 6).

<sup>187</sup> DOUE C-64, de 8.3.2008

<sup>188</sup> DOUE L-50, de 25 de febrero de 2003

solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. La sentencia concluye que el plazo de 6 meses al que se refiere el precepto analizado para el traslado de los solicitantes de asilo al Estado miembro competente para conocerlo, comienza a computarse desde la resolución judicial que resuelva el fondo del asunto en los casos en los que los solicitantes interpongan un recurso contra la resolución que acuerda su traslado, y no desde la resolución cautelar por la que se suspende la ejecución del procedimiento de traslado. La *STJCE de 17 de febrero de 2009 (Asunto C-465/07)*<sup>189</sup> interpreta el artículo 15.c) de la Directiva 2004/83 del Consejo, de 29 de abril de 2004<sup>190</sup>, 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. El precepto analizado hace referencia a la denominada protección subsidiaria y en especial a las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil, motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno que se considerarán, según el precepto, como daños graves, los cuales son uno de los requisitos exigidos para obtener la correspondiente protección subsidiaria. El TJCE considera que este precepto debe ser interpretado de una forma equilibrada dado que la individualidad que se exige no puede ser de tal naturaleza que excluya la violencia indiscriminada a la que el artículo analizado se refiere. El Tribunal considera que la existencia de amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física del solicitante de protección subsidiaria no está supeditada al requisito de que éste aporte la prueba de que está específicamente afectado, debido a los elementos propios de su situación personal y que la existencia de tales amenazas puede considerarse acreditada, excepcionalmente, cuando el grado de violencia indiscriminada que caracteriza el conflicto armado existente llega a tal extremo que existen motivos fundados para creer que un civil expulsado del país del que se trata se enfrentaría, por el mero hecho de su presencia en el territorio de éstos, a un riesgo real de sufrir dichas amenazas. Además de estas sentencias de carácter interpretativo en materia de asilo y protección subsidiaria, encontramos la *STJCE de 9 de julio de 2009 (Asunto C-272/08)*<sup>191</sup> por la que se considera que España ha incumplido con sus obligaciones, por la no adaptación del derecho interno, dentro del plazo señalado para ello, a la Directiva 2004/83 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. Las alegaciones del Gobierno español referentes a la compatibilidad entre el ordenamiento nacional y la directiva, y a la celebración de elecciones y reestructuración de los Departamentos ministeriales afectados no son atendidas por el Tribunal. Pero esta sentencia no es la única condena al Estado español por no adaptación del derecho interno al derecho comunitario en el plazo previsto, así, en la *STJCE de 14 de mayo de 2009 (Asunto C-266/08)*<sup>192</sup>, se falla que España ha incumplido con sus obligaciones por la no transposición de la Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.

---

<sup>189</sup> DOUE C-8, de 12.1.2008

<sup>190</sup> DOUE L-304, de 30.9.2004

<sup>191</sup> DOUE C-209, de 15.8.2008

<sup>192</sup> DOUE C-209, de 15.8.2008

La **igualdad de trato** ha dado lugar en este período analizado a diferentes sentencias entre las que pueden destacarse, la *Sentencia del TJCE de 10 de julio de 2008 (Asunto C-54/07)* en la que Tribunal concluye sin ninguna duda que el hecho de que un empleador declare públicamente que no contratará a trabajadores extranjeros constituye una discriminación directa en la contratación produciéndose una política de contratación directamente discriminatoria contraria a la Directiva 2000/43 CE del Consejo, de 29 de junio de 2000,<sup>193</sup> relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. En estos casos la carga de la prueba recae sobre el empleador, que debe probar que no se ha vulnerado el principio de igualdad de trato reconocido legalmente, demostrando que la práctica real de contratación de la empresa no se corresponde con esas declaraciones públicas. La *STJCE de 16 de diciembre de 2008 (Asunto C-524/06)*<sup>194</sup> considera que instaurar, con la finalidad de combatir la delincuencia, un sistema de tratamiento de datos personales específico para los ciudadanos de la Unión, que no sean nacionales del Estado miembro supone una discriminación y vulneración del principio de igualdad de trato garantizado por el derecho comunitario. Por el contrario se considerará legítima la creación de este tipo de registros para los ciudadanos de terceros Estados.

El **Acuerdo de asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía** ha dado lugar, como suele ser habitual cada año, a múltiples sentencias del Tribunal de Justicia. Así, la *STJCE de 25 de septiembre de 2008 (Asunto C- 453/07)*<sup>195</sup> reconoce el derecho a acceder libremente a cualquier actividad por cuenta ajena de su elección en el Estado miembro a los familiares de trabajadores turcos que se hayan incorporado al mercado de trabajo de dicho Estado miembro, sin que esto pueda suponer una obligación de trabajar en el Estado de acogida para el mantenimiento de su permiso de residencia. El Tribunal nos dice que el nacional turco que ha sido reagrupado en el Estado miembro correspondiente no pierde el derecho de residencia en el Estado miembro aunque nunca haya ejercido actividades por cuenta ajena. La *STJCE de 19 de febrero de 2009 (Asunto C-228/06)*<sup>196</sup> reconoce, de acuerdo con una jurisprudencia ya consolidada sobre el tema, que el Protocolo Adicional, firmado en Bruselas el 23 de noviembre de 1970 y que forma parte del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado en Ankara el 12 de septiembre de 1963, recoge la denominada cláusula standstill en su artículo 41.1. Esta cláusula no supone el reconocimiento de un derecho de establecimiento y/o estancia, ni un derecho a la libre prestación de servicios, pero lo que sí impone con carácter general, es la prohibición de introducir cualquier tipo de medida nueva que tenga por objeto o por efecto someter el ejercicio por un nacional turco de estas libertades a condiciones más restrictivas que las que eran aplicables en la fecha de entrada en vigor del Protocolo Adicional, por lo que la exigencia de un visado a los nacionales turcos debe considerarse como una condición restrictiva que será considerada contraria al Protocolo si en el momento de entrada en vigor del mismo, éste no era exigible. El **Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y la Confederación Suiza**, firmado en Luxemburgo el 21 de junio de 1999<sup>197</sup>, también ha sido objeto de interpretación por parte del Tribunal de Justicia de

---

<sup>193</sup> DOUE L-180, de 19.7.2000

<sup>194</sup> DOUE C-44, de 21.2.2009

<sup>195</sup> DOUE C- 301, de 22.11.2008

<sup>196</sup> DOUE C-90, de 18.04.2009

<sup>197</sup> BOE Núm. 148, 21.06. 2002

las Comunidades Europeas. Este acuerdo tiene como finalidad conceder a favor de los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad europea y de la Confederación suiza un derecho de establecimiento como trabajador autónomo, así como conceder las mismas condiciones de vida, empleo y trabajo que las concedidas a los nacionales evitando cualquier tipo de discriminación basada en la nacionalidad. En la *STJCE de 22 de diciembre de 2008 (Asunto C- 13/08)*<sup>198</sup>, el Tribunal teniendo en cuenta los objetivos del Acuerdo concluye que debe reconocerse a los trabajadores transfronterizos autónomos<sup>199</sup>, respecto al acceso a una actividad por cuenta propia y a su ejercicio en el Estado de acogida, un trato no menos favorable que el concedido por éste a sus propios nacionales. Este Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza no es la única expresión de la estrecha relación existente entre ambas, en virtud de la cual se adoptan una serie de medidas que asimilan a los nacionales suizos con los comunitarios, y viceversa. La **Decisión N° 896/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo**, de 14 junio de 2006<sup>200</sup>, por la que se establece un régimen simplificado de control de las personas en las fronteras exteriores basado en el reconocimiento unilateral por los Estados miembros de determinados permisos de residencia expedido por Suiza y Liechtenstein para fines de tránsito por sus territorios, tienen como consecuencia de acuerdo con la *STJCE de 2 de abril de 2009 (Asunto C-139/08)*<sup>201</sup> que un permiso de residencia expedido por la Confederación Suiza o por el Principado de Liechtenstein a nacionales de terceros países sujetos a la obligación de visado es un documento que debe considerarse equivalente a un visado de tránsito por el territorio de los Estados miembros, por lo que las personas afectadas por esta Decisión no están obligadas a obtener un visado de tránsito cuando crucen las fronteras exteriores para transitar por el territorio de los Estado miembros, a condición de que la duración del tránsito no sea superior a cinco días.

Respecto a la **libre circulación de nacionales de terceros Estados familiares de nacionales comunitarios** debe destacarse la *STJCE de 25 de julio de 2008 (Asunto C-127/08)*<sup>202</sup> en la que el Tribunal de Justicia reconsidera su postura en materia de reconocimiento de derechos a familiares extracomunitarios de un nacional comunitario. En sentencias como Sentencia Akrich, Sentencia MRAX o *STJCE de 14 de abril de 2005 (Comisión /España)* el Tribunal establecía que para poder disfrutar de los derechos reconocidos en el Reglamento núm. 1612/68<sup>203</sup>, el nacional de un tercer Estado, cónyuge de un ciudadano comunitario, debía residir legalmente en un Estado miembro cuando se trasladase a otro Estado miembro al que emigra o ha emigrado su cónyuge. Con la aprobación de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004,<sup>204</sup> 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, el Tribunal de Justicia se ve obligado a modificar su doctrina sobre el tema y establece que el Estado no puede establecer este tipo de requisitos adicionales que no se

---

<sup>198</sup> DOUE C-44, de 21.02.2009

<sup>199</sup> El trabajador transfronterizo autónomo es un nacional de una parte contratante que tiene su residencia en el territorio de una Parte contratante y que ejerce una actividad por cuenta propia en el territorio de la otra parte contratante volviendo a su domicilio en principio cada día, o como mínimo una vez por semana (artículo 13.1 del Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y la Confederación Suiza)

<sup>200</sup> DOUE L-167, de 20.06.2006

<sup>201</sup> DOUE C-141, de 20.06.2009

<sup>202</sup> DOUE C-236, de 13.09.2008

<sup>203</sup> DOUE L-257, de 19.10.1968

<sup>204</sup> DOUE L-158, de 30.04.2004 y DOUE L-229, de 29.06.2004

encuentran presentes en la Directiva, la cual confiere derechos de entrada y residencia en Estado miembro, sin distinguir si dicho nacional de un tercer estado ha residido o no, legalmente en otro Estado miembro. Con esta nueva Directiva y la nueva interpretación judicial se pretende garantizar de forma efectiva la libre circulación de todos los ciudadanos comunitarios, que podrán trasladarse con su familia con independencia del lugar o del momento en el que se ha contraído matrimonio, o de las circunstancias en que ese nacional de un tercer país haya entrado en el Estado miembro. La exigencia por parte de un estado miembro de que el nacional de un tercer país, cónyuge de un ciudadano de la Unión que reside en ese Estado miembro del que no tiene la nacionalidad, haya residido con carácter previo legalmente en otro estado miembros antes de su entrada en el Estado miembro de acogida para poder acogerse a las Disposiciones de esa Directiva es contraria a la normativa comunitaria y a la propia Directiva. Respecto a esta misma Directiva, la *STJCE de 10 de julio de 2008 (Asunto C-33/07)*<sup>205</sup> establece que es conforme al derecho comunitario que un Estado miembro restrinja el derecho de un nacional de un Estado miembro a trasladarse al territorio de otro Estado miembro, en particular por haber sido repatriado anteriormente del mismo debido a que se encontraba en él en situación irregular, siempre que, la conducta personal de ese nacional constituya una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad y que, por otra parte, la medida restrictiva prevista sea apropiada para garantizar la consecución del objetivo que persigue y no vaya más allá de lo que sea necesario para alcanzarlo.

Como resultado de todo ello, la actividad comunitaria en materia de inmigración y asilo durante el período 2008-2009 tiende a culminar algunos trabajos iniciados con anterioridad para poder afrontar una nueva etapa, con un marco normativo (Lisboa) e institucional (Parlamento y Comisión) renovado, cuyos efectos podrán empezarse a valorar a partir de 2010, mientras tanto, el Tribunal de Justicia contribuye a consolidar un conjunto de derechos de los ciudadanos extracomunitarios.

### **3.- Actividad institucional, legislación y jurisprudencia a nivel estatal**

Un año más el fenómeno migratorio se presenta en todas las agendas políticas y da lugar a intensos debates sobre los diferentes aspectos que lo conforman. Durante este período 2008-2009, la política exterior española en materia de inmigración tiene como eje nuevamente el desarrollo de actuaciones en el continente africano. En este sentido, a finales del 2008 se da por concluido el primer Plan África, con la valoración sobre actuaciones llevadas a cabo<sup>206</sup> la aprobación por el Gobierno del II Plan África 2009-2011<sup>207</sup>. A nivel de política migratoria interna, cabe destacar cómo los efectos de la crisis económica han dado lugar a una serie de actuaciones dirigidas a mitigar sus efectos, por un lado reduciendo drásticamente la entrada de nuevos trabajadores inmigrantes<sup>208</sup>, y por otra, el desarrollo normativo del Plan de retorno voluntario de inmigrantes. Al mismo tiempo el Gobierno presentaba ante la Cámara del Congreso de los Diputados el 26 de junio de 2009 un proyecto de reforma de la Ley Orgánica

---

<sup>205</sup> DOUE C-223, de 30.08.2008

<sup>206</sup> <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Home/planafrica.pdf>

<sup>207</sup> [http://www.maec.es/es/Home/Documents/PLAN%20AFRICA%202009-2012\\_web.pdf](http://www.maec.es/es/Home/Documents/PLAN%20AFRICA%202009-2012_web.pdf)

<sup>208</sup> En éste sentido, el Informe 2009 sobre Inmigración y mercado de trabajo, recalca la población inmigrante como uno de los colectivos mas afectados por la crisis económica.

[http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/contenido\\_0002.html](http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/contenido_0002.html)

4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (PrLODYLE)<sup>209</sup>. Son noticia destacada igualmente, la celebración por tercer año consecutivo del Fondo para la acogida e integración de los inmigrantes y su inclusión en el PrLODYLE, así como la aprobación del *Plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual*<sup>210</sup>.

En el plano **normativo**, durante 2008 y 2009, las normas internacionales adoptadas han tenido como objeto fundamental, el reconocimiento recíproco de permisos de conducir<sup>211</sup> (Guatemala, Serbia, Filipinas, el Salvador y Brasil), la firma de convenio en materia de Seguridad Social<sup>212</sup> (Perú). En materia de cooperación en materia migratoria y en el marco del Plan África se celebran convenios con varios países africanos<sup>213</sup> (Guinea Bissau, Níger, Mali). En materia penal, la cooperación en la lucha contra la delincuencia continua siendo un objetivo prioritario<sup>214</sup> (Albania y Senegal). También se firman acuerdos sobre el traslado de personas condenadas y sobre asistencia jurídica y

---

209

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=puw9&DOCS=1-1&DOCORDER=LIFO&QUERY=%28CDA20090701003101.CODI.%29#%28P%C3%A1gina1%29>

<http://www.migualdad.es/ss/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadervalue1=inline&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1244651910209&ssbinary=true>

<sup>211</sup> *Canje de Notas de fechas 7 de septiembre de 2007 y 29 de febrero de 2008 entre el Reino de España y la República de Guatemala sobre el reconocimiento recíproco y el canje de los permisos y licencias de conducción nacionales. (BOE núm. 195 de 13/10/ 2008 pág. 34310). Aplicación provisional del Canje de Notas de fechas 27 de noviembre de 2008 y 9 de marzo de 2009, constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Serbia sobre el reconocimiento recíproco y el canje de los permisos de conducción nacionales. (BOE núm. 148 de 19/06/ 2009, pág. 51558). Canje de notas entre el Reino de España y la República de Filipinas sobre el reconocimiento recíproco y el canje de los permisos de conducción nacionales, hecho en Madrid el 28 de noviembre de 2007 y 23 de abril de 2008. (BOE núm. 196, de 14/10/2008 pág 34476). Canje de Notas entre el Reino de España y la República de El Salvador sobre reconocimiento recíproco y el canje de permisos de conducción nacionales, hecho ad referéndum en Madrid el 19 de agosto y 23 de octubre de 2008.(BOE núm. 166 de 10/7/2009, pág. 57639). Canje de Cartas constitutivo de Acuerdo sobre reconocimiento recíproco y canje de los permisos de conducción nacionales entre España y Brasil, hecho "ad referéndum" en Madrid el 17 de septiembre de 2007. (BOE de 12/03/2009, pág. 24498)*

<sup>212</sup> *Acuerdo Administrativo para la aplicación del Convenio de Seguridad Social entre la República del Perú y el Reino de España, hecho en Madrid el 18 de abril de 2007. (BOE número 158 de 1/7/2008, pag 28898)*

<sup>213</sup> *Aplicación provisional del Acuerdo de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea Bissau, hecho «ad referendum» en Bissau el 27 de enero de 2008 y Canje de Notas de fechas 11 de julio y 29 de septiembre de 2008, efectuando rectificaciones. (BOE número. 134 de 3/06/2009 pág. 46508). Aplicación provisional del Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Níger, hecho en Niamey el 10 de mayo de 2008. (BOE núm. 160 de 03/07/2008 pág. 29198). Aplicación provisional del Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Mali, hecho en Madrid el 23 de enero de 2007. (BOE núm. 135 de 4/6/2008, pag 25633)*

<sup>214</sup> *Aplicación provisional del Acuerdo entre el Reino de España y la República de Albania sobre cooperación en la lucha contra la delincuencia, hecho en Tirana el 20 de mayo de 2009, (BOE núm. 161 de 4/7/2009 pág. 55733). Convenio entre los Gobiernos del Reino de España y de la República de Senegal sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia, hecho ad referendum en Dakar el 5 de diciembre de 2006. (BOE núm. 63 de 14/3/2009 pág. 25246). Acuerdo entre el Reino de España y la República de Lituania sobre cooperación en la detección, investigación y prevención del delito, hecho en Madrid el 3 de diciembre de 2007. (BOE núm. 88 de 10/4/2009 pág. 338). Convenio entre el Reino de España y la República de Cabo Verde sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia, hecho «ad referendum» en Praia el 26 de junio de 2006. (BOE núm. 153 de 25/6/2008, pág. 28313)*

judicial en materia penal<sup>215</sup> (Arabia Saudí, Filipinas). En materia de visados, se abre la expedición de visados Schengen admitiendo la representación (Estonia)<sup>216</sup> y se firma en convenio con la OIM para el establecimiento en España de ésta organización<sup>217</sup>.

Entre la legislación estatal ordinaria, al igual que en la crónica anterior, podemos distinguir varios grupos de normas: primero, aquellas que crean, suprimen o reestructuran departamentos ministeriales y órganos administrativos<sup>218</sup>. Segundo, las normas de modificación o de desarrollo de la legislación de extranjería o relacionada directamente con ella, en éste periodo ha tenido especial relevancia la adopción de legislación cuya finalidad es la adaptación a las reformas estatutarias. Así, destaca por una parte la modificación del Reglamento de la Ley de extranjería, con el objetivo de adaptar la regulación de los procedimientos de autorización inicial de residencia y trabajo que se regulan en el mismo a los requerimientos derivados del traspaso a las comunidades autónomas de la competencia ejecutiva que, en materia de autorización inicial de trabajo de los extranjeros, reconocen determinados Estatutos de Autonomía. El desarrollo estatutario también ha dado lugar al traspaso en materia de convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias. En materia, de responsabilidad, se regula la prestación de caución a favor de personas no residentes en

---

<sup>215</sup> *Convenio de traslado de personas condenadas a penas privativas de libertad entre el Reino de Arabia Saudí y el Reino de España, hecho ad referendum en Jeddah el 27 de mayo de 2008. (BOE núm. 170 de 15/07/2009, pág. 59098) Tratado sobre asistencia judicial en materia penal entre el Reino de España y la República de Filipinas, hecho en Manila el 2 de marzo de 2004. (BOE núm. 73 de 26/03/2009 pág. 29143 )*

<sup>216</sup> *Acuerdo entre el Reino de España y la República de Estonia para la representación en la expedición de visados Schengen, hecho en Madrid el 11 de febrero de 2009. (BOE núm. 123 de 01/06/2009 pág. 45760)*

<sup>217</sup> *Aplicación provisional del Convenio de Sede entre España y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para el establecimiento de una oficina de representación de la OIM en España, hecho en Madrid el 14 de julio de 2008. (BOE núm. 244 de 9/10/2008 pág. 40506)*

<sup>218</sup> *Real Decreto 1129/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo e Inmigración y se modifica el Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. (BOE núm. 165, de 09/07/2008 pág. 29969). Real Decreto 1124/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (BOE núm. 165, de 09/07/2008, pág. 29931). Real Decreto 1131/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Administraciones Públicas. (BOE núm. 165, de 09/07/2008 pág. 29931). Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. (BOE núm. 171, de 16/07/2008 pág. 3104). Real Decreto 542/2009, de 7 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. (BOE núm. 85, de 07/04/2009, pág. 33156). Real Decreto 637/2009, de 17 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 542/2009, de 7 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. (BOE núm. 97, de 21/04/2009, pág. 35989). Real Decreto 640/2009, de 17 de abril, por el que se desarrolla el Real Decreto 542/2009, de 7 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales y se modifica el Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. (BOE núm. 97, de 21/04/2009, pág. 36000). Real Decreto 1039/2009, de 29 de junio, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio de la Presidencia y se modifica el Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. (BOE núm. 157, de 30/06/2009, pág. 54629). Real Decreto 1164/2009, de 10 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. (BOE núm. 167, de 11/07/2009, pág. 58000). Resolución de 6 de octubre de 2008, del Servicio Público de Empleo Estatal, sobre delegación de competencias. (BOE núm. 247, de 13/10/2008 pág. 41135). Orden TIN/1965/2009, de 17 de julio, por la que se delega y se aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en los órganos administrativos del Ministerio de Trabajo e Inmigración y sus organismos públicos dependientes. (BOE núm. 176 de 22/7/2009, pág. 62715).*

territorio español que cometan infracciones en España en materia de transporte<sup>219</sup>. En desarrollo de la normativa aprobada durante el año anterior, en 2009 el Gobierno concretó los requisitos y condiciones que han de cumplir los beneficiarios de la modalidad de pago de la prestación contributiva por desempleo, y señaló las normas de procedimiento para acumular su pago en el caso de extranjeros no comunitarios que se acojan al Plan de retorno<sup>220</sup>.

En tercer lugar están las, disposiciones de actualización de las normas generales de extranjería o de desarrollo de aspectos procedimentales de las mismas, como sería la convocatoria del contingente anual de trabajadores<sup>221</sup>, la aprobación trimestral del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura<sup>222</sup>, en los que en línea con lo apuntado anteriormente llama la atención la reducción de empleos disponibles. Se regula la Tarjeta de extranjero, en lo concerniente al número de identidad; se establecen de tasas para la concesión de autorizaciones administrativas<sup>223</sup>, el pago por vía telemática de algunas tasas<sup>224</sup>. En materia de protección social se establecen para el año 2009 las cuantías máximas y mínimas de las ayudas económicas para los residentes de los Centros de Acogida a Refugiados<sup>225</sup>. En relación a la atención a menores extranjeros no

---

<sup>219</sup> Orden FOM/287/2009, de 9 de febrero, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de prestación de caución a favor de personas no residentes en territorio español que cometan infracciones en España en materia de transporte. (BOE núm. 41, de 17/02/2009, pág. 16862).

<sup>220</sup> Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen. (BOE núm. 272, de 11/11/2008, pág. 44727).

<sup>221</sup> Resolución de 26 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 19 de diciembre de 2008, por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2009. (BOE núm. 6, de 7/01/2009, pág. 1661).

<sup>222</sup> Resolución de 27 de junio de 2008, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se publica el Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura para el tercer trimestre de 2008. (BOE núm. 173, de 18/07/2008, pág. 31570); Resolución de 1 de octubre de 2008, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se publica el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura para el cuarto trimestre de 2008 (BOE núm. 254, de 21/10/2008, pág. 42021); Resolución de 15 de diciembre de 2008, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se publica el Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura para el primer trimestre de 2009 (BOE núm. 19 de 22/1/2009 pág. 7666); Resolución de 25 de marzo de 2009, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se publica el Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura para el segundo trimestre de 2009 (BOE núm. 90, de 13/04/2009, pág. 34571); Resolución de 30 de junio de 2009, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se publica el Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura para el tercer trimestre de 2009. (BOE núm. 179 de 25/07/2009, pág. 63514)

<sup>223</sup> Orden PRE/3654/2007, de 14 de diciembre, por la que se establece el importe de las tasas por concesión de autorizaciones administrativas, expedición de documentos en materia de inmigración y extranjería, o tramitación de visados en fronteras (BOE núm. 300, de 15/12/2007).

<sup>224</sup> Resolución de 11 de septiembre de 2008, de la Subsecretaría, por la que se establece el procedimiento para la liquidación y el pago por vía telemática de la tasa con código 062 «Tasa por expedición de permisos de trabajo y autorización a ciudadanos extranjeros» (BOE núm. 222, de 13/07/2008).

<sup>225</sup> Resolución de 6 de marzo de 2008, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se establecen para el año 2008 las cuantías máximas y mínimas de las ayudas económicas para los residentes de los centros de acogida a refugiados integrados en la Red de Centros de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (BOE núm. 68, de 19/03/2008).

acompañados, se renuevan los convenios de en las zonas de mayor presión migratoria de entrada<sup>226</sup>.

En materia de subvenciones, sólo destacar la importancia de aquellas cuya finalidad es el fomento de las políticas de integración y apoyo a los entes locales<sup>227</sup> y la selección de trabajadores<sup>228</sup> así como la aprobación un año más de convenios entre el Gobierno y las Comunidades autónomas, para el fomento de políticas de integración y el refuerzo a educativo<sup>229</sup> a cargo del Fondo para la Acogida. No obstante, se observa durante este periodo una disminución, en relación con los años anteriores, respecto d las subvenciones destinadas a financiar acciones en materia de inmigración, educación o integración<sup>230</sup>.

---

<sup>226</sup> Resolución de 16 de diciembre de 2008, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Comunidad Autónoma de Canarias, sobre atención a menores extranjeros no acompañados. (BOE núm. 8, de 9/01/2009, pág. 3360). Resolución de 25 de septiembre de 2008, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Ciudad de Ceuta sobre atención a menores extranjeros no acompañados (BOE núm. 246, de 11/10/ 2008, pág. 41076); Resolución de 25 de septiembre de 2008, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Ciudad de Melilla, sobre atención a menores extranjeros no acompañados (BOE núm. 246, de 11/10/2008, pág. 41077)

<sup>227</sup> Orden TIN2158/2008, de 18 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. (BOE núm. 176, de 22/07/2008, pág. 32091). Resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. (BOE núm. 211, de 1/09/2008, pág. 35761). Resolución de 3 de julio de 2008, de la Dirección General de Inmigración, por la que se convocan subvenciones públicas para asesoramiento e información socio-laboral y atención educativa y asistencial para hijos de trabajadores migrantes. (BOE de 12/07/2008). Resolución de 6 de julio de 2009, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, cofinanciada por el Fondo Europeo de Integración. (BOE de 10/07/2009)

<sup>228</sup> Resolución de 26 de mayo de 2009, de la Dirección General de Inmigración, por la que se convocan subvenciones públicas para procesos de selección de los trabajadores extranjeros que no se hallen ni residan en España que tengan por objeto su posterior contratación en sus países de origen para la realización de actividades de temporada o campaña; organización y coordinación de los desplazamientos y contrataciones; desplazamientos colectivos de los mismos, y actuaciones tendentes a su asesoramiento e información sociolaboral (BOE num. 135, de 14/06/2009, pág. 47429). Resolución de 27 de mayo de 2008, de la Dirección General de Inmigración, por la que se convocan subvenciones públicas para procesos de selección de los trabajadores extranjeros no residentes en España, organización y coordinación de los desplazamientos y contrataciones de los trabajadores y desplazamientos colectivos de los trabajadores. (BOE de 05/06/2008)

<sup>229</sup> Resolución de 24 de junio de 2009, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se formaliza para el ejercicio 2009, la distribución de 59.949.120 euros, del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos. BOE núm. 157, de 30/06/2009, pág. 54899.

<sup>230</sup> Resolución de 3 de julio de 2008, de la Dirección General de Inmigración, por la que se convocan subvenciones públicas para asesoramiento e información sociolaboral y atención educativa y asistencial para hijos de trabajadores migrantes. (BOE de 12/07/2008). Orden ESD/3185/2008, de 20 de octubre, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones a entidades privadas sin fines de lucro para la realización de actuaciones de compensación de desigualdades en educación durante el curso escolar 2008-2009. (BOE de 07/11/2008). Resolución de 4 de junio de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se amplía el plazo de resolución de la convocatoria de subvenciones en el área de integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con

Al margen de las reformas del reglamento dirigidas a adecuarlo a las nuevas competencias estatutarias en materia de inmigración y los correspondientes acuerdos y decretos de traspasos, las novedades en el **ámbito autonómico** giran entorno a los procesos de integración social. En este sentido destaca la Ley 15/2008 de la Comunidad Valenciana sobre la integración de las personas inmigrantes. La norma parte de un concepto de integración que comprende tanto el reconocimiento de derechos como el cumplimiento de deberes; en este sentido se configura el “compromiso de integración”, programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana, que garantiza a la persona inmigrante el conocimiento de los valores y reglas de convivencia democrática, de sus derechos y deberes, de la estructura política, la cultura y los idiomas oficiales de la Comunitat Valenciana y de las implicaciones de la diversidad cultural. Respecto a los instrumentos administrativos se regula los planes de integración de la Generalitat, la colaboración con las entidades locales, el Foro Valenciano de la Inmigración, la mediación intercultural, la Red de Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social y los espacios interculturales. Así mismo, la norma incorpora la acogida y se hace una especial referencia al acceso a la sanidad, educación, vivienda y formación y empleo. Los menores, jóvenes y la mujer se perfilan como colectivos desfavorecidos y por lo tanto receptores de políticas especiales. En campo de integración también destaca en Cataluña la aprobación del Pacto Nacional para la Inmigración, en éste se proyectan las principales líneas estratégicas en materia de inmigración y, se fomenta la cooperación estratégica entre la administración, los grupos parlamentarios, los agentes económicos y sociales y la sociedad civil. El Plan consta de tres ejes de actuación: la gestión de los flujos migratorios y acceso al mercado de trabajo; la adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa y; la integración en una cultura pública común. Por otra parte, se dicta la Ley catalana 16/2009 de centros de culto, norma que busca desarrollar el derecho fundamental a la libertad de culto y dar respuesta a una realidad religiosa que cada día es más plural. En primer objetivo de la norma es garantizar la aplicación real y efectiva del derecho de las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas a establecer centros de culto. El segundo es prever suelo donde se admita o se asigne el uso religioso, de acuerdo con las necesidades y la disponibilidad de los municipios. Y, finalmente, se regula las condiciones técnicas y materiales mínimas que deben garantizar la seguridad de las personas y las condiciones adecuadas de salubridad de dichos centros<sup>231</sup>. Sobre la implicación de la participación de los diferentes actores sociales que intervienen en el proceso de integración social, la Comunidad de Castilla-La Mancha por Decreto 338/2008 crea y regula el Foro Regional para la integración de la población inmigrante; por Decreto 1/2009 de las Islas Baleares se instituye el Forum de la Inmigración. Sobre aspectos más administrativos la Comunidad de Madrid, por orden 107/2008, crea la

---

*protección internacional, efectuada por Resolución de 14 de febrero de 2008. (BOE de 18/06/2008). Orden TIN/1413/2009, de 29 de mayo, por la que se modifica la Orden TAS/1043/2007, de 18 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. (BOE de 01/06/2009). Resolución de 3 de junio de 2009, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones en el área de integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional. (BOE de 05/06/2009)*

<sup>231</sup> Ley 15/2008, de 5 diciembre, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana (D.O.C.V. del 11 de diciembre 2008, núm. 5911, pág. 90324); Acuerdo GOV/231/2008, de 16 diciembre por el que se aprueba el Pacto Nacional para la Inmigración. (D.O.G.C 26 enero 2009, núm. 5304, pág. 5309); Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto. ( DOGC núm. 5432 - 30/07/2009, pág. 60449)

Comisión de Evaluación, Supervisión y Control de la Escuela de Profesionales de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid<sup>232</sup>.

La cooperación al desarrollo, una no mas, ha sido otro de los ejes que han centrado el desarrollo autonómico. Así, la Comunidad Canaria aprueba la Ley 4/2009 de cooperación al desarrollo y se crea, por Decreto 80/2008 la Agencia de cooperación al Desarrollo. En la Comunidad Valenciana se regula el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo; la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo y; se aprueba el Plan anual de cooperación al Desarrollo<sup>233</sup>.

Por lo que se refiere a las novedades **jurisprudenciales** a nivel nacional, se apuntarn únicamente los elementos más novedosos en materia de extranjería.

La jurisprudencia emanada del *Tribunal Constitucional* entre 2008 y 2009 surge principalmente de recursos de amparo, si bien varias sentencias contienen doctrina tan general que han pasado directamente al proyecto de ley orgánica de reforma, por cierto no siempre de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional y, en un caso muy destacado –la legitimación del abogado de justicia gratuita- mucho más cerca de los votos particulares que de la mayoría. Muchas de estas sentencias contienen argumentos sobre elementos generales de derechos los extranjeros, principalmente de la tutela judicial, si bien la materia extranjería matiza en ocasiones la interpretación de los mismos. Destacaremos aquí las relativas a dilaciones indebidas, la defensa de los menores desamparados así como la legitimación de asociaciones para interponer el recurso de amparo en defensa de éstos.

Sobre *dilaciones indebidas*, la STC 93/2008 reconoce una tramitación excesivamente prolongada en el tiempo y lesiva de este derecho en un recurso contra la negativa de permiso de residencia y trabajo solicitados en proceso de regularización. También la STC 94/2008 versa sobre dilaciones indebidas pero en este caso a diferencia del anterior el Tribunal deniega el amparo porque al tratarse de una entrada en España por razones turísticas no existía un interés trascendental en juego, lo que parece que teñiría –en una doctrina discutible- las dilaciones indebidas de mayor protección cuando esta en juego la residencia y el trabajo que otros intereses legítimos pero no tan importantes para el recurrente.

La STC 183/2008 puede servir para todos los *menores*, aunque tiene especial incidencia en los menores inmigrantes no acompañados (MEINA), en particular cuando reciben la orden de ser expatriados a su país. En general, contiene una importante doctrina sobre el derecho del menor, con suficiente madurez, a ser oído por el Juez en defensa de sus intereses, incluso en contra de la administración que le tutela. En el desarrollo del proceso destaca la función del principio *pro-actione* que, según el

---

<sup>232</sup> Decreto 338/2008, de 4 noviembre por el que se crea y regula el Foro Regional para la integración de la población inmigrante en Castilla-La Mancha; (DO. Castilla-La Mancha 7 noviembre 2008, núm. 230, pág. 36060). Decreto 1/2009, de 16 enero por el que se regula el Fórum de la Inmigración de las Illes Balears. (BO.I.B. 27 enero 2009, núm. 13, pág. 43). Orden 107/2008, de 1 septiembre, por la que se crea la Comisión de Evaluación, Supervisión y Control de la Escuela de Profesionales de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid. (BO.C.M. 5 septiembre 2008, núm. 212, pág. 7).

<sup>233</sup> Decreto 39/2009, de 6 marzo, por el que se regula el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana. (D. O. C.V. de 10 marzo 2009, núm. 5971, pág. 9968). Decreto 18/2009, de 23 enero, por el que se regula la Comisión Interterritorial de Cooperación al desarrollo (D. O. C.V. de 27 enero 2009, núm. 5941, pág. 2713). Acuerdo de 3 abril 2009, por el que se aprueba el Plan Anual de Cooperación al Desarrollo 2009. (D. O. C.V. de 8 abril 2009, núm. 5991, pág. 13568). Ley 4/2009, de 24 abril, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (BO.Canarias 5 mayo 2009, núm. 84, pág. 9376). Decreto 80/2008, de 25 julio, por el que se crea la Agencia de Cooperación Internacional de las Illes Balears. (BO. Illes Balears 2 agosto 2008, núm. 108, pág. 16)

Tribunal, domina el ámbito del acceso y obliga al control especialmente intenso de la inadmisión (STC 135/98). Se entiende, pues, que vulnera la tutela judicial no escuchar a los menores, que están en condiciones de formarse un juicio, en el procedimiento administrativo o judicial que les afecta.

La STC 184/2008, muy conectada a la anterior resuelve positivamente la *legitimación activa* de la Asociación Coordinadora de Barrios para el seguimiento de Jóvenes, que desea actuar en defensa de un joven que se pretende repatriar a Marruecos, frente a la negativa que había formulado el Juzgado, porque existe una relación directa entre los fines de la Asociación y el interés concreto que defiende, de forma que la inadmisión vulnera el derecho a la tutela judicial. Afirma el TC que el principio *pro actione* conduce a examinar severamente la inadmisión, en concreto, respecto a la legitimación activa de las asociaciones que actúan en defensa de intereses que constituyen sus fines estatutarios.

La STC 169/2008 otorga el amparo porque la *decisión judicial de internamiento* carece de motivación, y el recurso contencioso no lo remedió, argumentando que el extranjero ya había sido devuelto y por tanto el recurso carecía de objeto. La doctrina del caso consiste en la necesidad de que el Auto judicial de internamiento contenga una motivación suficiente, con mención de las circunstancias que rodean cada supuesto, sin que sea suficiente que estas figuren en el expediente.

También el ATC 271/2008 trata una *denegación de entrada* como turista (los hechos de 2001!), pero el argumento del recurrente lo sitúa de lleno en el régimen de extranjería, porque solicita la suspensión de la ejecución de la orden de retorno. Entre otras cuestiones referentes al 24 CE, plantea que al exigirse el agotamiento de la vía administrativa para recurrir judicialmente, se impide un pronunciamiento judicial sobre la suspensión de la ejecución del retorno. El TC contesta que el extranjero puede pedir la suspensión del retorno pero que el Código de Fronteras no impide la ejecución administrativa a realizar en el máximo de 72 horas (diferente es el asilo). Del 24 CE no nace un derecho a una entrada provisional en el país y tampoco un derecho a la permanencia en la “zona de rechazados”.

La STC 110/2009 responde al recurso de amparo en un caso de *sustitución de condena* de dos años de prisión, *por expulsión*, porque la decisión no se adoptó en la Sentencia condenatoria (como exige el 89.1 CP) sino por Auto y una vez iniciado el cumplimiento de la pena. El TC califica a la figura sustitutoria de “controvertida” y puntualiza que por auto solo cabe si la pena es superior a 6 años.

La STC 140/2009 resuelve el amparo fundándose en el principio de proporcionalidad, que debe tomar en cuenta la situación familiar del extranjero, para optar por la multa frente a la expulsión no motivada. En extranjería la opción del art. 57 entre multa y expulsión no es discrecional sino que debe adoptarse según los criterios del 55.3 y 50 LODYLE, así como del principio de proporcionalidad de la Ley 30/1992. Tener pareja de hecho con residencia renovada y 4 hijos escolarizados es relevante y no puede ignorarse, debiéndose aplicar la doctrina del TEDH sobre el arraigo como límite a la expulsión.

Las Sentencias con mayor trascendencia se han producido en relación con dos asuntos que han significado centenares de recursos de amparo, contra la *inadmisión de Habeas Corpus* solicitada por personas que han llegado en patera y han sido internados y sobre la *legitimación del abogado* que a continuación plantea el amparo, a pesar de que el extranjero esta ausente y ni siquiera el abogado sabe donde se encuentra.

La STC 172/2008 es acordada por el Pleno, para intentar sentar doctrina, y establece lo que ella misma denomina teoría flexible de legitimación del abogado de personas ya expulsadas, en cuanto le permite plantear el recurso de amparo contra el auto judicial de inadmisión de Habeas Corpus en el internamiento, después de que el extranjero está ilocalizable, y por tanto la decisión ha sido del abogado. Hay un voto particular de Conde y Rodríguez Zapata porque realmente es el abogado quien decide. En realidad la polémica se formuló ya en la STC 303/2005, que con esta doctrina permitió la legitimación “presunta” del abogado para recurrir en amparo. A su vez, la STC 173/2008, por ejemplo, resuelve 19 recursos de amparo acumulados cuyos hechos arrancaban de la llegada en cayuco en el 2003, que solicitaron Habeas Corpus al ser internados, y cuyo abogado presentó recurso de amparo contra la denegación judicial del mismo. En ambas sentencias, y en otras muchas parecidas, se plantea una segunda cuestión, sobre la vulneración o no de la tutela judicial por la inadmisión del Habeas Corpus, también presente en la doctrina de la STC 303/2005, pero que se fijó anteriormente, en la STC 94/2003, que resolvía un amparo por el pleno, ya con un voto particular de García Calvo sobre legitimación de abogado.

Igualmente destacable es la suavización de una primera doctrina asentada por el TC sobre la necesidad de que el Juez examinara el fondo en los casos de Habeas Corpus, que casi impedía inadmisión. La nueva doctrina se modula, de forma que si el Juez ha intervenido en autorización de internamiento no hay vulneración al inadmitir el Habeas Corpus posterior, porque la primera intervención judicial –con audiencia- equivale al Habeas Corpus; y en cambio, si no hay intervención del Juez, la inadmisión del Habeas es vulneradora de la tutela judicial.

De la amplísima jurisprudencia del *Tribunal Supremo*, se hará referencia a la consolidación de ciertas líneas jurisprudenciales sobre diversos aspectos del régimen de extranjería. Respecto a la concesión de asilo la jurisprudencia sigue mostrándose muy cuidadosa en lo referente a la exigencia de la verosimilitud del relato del solicitante de asilo<sup>234</sup>. Tiene su importancia la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 11 de mayo del 2009 ya que concedió asilo a una mujer nigeriana que en su país de origen sufrió la mutilación genital y fue víctima de un matrimonio forzado<sup>235</sup>.

Respecto al derecho a la educación el Tribunal Supremo (en su sentencia de 10 de marzo de 2009) resuelve que “*el contenido constitucionalmente declarado por los textos a los que se refiere el art. 10.1 CE del derecho a la educación garantizado en el art. 27.1 CE incluye el acceso no sólo a la enseñanza básica, sino también a la enseñanza no obligatoria, de la que no pueden ser privados los extranjeros que se encuentren en España y no sean titulares de una autorización para residir*”.

---

<sup>234</sup> Así entre otras muchas, Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 15 de octubre del 2008), Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de marzo de 2009, Sentencia de la Audiencia Nacional de 13 de marzo de 2009, Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de abril de 2009, Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de abril de 2009.

<sup>235</sup> En palabras del Tribunal la ciudadana nigeriana “*sufre una persecución por su pertenencia al género femenino que la impone un matrimonio no deseado y le ha mutilado un órgano genital*”. Aunque debe señalarse también que en un caso parecido la Audiencia Nacional rechazó la solicitud de asilo basándose en que no existía elemento alguno indiciario que permitiera proyectar los elementos externos y objetivos a la situación subjetiva, concreta y real de la solicitante (Sentencia Audiencia Nacional de 25 de marzo del 2009).

El Tribunal Supremo (sentencias de 18 de mayo 2008 y de 12 de noviembre de 2008) determinó que la prestación por desempleo únicamente la puede obtener el extranjero residente que ha realizado servicios por cuenta ajena sin contar con la pertinente autorización para trabajar, pero no el que se encontraba en España en situación irregular<sup>236</sup>. En igual sentido se pronuncian el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Social, Sección 1ª) en la Sentencia número 3376/2008 y el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sentencia de 6 de febrero de 2009). Desde el pronunciamiento unificado del Tribunal Supremo se han sucedido diversas Sentencias de Tribunales Superiores de Justicia que deniegan la prestación por desempleo del trabajador extranjero no residente. Debe señalarse que el alcance del derecho a la Seguridad Social de los extranjeros en situación irregular sigue planteando muchos interrogantes que deberían ser solucionados por el legislador de forma inequívoca, evitando construcciones jurisprudenciales controvertidas que, pese a sus intentos clarificadores, siguen planteando muchos interrogantes. El Anteproyecto de Ley de Reforma de la LO 4/2000 parece que asume la doctrina unificada reconociendo a los trabajadores en situación irregular las prestaciones derivadas de los convenios internacionales y que fueran compatibles con su situación administrativa (las derivadas por contingencias profesionales) y negando expresamente la prestación por desempleo a quienes carecen de autorización de residencia y trabajo.

En materia de derecho penal (más concretamente en el ámbito del delito de trata de personas: artículo 318 bis CP) resulta importante el Acuerdo número 2/2008 de 26 de febrero del Tribunal Supremo; en él se dice que *"la relación entre los artículos 188.1 y 318 bis del Código Penal, en los supuestos de tráfico ilegal o inmigración clandestina a la que sigue, ya en nuestro territorio, la determinación coactiva al ejercicio de la prostitución, es la propia del concurso real de delitos. Tales conductas serán calificadas con arreglo a los artículos 188.1 y 318 bis 1º, descartando la aplicación del artículo 318 bis 2º, al tratarse de un supuesto de realización progresiva del tipo"*<sup>237</sup>. Por otra parte, sigue manteniéndose por parte de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que el bien jurídico protegido está constituido por dos tipos de intereses: el interés general de controlar los flujos migratorios y el interés mediato de proteger la libertad, seguridad, dignidad y derechos de los emigrantes (por ejemplo, Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife (Sección 2ª) número 107/2009, de 6 de febrero).

También se mantiene la idea de que *"por tráfico ilegal debe entenderse cualquier movimiento de personas extranjeras que trate de burlar la legislación española sobre inmigración; por ello el tráfico ilegal no es sólo el clandestino sino también el que siendo en principio y aparentemente lícito se hace pensando en no respetar la legalidad, y por ello merece tal calificación la entrada como turista pero con la finalidad de permanecer después de forma ilegal en España sin regularizar la situación"* (Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª) número 152/2008, de 8 de abril).

---

<sup>236</sup> *"el hecho de que el trabajador extranjero "sin papeles" no tenga derecho a la protección de desempleo, según la interpretación antes realizada, no excluye una hipotética responsabilidad del empleador, que pudiera extenderse a las prestaciones de seguridad social, no a título de prestaciones públicas, sino con alcance indemnizatorio a título de responsabilidad empresarial y sin garantía, por lo tanto, a cargo de la Seguridad Social"*.

<sup>237</sup> Probablemente esta decisión tiene su precedente o está basada en la solución a la que llegó la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 5) número 261/2005 de 7 de junio de 2005.

Deben destacarse también otros puntos: por ejemplo, respecto al inciso 3º del artículo 318 bis en su modalidad de “*siendo la víctima menor de edad*” parece ser que se exige el conocimiento por parte de los acusados de que éstos conozcan que la víctima efectivamente es menor de edad (Sentencia Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife (Sección 2ª) número 484/2008, de 19 de junio de 2008).

Respecto de la expulsión de extranjeros pueden mencionarse diferentes aspectos. Así, respecto de la sustitución de la pena privativa de libertad de un extranjero no residente legal por expulsión para acordar que dicha sustitución debe atenderse a la naturaleza del delito cometido y no a otras circunstancias como, por ejemplo, el arraigo familiar (Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª) número 871/2008, de 17 de diciembre de 2008). Siguiendo con la sustitución de pena privativa de libertad de un extranjero por expulsión ha de señalarse que tratándose de ciudadanos rumanos, desde el 1 de enero del 2007, fecha del ingreso de su país a la Unión Europea, tienen la condición de ciudadanos comunitarios, por lo que, aún con las salvedades vigentes durante los dos primeros años de adhesión, no puede considerarse que residan ilegalmente en España, por lo que es improcedente su expulsión por esta vía (Sentencia número 454/2008 de la Audiencia Provincial de Alicante (Sección 2ª), de 25 de julio de 2008). La sanción principal a imponer sigue siendo, evidentemente, la multa; pero cuando concurren una serie de circunstancias debe de imponerse la expulsión. Ello puede ocurrir cuando a la permanencia ilegal en España del extranjero se une la circunstancia de que no sólo se encontraba irregularmente en España, sino que estaba indocumentado, y, por lo tanto, sin acreditar su identificación y filiación, y, además, se ignoraba cuándo y por dónde entró en territorio español (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León)<sup>238</sup>.

Otro aspecto a destacar es la sustitución de la expulsión por multa. La cuantía de la multa debe imponerse siempre con arreglo a criterios de proporcionalidad, valorando el grado de culpabilidad y, en su caso, el daño producido o el riesgo derivado de la infracción y su trascendencia, además de la capacidad económica del infractor: el texto legal alude a la capacidad económica del infractor que es a quien se impone la sanción y no a la capacidad económica de su pareja por mucho que se presuma aquella liberalidad (Sentencia número 557/2008 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª), de 23 de julio).

Respecto del arraigo cabe destacar que éste exige cumplir respecto de los hijos los deberes legales y morales que como padre/madre le corresponden, y mantener una relación estable y permanente de convivencia con los mismos, alimentarlos y educarlos (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 27 de marzo de 2009). Además a tenor de alguna decisión puede decirse que ni el hecho de estar empadronado en municipio español, ni el disponer de vivienda en arrendamiento, ni

---

<sup>238</sup> Sin embargo, a pesar de ser ésta la regla general, no siempre se sigue estrictamente. Véase la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias número 35/2008, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 11 de febrero del 2008: “*en los casos de permanencia ilegal sin que concurren otras circunstancias como en el presente caso, no bastan las deducciones negativas respecto a la entrada, falta de identificación de la ciudadana extranjera y continuidad de esta situación irregular sin intentar la regularización vulnerando las prescripciones legales sobre la permanencia de los extranjeros en España que figuran en la resolución sancionadora, para justificar la imposición de la sanción de expulsión y no la de multa que es la que corresponde a la permanencia ilegal, que como ponen de manifiesto los antecedentes reseñados no es una situación voluntaria para equipararla a un hecho negativo*”.

tener un hijo escolarizado, son circunstancias que puedan acreditar una vinculación familiar de especial intensidad que se impone para reputar probado el arraigo en España (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 1 de abril de 2009).

Puede denegarse el internamiento de un extranjero irregular en un centro de internamiento de extranjeros debido a una tramitación irregular del expediente de expulsión administrativo de expulsión. En el caso en cuestión se produjo una no asistencia en Comisaría de letrado del turno de oficio, a pesar de haber sido ejercido este derecho por la detenida y tampoco estuvo presente al momento de notificársele la resolución de expulsión; además, permaneció durante todo el día en comisaría sin aparente justificación ya que no constaba que se practicaran otras diligencias que la mera notificación de la resolución administrativa que acordó la devolución; también la detenida tenía domicilio conocido, así como un hijo de corta edad (Auto del Juzgado de Instrucción número 9, de Bilbao, de 28 de agosto de 2009).

#### 4.- Bibliografía general

##### REVISTAS

- Revista de Derecho Migratorio y Extranjería (REDMEX), nº 18<sup>239</sup> (julio 2008), nº 19<sup>240</sup> (noviembre de 2008), nº 20<sup>241</sup> (marzo 2009) y nº 21 (julio 2009), Editorial Lex Nova
- Refview (publicación de la Oficina para las Américas del ACNUR), nº 6<sup>242</sup> – Solidaridad (septiembre 2008)
- Revista Migraciones Forzadas<sup>243</sup>, nº 30 (junio 2008), nº 31 (noviembre 2008), nº especial (diciembre 2008) y nº 32 (junio 2009), publicada bajo la coordinación del [Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz](#) de la [Universidad de Alicante](#).
- Migraciones<sup>244</sup> (Universidad Pontificia de Comillas: Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones) nº 23 y nº 24 (2008)
- Migraciones Internacionales<sup>245</sup> (El Colegio de la Frontera del Norte), nº 4 Vol. 4 (julio-diciembre 2008), nº 1 Vol. 5 (enero-junio 2009).
- Miradas en Movimiento (Espacio de Estudios Migratorios), nº 1<sup>246</sup> (enero 2009)
- European Journal of Migration and Law<sup>247</sup> (Elspeth Guild, Paul Minderhoud and Ryszard Cholewinski), nº 10 (2008) y nº 11 (2009)

---

<sup>239</sup> Sumario en <http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/revista/REDMEX18.pdf>

<sup>240</sup> Sumario en <http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/revista/SumR19.pdf>

<sup>241</sup> Sumario en <http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/revista/R2Indice.pdf>

<sup>242</sup> Consulta online <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6681>

<sup>243</sup> Consulta online <http://www.migracionesforzadas.org>

<sup>244</sup> Consulta de artículos online [http://www.upcomillas.es/centros/iem/cent\\_iem\\_public\\_migr.aspx](http://www.upcomillas.es/centros/iem/cent_iem_public_migr.aspx)

<sup>245</sup> Sumario en <http://www.colef.mx/migracionesinternacionales>

<sup>246</sup> Consulta online <http://www.estudiosmigratorios.com.ar/es/publimem>

- International Journal of Refugee Law<sup>248</sup> (Oxford Journals), Vol.20: nº2 (julio 2008), nº3 (octubre 2008) y nº4 (diciembre 2008); Vol.21: nº1 (marzo 2009) y nº2 (Julio 2009)
- Journal of Refugee Studies<sup>249</sup> (Oxford Journals), Vol.21: nº2 (junio 2008), nº3 (septiembre 2008) y nº4 (diciembre 2008); Vol.22: nº1 (marzo 2009) y nº2 (junio 2009)

## LIBROS

- Migración, fronteras e identidades étnicas transnacionales, *Velasco Ortiz, L., El Colef, México, 2008.*
- Comprender la inmigración, *De la Dehesa Romero, G., Alianza Editorial, España, 2008*
- Inmigración e integración: aspectos sociales y legales, *Salinas de Frías, A., Sequitur, España, 2008*

---

<sup>247</sup> Sumario en <http://brill.publisher.ingentaconnect.com/content/mnp/emil>

<sup>248</sup> Sumario en <http://ijrl.oxfordjournals.org>

<sup>249</sup> Sumario en <http://jrs.oxfordjournals.org>