



Edita Fundación Paulino  
Torras Domènech 1970

# ITINERA UNIVERSITAS

Derechos Humanos y Migraciones

FEBRERO 2011

## 1. NUESTRO PUNTO DE VISTA

### ITÍNERA DOCE NÚMEROS

La Fundación Paulino Torras Domènech se complace en presentar el número 12 de la revista *Itínera*. Durante un año - **doce meses, doce números** - hemos seguido la actualidad en materia de derechos humanos e inmigración, procurando ofrecer a nuestros lectores no sólo las noticias sobre determinadas acciones o documentos sino también su selección y análisis.

Esta labor se ha venido realizando mediante la publicación de *Itínera Universitas* e *Itínera Digital*. Su edición en soporte digital obedece a la voluntad de la Fundación de proyectarse hacia el futuro, entendiendo que la incorporación de las nuevas tecnologías al mundo de la edición ha de suponer un avance en la difusión de las ideas, que los medios tecnológicos propician.

Con la edición de *Itínera universitas*, hemos abordado diversos aspectos que permiten el conocimiento, el análisis y la valoración de la incidencia del fenómeno migratorio, así como sus consecuencias sociales. De este modo, la Fundación Paulino Torras Domènech ha contribuido a la reflexión sobre cuestiones que, como el empadronamiento de los extranjeros, el uso del burka en espacios o acontecimientos públicos, o la integración de los gitanos; han sido objeto de un encendido debate durante estos meses. En todos los casos se ha realizado una selección rigurosa de los principales documentos (políticos, normativos, judiciales), acompañada de una presentación y contextualización de los mismos, de modo que el lector pueda hacerse una idea cierta no sólo de la complejidad de los temas sino también de las respuestas que se les ha dado en ocasiones anteriores.

Pero a través de esta revista hemos procurado también dar a conocer determinados aspectos, muchas veces no destacados, de las políticas emprendidas desde las instituciones que trabajan en la regulación y gestión de la migración internacional (como el proceso de diálogo internacional sobre la migración puesto en marcha por la Organización Internacional de Migraciones o el énfasis sobre la creación de capacidad como eje de las políticas estatales) y hemos procurado asimismo contribuir a fijar los

contornos de ciertos conceptos más clásicos y comúnmente aceptados como los de asilo, refugio, o migrante, recurriendo para hacerlo a los textos normativos y a las decisiones judiciales españolas e internacionales.

### *Itínera universitas* - Marzo 2010

**Nuestro punto de vista:** *La integración de los inmigrantes en la sociedad.*

**Opinión de colaboradores:** *El Control por los ayuntamientos del empadronamiento de extranjeros. Autor: D. Moya.*

**Políticas Migratorias:** *Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Gurguchiani C. España, de 15 de Diciembre de 2009*

**Estatus del Inmigrante:** *El Plan de Derechos Humanos del Gobierno de España de Diciembre de 2008. Medidas relativas a la inmigración y derechos humanos.*

**Multiculturalismo:** *Crisis Económica, integración del inmigrante y Ley de Extranjería*

**Instituciones:** *Organización Internacional para las Migraciones. Diálogo Internacional sobre la Migración de 2010.*

**Una publicación de interés:** *Inmigración, multiculturalismo y derechos humanos.*

### *Itínera universitas* - Mayo 2010

**Nuestro punto de vista:** *Sobre el derecho de asilo y el estatuto de los refugiados.*

**Opinión de colaboradores:** *Algunas reflexiones entorno a los contenidos jurídicos de la Ley 12/2009, de 30 de Octubre, que regula el derecho de asilo y la protección subsidiaria. Autor: J.J. Martín Arribas.*

**Políticas Migratorias:** *La acción del ACNUR (más allá de la noción de refugiado)*

**Estatus del Inmigrante:** *España aprueba el programa de reasentamiento de refugiados para 2010*

**Multiculturalismo:** *Estudio estadístico de las solicitudes de asilo en 2009.*

**Una publicación de interés:** *Derechos fundamentales de los extranjeros en España, Valladolid: Lex Nova, 2010*

### *Itínera universitas* - Julio-Agosto 2010

**Nuestro punto de vista:** *Desde diversas instancias se ha tratado de ordenar aspectos diversos de la migración.*

1. NUESTRO PUNTO DE VISTA	1-2
2. OPINIÓN DE COLABORADORES	3-4
3. POLÍTICAS MIGRATORIAS	4-6
4. ESTATUS DEL INMIGRANTE	7-8
5. MULTICULTURALISMO	8-10
6. INSTITUCIONES	11-12
7. UNA PUBLICACIÓN DE INTERÉS	12



**Opinión de colaboradores:** Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y retornadas a Cataluña. Autor: R. Zapata Barbero.

**Políticas Migratorias:** Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional que resuelve el recurso de Inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Extractos relativos al artículo 138 EAC.

**Estatus del Inmigrante:** Balance del cumplimiento de los objetivos de la Presidencia española de la Unión Europea en materia de inmigración.

**Multiculturalismo:** Debate sobre el burka en el Senado

**Una publicación de interés:** International Migration Outlook: SOPEMI 2010, París OCDE, 2010.

### Itínera universitas – Octubre 2010

**Nuestro punto de vista:** Europa y los gitanos.

**Políticas Migratorias:** Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados Miembros

**Estatus del Inmigrante:** Una estrategia europea para la integración de los gitanos Multiculturalismo: Tres sentencias del TEDH La segregación de los niños gitanos en la escuela

**Una publicación de interés:** Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de septiembre de 2010, sobre la situación de la población gitana y sobre la libre circulación en la UE.

### Itínera universitas – Diciembre 2010

**Nuestro punto de vista:** Derechos Humanos y Migraciones. Opinión de Colaboradores: Sobre la noción de inmigrante. Autor: S. Ripol Carulla.

**Políticas Migratorias:** La creación de capacidad.

**Estatus del Inmigrante:** La migración: Hechos y cifras. Estimaciones globales; tendencias mundiales; datos de la migración en España.

**Multiculturalismo:** 18 de diciembre: El día internacional del migrante.

**Instituciones:** La Oficina Europea de Apoyo al Asilo, una herramienta indispensable para la aplicación del SECA (Sistema Europeo Común de Asilo).

**Una publicación de interés:** J.M. Seara Ruiz, La inmigración, un fenómeno universal, Madrid: Dykinson/Ministerio del Interior.

### Itínera universitas – Febrero 2011

**Nuestro punto de vista:** Itínera: 12 números.

**Opinión de colaboradores:** La reacción de la Unión Europea ante la expulsión de los gitanos por Francia. Autor: C. F. Ponce Martínez.

**Políticas migratorias:** Dos sentencias del Tribunal Constitucional afrontan la cuestión de la demora para la celebración de las vistas del juicio en un procedimiento abreviado contencioso-administrativo con elementos de extranjería.

**Estatus del inmigrante:** Datos de la migración en España

**Multiculturalismo:** Discurso del Presidente del Gobierno del Reino Unido, D. Cameron, en la Conferencia de Seguridad de Munich, 5 de febrero de 2011.

**Instituciones:** Borrador del Reglamento de la Ley de extranjería.

**Una publicación de interés:** A. Chueca Sancho (Dir.), Derechos humanos, inmigrantes en situación irregular y Unión Europea, Valladolid: Lex Nova, 2010.

**Itínera digital**, por su parte, se ha centrado en la presentación de textos legislativos y jurisprudenciales de singular interés, de tal modo que el lector ha podido conocer con nosotros las más recientes leyes sobre inmigración y extranjería, a saber, la propia Ley de extranjería, la Ley sobre derecho de asilo, la ley catalana de acogida, la reforma del Código penal, etcétera. *Itínera digital* reproduce estos textos, a los que acompaña de breves comentarios cuyo objetivo es bien llamar la atención del lector sobre determinado aspecto novedoso o relevante de la Ley, bien ponerla en relación con otros textos de Derecho internacional, de Derecho de la Unión Europea o de Derecho español.

### Itínera digital - Febrero 2010

Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

### Itínera digital – Abril 2010

Ley 12/2009, de 30 de Octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

### Itínera digital – Junio 2010

Ley 10/2010, de 7 de Mayo, de acogida de las personas inmigradas y retornadas a Cataluña.

### Itínera digital – Septiembre 2010

Recepción en España del Convenio del Consejo de Europa contra la trata de seres humanos (Ley Orgánica 5\_2010, de 22 de junio, de reforma de Código Penal).

### Itínera digital – Noviembre 2010

Transposición por España de las normas comunitarias que regulan el derecho a la libertad de circulación de los ciudadanos comunitarios. STS de 1 de junio de 2010. Impugnación del Real Decreto 240/2004, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea y de otros estados parte en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

### Itínera digital – Enero 2011

Cuarto informe sobre España. Elaborado por la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia.

Confiamos haber alcanzado el doble propósito que nos animó a publicar el número 1 de *Itínera*: 1) poner a disposición de los destinatarios los textos (normativos, jurisprudenciales y políticos) sobre cuestiones relevantes y de actualidad; 2) ofrecer un primer, aunque riguroso, análisis sobre de los mismos. Creemos que de este modo *la* Fundación Paulino Torras Domènech contribuye a la creación de opinión en materia de extranjería y derechos humanos.

## 2. OPINIÓN DE COLABORADORES

### LA REACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA EXPULSIÓN DE LOS GITANOS POR FRANCIA

**AUTOR: CARLOS F. PONCE MARTÍNEZ**

Una de las crisis más graves padecida por la UE en su más reciente historia fue la desencadenada por Francia el 5 de Agosto de este año, fecha en que su Ministerio de Interior promulgó una Circular mediante la que se ordenaba a las Fuerzas de Seguridad proceder al desmantelamiento de los campamentos ilegales sitios en Francia, en especial los habitados por ciudadanos comunitarios de etnia gitana, en su gran mayoría de nacionalidad rumana y búlgara, así como la inmediata expulsión colectiva de los mismos hacia sus países de origen, alegando para ello razones de orden público y de seguridad ciudadana.

La clara actitud racista del Gobierno francés suscitó un vivo interés en la Comunidad Internacional; los principales medios de comunicación de todo el mundo se ocuparon profusamente durante casi dos meses del desarrollo y desenlace de este episodio.

Las reacciones más esperadas sobre esta cuestión eran las de las dos principales Organizaciones Internacionales en materia de protección de Derechos Humanos: la Organización de las Naciones Unidas y el Consejo de Europa. La primera de ellas expresó su repulsa a través de los Comunicados emitidos por el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial; mientras que el Consejo de Europa lo hizo a través tanto de su Asamblea Parlamentaria, como de la Comisión Europea contra el Racismo y la Tolerancia.

Sin duda nos encontramos con un acontecimiento de una enorme trascendencia, tanto política como jurídica, cuyo análisis puede centrarse en varios aspectos, de los que, a mi entender, sobresalen dos:

1.- Desde el punto de vista del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la normativa francesa constituye una gravísima violación de su corpus básico, en el que se incluye la discriminación racial; respecto a este catálogo básico de Derechos Humanos, no está de más recordar lo afirmado por el Tribunal Internacional de Justicia en su Sentencia de 5 de Febrero de 1970, (Barcelona Traction Light & Power Company Limited (segunda fase), Bélgica c. España, TIJ, Rec. 1970; pág. 31, párr. 33 y 34), en el sentido de que todos los Estados tienen la obligación de respetarlos con carácter erga omnes, con independencia de que sean Partes o no en Tratados sobre la materia.

2.-La reacción de los órganos de la UE ante la actuación de Francia, por cuanto pone de relieve que su tradicional calificación como una Organización de carácter "supranacional", o con fines de integración, no responde a la realidad.

He optado por abordar sucintamente este segundo aspecto, teniendo en cuenta que el primero de ellos ha sido el principalmente objeto de análisis y dado que la normativa francesa objeto de la polémica no se presta al mínimo debate acerca de su manifiesta conculcación tanto de la normativa comunitaria, como de las obligaciones internacionales contraídas por Francia en materia de Derechos Humanos.

Dada la brevedad de este artículo, la metodología adoptada consiste en la exposición cronológica de las posiciones más relevantes adoptadas por los Estados miembros, la Comisión y el Parlamento ante la postura

de Francia, de lo que se podrá inducir si, cuando los intereses estatales así lo exijan, la "supranacionalidad" no será obstáculo alguno para su consecución, transformando a la UE, al margen del procedimiento jurídico previsto, en una Organización formalmente supranacional y materialmente interestatal.

El 16 de Julio un joven gitano murió a consecuencia del disparo de un gendarme, los dos días siguientes se desencadenaron violentos enfrentamientos entre miembros de la minoría gitana y la Policía.

El 5 de Agosto se promulga la citada circular y el 19 de Agosto parten los primeros vuelos ocupados por los gitanos expulsados de Francia hacia los países de origen de los mismos: Rumania y Bulgaria. Los Gobiernos de ambos países no sólo no emitieron queja alguna ante ello, sino que incluso justificaron el proceder de Francia, afirmando que sus ciudadanos residentes en la UE debían respetar las leyes del Estado en que se hallasen. Es decir, ambos países aplicaron la presunción de culpabilidad para su minoría gitana, objeto de discriminación en dichos países. A ello se añade que las víctimas tampoco emitieron protesta alguna, al llegar a sus países de origen se convirtieron en una minoría no sólo discriminada, sino también "silenciosa".

El 25 de Agosto, Martin Schulz, Portavoz del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo, declaró que las medidas francesas les habían producido "cólera" y "vergüenza", solicitando explicaciones sobre las mismas tanto a la Comisión Europea, como al Consejo de Ministros.

En respuesta a este comunicado, el Portavoz de la Comisión Europea, Matthew Newman, se remitió a la publicación del informe que se estaba elaborando sobre el cumplimiento por Francia de la normativa europea.

Ese mismo día, la Vicepresidenta de la Comisión y Comisaria de Justicia, Viviane Reding, hizo pública una Declaración sobre la situación de los romaníes en Europa (MEMO/10/384), en el que señalaba que "en tanto Comisaría encargada de la justicia...y dada mi función he seguido atentamente esta cuestión..", recordando a su vez que el 7 de Abril, la Comisión adoptó una Comunicación sobre la integración social y económica de los romaníes en Europa (IP/10/407; MEMO/10/121), la cual fue aprobada en Córdoba por los Ministros responsables de Empleo y Asuntos Sociales, en el mes de Junio.

Resaltando que "...respecto a la evolución de los acontecimientos en Francia y el debate que los mismos suscitó en la mayoría de los Estados miembros, reconozco que velar por el orden público y por la seguridad de los ciudadanos en su territorio nacional es competencia exclusiva de los Estados miembros. Sin embargo, ello no excluye la obligación de todos los Estados miembros de respetar las reglas de la Unión Europea, adoptadas por común acuerdo por ellos, sobre la libre circulación así como la no discriminación, en el respeto de los valores comunes de la Unión Europea, en particular el respeto de los Derechos Fundamentales, entre los que están incluidos los derechos de las personas

pertenecientes a minorías”.

Su declaración de intenciones no dejaba lugar a dudas, al manifestar que “nadie puede ser expulsado simplemente por ser gitano”, y que además se estaba elaborando un documento en el que se analizaría, en sus aspectos políticos y jurídicos, las medidas francesas, documento que se entregaría al Colegio de Comisarios. La Comisión había advertido que en el caso de que se llegase a la conclusión de que Francia hubiese vulnerado la normativa de la UE, iniciarían un procedimiento contra ella.

Mientras tanto el Primer Ministro francés, François Fillon, mantuvo una conversación telefónica con el Presidente de la Comisión, José Manuel Durao Barroso, en la que le transmitió que las medidas adoptadas por Francia eran plenamente respetuosas con la normativa de la UE; ambos acordaron que se celebraría una reunión entre Francia y la Comisión para abordar un asunto tan “sensible”.

El 31 de Agosto, un día antes del previsto para que la Comisaria de Justicia entregase su informe al Colegio de Comisarios, se reunieron en Bruselas el Ministro francés de Inmigración, Eric Besson, el Secretario de Estado para Asuntos Europeos, Pierre Lellouche, Viviane Reding, la Comisaria de Interior, Cecilia Malmström y un representante de la Dirección de Empleo y Asuntos Sociales de la UE, en representación del Comisario de esta cartera, Laszlo Andor.

La nota emitida por la Comisión informando sobre esta reunión denota que su determinación anterior se había difuminado; en la misma se dice que tras varias semanas recordando a Francia que tiene la obligación de cumplir las normas europeas en materia de libertad de movimientos y otras relacionadas con los Derechos Fundamentales, la Comisión ha valorado la “evolución positiva” del Gobierno francés, al aceptar reunirse con ella.

La Comisión estableció el 15 de Octubre como plazo límite para que Francia adaptase su normativa interna a la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de Abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

El Portavoz de la Comisión de Justicia, M. Newman, dejó claro que “no serán suficientes las circulares o decisiones del Consejo de Estado francés o de jurisprudencia, sino que hace falta que el Derecho procedimental se incluya en la legislación francesa”.

Antes de que expirase el plazo previsto, el caso se cerró de manera que se demostrase sin ambages que la Comisión no podía desafiar al poder de los Estados.

Y se hizo mediante una declaración de la propia Comisaria de Justicia, en la que manifestó su satisfacción por el hecho de anunciar que Francia había respondido a la petición de la Comisión de manera positiva, constructiva y dentro de los plazos establecidos.

Asimismo afirmó que las autoridades francesas habían enviado documentación detallada, que comprende un “proyecto” de medidas legislativas y un “calendario creíble” para introducir en su legislación las garantías procedimentales requeridas por la Directiva; concluyendo que Francia había respondido a lo demandado por la Comisión, lo que demostraba el buen funcionamiento de la Unión Europea en tanto que Comunidad de Derecho...y que los servicios de la Comisión se ponían a disposición de las autoridades francesas para ayudarles con el fin de que la nueva legislación se adopte lo más rápidamente posible y que su contenido sea plenamente conforme con lo establecido por el ordenamiento de la UE.

La conclusión de todo este episodio es desalentadora: la declaración final no debe llevar a equívocos, por cuanto el comportamiento racista de Francia no ha sido objeto de enjuiciamiento, tampoco ha sido resuelto conforme a lo previsto en el ordenamiento de la UE- su aplicación hubiera supuesto la condena de Francia-, se trata de un “caso cerrado en falso” y, como tal, nada impide que los Estados puedan imitar en el futuro la postura francesa ante supuestos similares.

De ellos dependerá que la UE sea una Organización Internacional de cooperación o de integración. Lo único que queda claro de este episodio es la incertidumbre acerca de la cada vez más híbrida, compleja y cambiante naturaleza de esta Organización, de carácter inclasificable.

### 3. POLÍTICAS MIGRATORIAS

#### **DOS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AFRONTAN LA CUESTIÓN DE LA DEMORA PARA LA CELEBRACIÓN DE LAS VISTAS DEL JUICIO EN UN PROCEDIMIENTO ABREVIADO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO CON ELEMENTOS DE EXTRANJERÍA.**

**E**l día 21 de diciembre de 2010 (BOE núm. 16, de 19 de enero de 2011) la Sala Segunda del Tribunal Constitucional dictó la Sentencia 141/2010, en la que resolvía el recurso de amparo 9674-2008 que había sido promovido por doña Jimena Alejandra Peñazola Zúñiga frente a un Auto dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid en el marco de un proceso sobre orden de expulsión del territorio nacional.

Esta Sentencia se enfrenta a una cuestión de gran interés, cual es la práctica de los Juzgados de lo contencioso-administrativo de proceder al señalamiento de la vista del procedimiento abreviado contencioso-

administrativo para una fecha muy alejada en el tiempo (18 meses) desde la presentación del recurso contencioso.

El Tribunal Constitucional, basándose en su jurisprudencia anterior y en la doctrina del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, concluye que esta práctica supone la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE).

Esta Sentencia ha tenido seguimiento en la STC de la misma fecha núm. 142/2010, también de la Sala Segunda, dictada en relación con un proceso sobre inadmisión administrativa de petición de asilo. Reproducimos a continuación los fundamentos jurídicos de la primera de ambas Sentencias.

**L**a Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados

ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 9674-2008, promovido por doña Jimena Alejandra Peñazola Zúñiga, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Sofía María Álvarez-Buylla Ballesteros y asistida por el Letrado don César Pinto Cañón, contra el Auto de 27 de octubre de 2008 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer de la Sala. (...)

### II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Como se ha expuesto con mayor detalle en el relato de antecedentes, la demanda de amparo se dirige contra el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid de 27 de octubre de 2008 por considerar que vulnera el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE).

La recurrente de amparo considera que el señalamiento de la vista del procedimiento contencioso administrativo para el 9 de marzo de 2010, cuando el recurso se presentó el 30 de julio de 2008, es excesivo y vulnera su derecho a no padecer dilaciones indebidas (art. 24.2 CE). El Abogado del Estado interesa la desestimación del presente recurso de amparo, mientras que el Ministerio Fiscal solicita la estimación parcial de la demanda.

2. Debemos comenzar señalando que el hecho de que en el momento de dictarse la presente Sentencia ya se haya celebrado la vista e incluso se haya dictado Sentencia en primera instancia no implica la desaparición de la posible lesión del derecho a no padecer dilaciones indebidas. Este Tribunal ha afirmado, entre otras, en la STC 124/1999, de 28 de junio, FJ 1, que "cumple advertir que si bien al tiempo de dictarse esta Sentencia resolutoria del recurso de amparo la dilación indebida denunciada ya ha cesado ... no por ello debe apreciarse que haya quedado privado de objeto el presente proceso constitucional, pues no puede considerarse reparada aquélla mediante una actuación judicial tardía o demorada (SSTC 61/1991, FJ 1; 21/1998, FJ 2, y 78/1998, FJ 2). De lo contrario, y según tiene declarado este Tribunal, 'el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas se vería en buena medida desprovisto del contenido que le es propio, y no sería fácilmente reconocible, al quedar la existencia misma de la dilación indebida al albur de la actitud del órgano jurisdiccional ante el hecho exclusivo de la interposición del recurso de amparo que, por su parte, podría correr el peligro de desnaturalizarse si se utilizara más como instrumento conminatorio sobre el órgano judicial que como medio reparador de las lesiones que padezcan los derechos fundamentales que la Constitución reconoce y garantiza'."

3. La cuestión a la que debemos dar respuesta consiste en determinar si el señalamiento de la vista del procedimiento contencioso administrativo para un plazo que se considera excesivo constituye una vulneración del derecho a no pa-

decir dilaciones indebidas (art. 24.2 CE). Esta cuestión ha sido considerada en ocasiones anteriores, por lo que procede, en primer lugar, exponer nuestra jurisprudencia.

La STC 93/2008, de 21 de julio, otorgó el amparo solicitado por un ciudadano extranjero en un caso de retraso de la celebración de la vista en un procedimiento contencioso-administrativo en el que se impugnaba la resolución que había acordado su expulsión de España. Esta Sentencia incluye tres razonamientos que en este momento interesa destacar.

En primer lugar, el Tribunal Constitucional recogió su doctrina, elaborada de acuerdo con la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, según la cual las demoras en el proceso aun cuando sean debidas a deficiencias estructurales no pueden restringir el alcance y contenido del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas.

A continuación el Tribunal indicó que esta doctrina es aplicable a aquellos casos en los que, como el presente, el propio Juzgado procede a señalar la vista para una fecha alejada en el tiempo (diecisiete meses) y justifica esta demora en causas estructurales y en la excesiva carga de trabajo. Ciertamente, no puede este derecho verse limitado en función de circunstancias ajenas a los afectados por las dilaciones.

Por último, la STC 93/2008 afirmó que "si bien de las características de este caso se desprende con claridad que las demoras sufridas son debidas a deficiencias estructurales, esta circunstancia no evita un pronunciamiento estimatorio del recurso planteado atendiendo especialmente a la cuestión de fondo suscitada, que atañe a una autorización de residencia y trabajo en el proceso de normalización previsto por la disposición transitoria tercera del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre".

El mismo día 21 de julio de 2008 el Tribunal Constitucional aprobó su STC 94/2008 referida también a un supuesto en el que se denunciaban las supuestas dilaciones indebidas sufridas en el señalamiento para la vista en un recurso contencioso-administrativo. A diferencia del caso anterior la resolución administrativa que está en el origen de la demanda de amparo había denegado al demandante la entrada en España para hacer turismo.

El Tribunal recordó los criterios objetivos (complejidad del litigio, márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo, interés que arriesga el demandante de amparo en el juicio, conducta procesal del recurrente) a los que, siguiendo asimismo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, debe recurrir para determinar si las dilaciones procesales sufridas por el recurrente pueden calificarse o no como indebidas (FJ 2). Y añadió que en este caso no procedía otorgar el amparo porque el demandante se limitó a expresar que estimaba en exceso lejana la fecha señalada para la celebración del juicio. Para el Tribunal el demandante debió haber acreditado dos elementos: 1) que "aquella duración o espera exorbita la previsible para casos análogos", y 2) que ha alegado, conforme le permite el art. 63.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, "la concurrencia de alguna circunstancia excepcional en su caso que justificara la anteposición de la vista de su recurso, oportunidad de la que no ha hecho uso el recurrente ni ante el órgano judicial ni ante este Tribunal" (FJ 3). Finalmente, el Tribunal destacó de entre los criterios objetivos señalados, el relativo al interés que el demandante de amparo arriesga en el juicio del que trae causa la demanda de amparo, que en el

asunto consistía en "obtener una resolución judicial que determine si fue ajustado a Derecho o no la denegación de entrada en España con fines turísticos, y, en su caso, una indemnización de los gastos efectuados" (FJ 4).

Tras valorar todos estos elementos el Tribunal Constitucional concluyó: "en definitiva, teniendo en cuenta que el plazo de veinte meses transcurrido desde la providencia de señalamiento de la vista del procedimiento abreviado hasta el día señalado se debe, no a la pasividad del órgano judicial sino, como antes ha quedado expuesto, al respeto escrupuloso del orden cronológico de señalamientos según la agenda del Juzgado; que ni en la vía judicial ni en el presente recurso de amparo se denuncia que el demandante haya sufrido una indebida postergación de su proceso ni se alega circunstancia alguna que justifique la anteposición de la vista; y, por último, que no se advierte que el interés que arriesga el recurrente en el litigio, meramente económico, pueda calificarse como esencial para sus derechos o intereses legítimos, por lo que ningún perjuicio irreparable puede sufrir por el mero trascurso del tiempo, no cabe apreciar que la demora en la celebración de la vista haya vulnerado el derecho del recurrente a no padecer dilaciones indebidas en el proceso" (FJ 4).

El ATC 378/2008, de 26 de noviembre, que inadmitió la demanda de amparo, aplicó estos criterios en un recurso de amparo referido a la impugnación de una solicitud de caducidad del expediente de expulsión.

4. La consideración de los criterios señalados nos lleva a realizar las siguientes afirmaciones: 1) El plazo transcurrido desde la providencia de señalamiento de la vista del procedimiento abreviado (19 de septiembre de 2008) hasta el día señalado (9 de marzo de 2010) es de diecisiete meses, igual al de la STC 93/2008, que consideró excesivo un plazo de diecinueve meses. 2) Este plazo se debe al respeto escrupuloso del orden cronológico de señalamientos según la agenda del Juzgado y, por consiguiente, no es consecuencia de la pasividad del órgano judicial. 3) La recurrente explicitó ante el Juzgado las extraordinarias circunstancias que concurrían en su impugnación y que justificaban el adelantamiento de la vista del proceso, a saber: la afectación de su derecho a permanecer en España y los perjuicios que su expulsión ocasionaría a sus hijos escolarizados y a su pareja de hecho. 4) En consecuencia el interés que arriesgaba la recurrente en el litigio era, a diferencia de los precedentes en los que era meramente económico, esencial para sus derechos o intereses legítimos, pues quedaban afectados no sólo su derecho a la vida privada y familiar sino también el interés de los menores.

Es claro, pues, que la aplicación al presente caso de nuestra doctrina conduce al reconocimiento de que, a resultas de causas estructurales en la jurisdicción contencioso-administrativa, se ha producido la alegada vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas reconocido en el art. 24.2 CE.

Esta apreciación se reafirma si, con base en el art. 10.2 CE, tomamos en consideración a efectos interpretativos la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el tema.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos introdujo en la Sentencia Zimmermann y Steiner c. Suiza, de 13 de julio de 1983, la noción de dilaciones estructurales que diferencia de la situación de retraso pasajero a la que se refirió

en la Sentencia Buchholz c. Alemania, de 6 de mayo de 1981 (párrafo 51). Tal situación de carácter estructural se produce cuando, pese a haberse adoptado con la diligencia debida determinadas medidas para solventar una situación excepcional de retraso -y cita, en particular, el establecimiento de un orden en el tratamiento de los casos basado no en el criterio temporal sino en la urgencia o importancia de los asuntos y en el riesgo que suponen para los interesados-, dicho estado de cosas se prolonga y adquiere un carácter estructural, de modo que las medidas resultan insuficientes y el Estado no puede adoptar medidas eficaces (párrafo 29). Con posterioridad, en su Sentencia Unión Alimentaria Sanders c. España, de 7 de julio de 1989, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos aplicó esta noción a un caso concreto y afirmó el carácter estructural de las dilaciones sufridas por la sociedad demandante. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluyó que esta situación estructural no puede privar a los ciudadanos de su derecho al respeto del plazo razonable (párrafos 38 y 42).

No cabe duda de que la situación en la que se halla el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid, ha de calificarse como "estructural". Así lo reconoce, por otra parte, el propio Juzgado en su Auto de 27 de octubre de 2008: "si se ha señalado esa fecha es porque está tramitando un número de asuntos notoriamente superior al razonable, no pudiendo resolver al ritmo que entran, por motivos estructurales que la proveyente no puede remediar en este momento". El Juzgado, por otra parte, afirma haber tomado en cuenta "la relevancia del interés que empeña la parte demandante en este procedimiento", razón por la que ha señalado el recurso con alguna antelación respecto de los que no se consideran preferentes.

5. Afirmada la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE), debemos determinar el alcance del otorgamiento del amparo. Como también establecimos en la citada STC 93/2008, este alcance debe ser matizado, puesto que el órgano judicial obró con la debida diligencia.

Por lo tanto, siendo el retraso sufrido de carácter estructural, el otorgamiento del amparo ha de ser "parcial, dado que este Tribunal no puede entrar en los problemas estructurales del funcionamiento de la Administración de Justicia que, sin embargo no impiden el otorgamiento del amparo" (FJ 4).

#### **FALLO**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente la demanda de amparo presentada por doña Jimena Alejandra Peñazola Zúñiga y, en consecuencia:

1º Declarar que se ha vulnerado su derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art 24.2 CE).

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veintiuno de diciembre de dos mil diez.

## 4. ESTATUS DEL INMIGRANTE

### DATOS DE LA MIGRACIÓN EN ESPAÑA

El pasado 17 de diciembre de 2010 el Observatorio Permanente de la Inmigración, organismo dependiente del Ministerio de Trabajo e Inmigración, ha hecho público la actualización correspondiente a diciembre de 2010 del informe trimestral de certificados de registro o tarjetas de residencia en vigor a 30 de septiembre de 2010 con el objetivo de dar una visión global del fenómeno de la inmigración en España.

El informe está publicado en la página <http://extranjeros.mtin.es/es/InformacionEstadistica/> en la que se pueden encontrar las estadísticas que elabora el Observatorio Permanente de la Inmigración con el objetivo de dar una visión global del fenómeno de la inmigración en España. La producción estadística del Observatorio Permanente de la Inmigración se traduce, además de en los Informes trimestrales, en otras tres publicaciones: Anuario Estadístico de Inmigración, Boletines y Principales series.

La lectura del Informe trimestral del que nos hacemos eco permite recordar las distintas situaciones de extranjería previstas por el Derecho español:

1. Extranjeros con autorización de estancia por estudios: Son los extranjeros autorizados a permanecer en España en situación de estancia para la realización de cursos, estudios, trabajos de investigación o formación.

2. Extranjeros residentes: Son residentes los extranjeros que se encuentren en España y sean titulares de una autorización para residir.

2.1. Extranjeros residentes sujetos al Régimen General: Es el régimen que se aplica a los nacionales de terceros países, salvo que les sea de aplicación el Régimen Comunitario por ser familiares de ciudadanos comunitarios.

2.2. Extranjeros residentes sujetos al Régimen General con residencia temporal: Se halla en la situación de residencia temporal el extranjero que se encuentre autorizado a permanecer en España, por un periodo superior a 90 días e inferior a cinco años. (Esta definición no se aplica a los extranjeros con autorización de estancia por estudios).

2.2.1. Residencia no lucrativa: Habilita a residir temporalmente en España sin realizar actividades laborales.

2.2.2. Reagrupación familiar: Se halla en situación de residencia temporal por razón de reagrupación familiar, el extranjero que haya sido autorizado a permanecer en España en virtud del derecho a la reagrupación familiar ejercido por un extranjero residente. Los extranjeros podrán ejercer el derecho a la reagrupación familiar cuando hayan obtenido la renovación de su autorización de residencia inicial, con excepción de la reagrupación de los ascendientes (artículo 17.1 d de la LOEX), que solamente podrán ser reagrupados.

2.2.3. Circunstancias excepcionales: Son las autorizaciones de residencia que se conceden, en atención a circunstancias excepcionales, en los supuestos recogidos en el artículo 45 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica de Extranjería: Arraigo. Protección internacional. Razones humanitarias. Colaboración con las autoridades administrativas, policiales, fiscales o judiciales, o cuando concurran razones de interés público o seguridad nacional que justifiquen la necesidad de autorizar su residencia en España.

2.3. Extranjeros residentes sujetos al Régimen General con residencia temporal y trabajo: Se halla en situación de residencia temporal, con autorización para trabajar, el extranjero mayor de 16 años autorizado a permanecer en España por un periodo superior a 90 días e inferior a cinco años, y a ejercer una actividad lucrativa, laboral o profesional, por cuenta propia o ajena.

2.3.1. La autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena habilita a los extranjeros a desarrollar una relación laboral por cuenta ajena.

2.3.2. La autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta propia habilita a los extranjeros a ejercer una actividad económica por cuenta propia.

2.4. Residencia de larga duración: Se halla en situación de residencia de larga duración el extranjero que haya sido autorizado a residir en España indefinidamente y a trabajar en igualdad de condiciones que los españoles.

3. Extranjeros residentes sujetos al Régimen Comunitario: Se aplica a los nacionales de países de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo Espacio Económico Europeo y de la Confederación Suiza, así como a sus familiares y los familiares de españoles que sean nacionales de terceros países.

Los nacionales de terceros países familiares de ciudadanos comunitarios que tienen acceso al régimen comunitario son:

- El cónyuge o pareja de hecho registrada.

- Los descendientes directos, del ciudadano europeo o de su cónyuge o pareja, menores de 21 años, o mayores si viven a cargo del ciudadano europeo o son incapacitados.

- Los ascendientes directos, del ciudadano europeo o de su cónyuge o pareja, que vivan a su cargo.

Los beneficiarios del régimen comunitario tienen derecho a entrar, salir, circular y residir libremente en territorio español así como a acceder a cualquier actividad económica, por cuenta ajena o por cuenta propia, prestación de servicios o estudios, en las mismas condiciones que los españoles.

De acuerdo con el Informe trimestral:

El número total de residentes extranjeros asciende a 4.754.502 personas, un 0,22% más que el trimestre

anterior (10.333 personas). La variación con respecto al mismo trimestre de 2009 es del 0,82%, es decir, 38.745 personas más. La variación acumulada en los nueve primeros meses de 2010 es negativa, es decir, el número de certificados y tarjetas en vigor ha disminuido en 36.730, un 0,77%.

En variación interanual, es decir con respecto a 30 de septiembre de 2009, destaca el descenso del 14,66% en el número de nacionales de Argentina. Sin embargo, en el mismo periodo, cinco de las principales nacionalidades han incrementado su población registrada en España en más del 10%: Italia (13,94%), Rumania (12,20%), Brasil (10,86%), Bulgaria (10,74%) y Ecuador (10,59%).

Del total de residentes extranjeros, 2.395.704 personas corresponden al Régimen General, con un descenso del 1,67% respecto al trimestre anterior (40.695 personas). Este descenso se explica por los siguientes motivos:

- la adquisición de la nacionalidad española,
- la participación en los programas de retorno voluntario que promueve el Gobierno español, y
- los retornos espontáneos debido a las constricciones actuales del mercado de trabajo español.

Este descenso de autorizaciones ya se inició en el trimestre anterior (en el que el número de autorizaciones descendió en 136.948 respecto al primer trimestre de 2010) y resulta especialmente acusado en las nacionalidades iberoamericanas, con 32.955 personas menos,

lo que equivale al 81% de la disminución total en el número de residentes de Régimen General.

Teniendo en cuenta las principales nacionalidades del Régimen General en España, los mayores descensos numéricos se dan entre los nacionales de Ecuador, con 10.589 autorizaciones menos que el trimestre anterior (2,99%), de Bolivia, 6.042 (5,48%), de Colombia en 3.697 (1,70%) y Argentina, 2.709 (4,88%).

En variación interanual, a excepción de los nacionales de Pakistán, Senegal, Argelia y China, que han visto incrementado su número en 4.605, 3.398, 1.229 y 609 respectivamente, todas las demás principales nacionalidades disminuyen. El caso más significativo es el de Ecuador, con una variación negativa de 72.008 autorizaciones de residencia, que supone un descenso del 17,32% en un año.

El número de extranjeros sujetos al Régimen Comunitario con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor es 2.358.798, de los cuales 1.975.761 corresponde a ciudadanos comunitarios, 25.046 a nacionales de Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, y 357.888 a familiares de los anteriores que son nacionales de terceros países.

A diferencia del régimen general, el régimen comunitario presenta una tendencia creciente, con un incremento del 2,21% en el último trimestre (51.028 personas) y del 8,21% en el último año (178.968). En los nueve primeros meses de 2010, el incremento ha sido del 5,81%.

## 5. MULTICULTURALISMO

### EL DISCURSO DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO DEL REINO UNIDO, D. CAMERON, EN LA CONFERENCIA DE SEGURIDAD DE MUNICH, 5 DE FEBRERO DE 2011

La 47 Conferencia de Seguridad de Múnich (sur de Alemania), el mayor foro internacional sobre seguridad de carácter oficial, tuvo lugar los días 4 a 7 de febrero de 2011. Han participado más de 70 delegaciones, con presencia de 12 jefes de Estado y de Gobierno y unos 40 ministros de Exteriores y Defensa. Los discursos inaugurales correspondieron al ministro alemán de Exteriores, Karl-Theodor zu Guttenberg, y al secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen. Los temas inicialmente previstos eran la seguridad euroatlántica o la relación entre Occidente y Rusia aunque estos temas quedaron eclipsados por las revueltas sociales en varios países árabes, entre ellos Egipto. En el marco de la Conferencia se celebró un encuentro del llamado Cuarteto de Oriente Medio (UE, EEUU, Rusia y la ONU).

En este contexto el Presidente del Gobierno del Reino Unido, David Cameron, pronunció un discurso en el que expresó su punto de vista sobre la radicalización y extremismo islámico. Este discurso, que ha tenido un importante eco mediático, interpretándose como regla general que supone un punto de inflexión en la política británica sobre migración en tanto que se aparta del multiculturalismo. Reproducimos a continuación dicho discurso, cuyo texto puede hallarse en la página web [www.number10.gov.uk](http://www.number10.gov.uk)

*Hoy quiero centrar mis reflexiones en torno del terrorismo, pero previamente permítanme considerar un aspecto. Algunos han sugerido que al proceder a una revisión estratégica de la seguridad y defensa, el Reino Unido está renunciando de alguna forma a un papel activo en el mundo. Esto es contrario a la verdad. Si, es cierto que estamos haciendo frente a nuestro déficit presupuestario, pero también lo es que nos aseguramos de la fortaleza de nuestras defensas. El Reino Unido continuará cumpliendo con el compromiso de contribuir al 2% del presupuesto de defensa de la OTAN. Continuaremos teniendo el cuarto presupuesto de defensa de todo el mundo. Al mismo tiempo, estamos dando un mejor uso a estos recursos, centrándonos en la prevención de conflictos y construyendo un ejército más flexible. Esto no es una retirada; es realismo.*

*Cada decisión que adoptamos tiene tres objetivos. Primero, continuar apoyando la misión de la OTAN en Afganistán. Segundo, reforzar nuestra capacidad militar. Como la Canciller Merkel ha señalado aquí en Alemania, lo realmente importante no es la burocracia, de la que francamente Europa necesita algo menos, sino la voluntad política de construir la capacidad militar que requerimos como países y aliados, que podemos situar sobre el terreno. Tercero, queremos asegurarnos de que el Reino Unido está protegido de las nuevas y variadas amenazas a las que debemos enfrentarnos. De ahí que invirtamos en un programa de ciber-seguridad, del que según me consta, William Hague*



les habló ayer, y estemos ajustando nuestra capacidad para responder contra la proliferación nuclear.

Sin embargo la principal amenaza a la que debemos hacer frente son los ataques terroristas, algunos de los cuales son tristemente llevados a cabo por nuestros ciudadanos. Es importante enfatizar que el terrorismo no está ligado exclusivamente a una religión o un grupo étnico en particular. Mi país, el Reino Unido, aún sufre la amenaza de los disidentes republicano en Irlanda del Norte. Recientemente Grecia e Italia han sido objeto de ataques anarquistas y, por supuesto, vosotros en Alemania habéis sufrido durante mucho tiempo el terrorismo de la Facción del Ejército Rojo. De todos modos, debemos reconocer que esta amenaza proviene en Europa de jóvenes que siguen una interpretación completamente perversa, tergiversada del Islam y que están dispuestos a inmolarse y a matar a sus compatriotas. La semana pasada en Davos llamé la atención sobre la necesidad de que Europa recupere su dinamismo económico y hoy, a pesar de que el tema es complejo, mi mensaje sobre seguridad también es adusto. No derrotaremos el terrorismo simplemente con la actuación que llevamos a efecto fuera de nuestras fronteras. Europa necesita percatarse de lo que ocurre en sus propios países. Es claro que debemos fortalecer, como Angela ha dicho, los aspectos de seguridad de nuestra respuesta, trazando planes, paralizando a los terroristas, actuando en materia de contra-vigilancia e inteligencia.

Pero esta es simplemente una parte de la respuesta. Debemos llegar a la raíz del problema y necesitamos tener absolutamente claros los orígenes de estos ataques terroristas. Es la existencia de una ideología. El extremismo islámico. Hemos de ser igualmente claros en el significado de este término y debemos distinguirlo del Islam. Islam es una religión seguida pacífica y devotamente por cerca de un billón de personas. El extremismo islámico es una ideología política apoyada por una minoría. En última instancia son aquellos apoyan el terrorismo para promover su objetivo: un reino islamista, gobernado por una interpretación de la Shari'a. Muévase a lo largo de este espectro y encontrarán que rechaza la violencia pero que acepta parcialmente los postulados extremistas, incluyendo las hostilidades hacia las democracias occidentales y los valores liberales. Es vital que establezcamos esta distinción entre, por una parte, religión e ideología política, por otra. El tiempo y, de nuevo, la gente las equipara. Piensa que una persona es extremista en razón del modo en que observa su religión. De ahí que hablan de musulmanes moderados como si todos los musulmanes devotos fueran extremistas. Esto es profundamente erróneo. Se puede ser musulmán devoto y no ser extremista. Debemos ser claros: el extremismo islámico y el Islam no son lo mismo.

Lo anterior alumbra, creo, un problema significativo cuando se discute sobre la amenaza terrorista que padecemos. Hay mucha confusión sobre el tema. Por una parte, quienes están en la extrema derecha ignoran esta distinción entre Islam e islamismo extremista, y se limitan a decir que el Islam y Occidente son incompatibles, que hay un choque de civilizaciones. Y, continúan, debemos apartarnos de esta religión, sea por medio de repatriaciones forzosas, favorecidas por algunos fascistas, sea prohibiendo nuevas mezquitas, como se ha sugerido en algunas partes de Europa. Esta gente alimenta la islamofobia y rechazo completamente sus argumentos. Si quieren un ejemplo de cómo los valores occidentales son compatibles con el Islam deberían mirar lo que ha ocurrido en las últimas semanas en las calles de Túnez y El Cairo: cientos de miles de personas pidiendo el derecho universal a las elecciones libres y la

democracia. La cuestión es: el problema es el extremismo; no el Islam. Entrar en disputas con el último no nos ayudará a afrontar el primero.

Por otra parte, están quienes desde una izquierda moderada ignoran esta distinción. Ellos consideran a todos los musulmanes juntos, formulando una lista de agravios y argumentan que sólo si los gobiernos resuelven estos agravios el terrorismo acabará. Por tanto apuntan la pobreza en la que viven muchos islamistas y dicen: "eliminar esta injusticia y el terrorismo desaparecerá". Pero ignoran el hecho de que muchos de los que han sido declarados culpables de actos terroristas en el Reino Unido y otros países son graduados y de clase media. Señalan los agravios de la política exterior de los países occidentales y dicen: "dejar de pisotear los países árabes y finalizará el terrorismo". Pero hay mucha gente, musulmanes y no musulmanes, disgustada con la política exterior de Occidente y que no comete actos terroristas. También señalan la profusión de líderes no elegidos en los países de Oriente medio y dicen: "Dejad de apoyar a esta gente y dejaréis de crear las condiciones para que florezca el terrorismo". Pero esto plantea la cuestión: si la falta de democracia es el problema, ¿por qué hay tantos extremistas en las sociedades libres y abiertas?

No estoy diciendo que estas cuestiones de la pobreza y los agravios de la política exterior no sean importantes. Por supuesto debemos tomarlos en consideración. Por supuesto debemos afrontar el reto de la pobreza. Ciertamente debemos resolver las fuentes de la tensión, no sólo en Palestina y, es claro, debemos posicionarnos a favor de la apertura y las reformas políticas en Oriente medio. Nuestra posición ha de ser clara par con Egipto. Queremos ver la transición hacia un gobierno de base amplia, con la construcción de las bases de una sociedad democrática y libre. Simplemente no acepto que la alterativa sea entre construir un Estado seguro o un Estado islamista. Pero no nos confundamos. Todo esto son factores incidentales. Aun cuando sorteáramos todos los problemas que he señalado, habría terrorismo. Porque creo que la causa es la existencia de la ideología extremista. Sostengo que una razón importante por la que los jóvenes musulmanes se acercan a esta ideología es por una cuestión de identidad.

Lo que acabo de afirmar se apoya en la experiencia británica, pero creo que es una lección para todos nosotros. En el Reino Unido, algunos jóvenes tuvieron dificultades para identificarse con el Islam tradicional que practicaban sus padres, cuyas costumbres pueden resultar extrañas transplantadas a las modernas sociedades occidentales. Pero estos jóvenes también encontraron difícil identificarse con Gran Bretaña, porque hemos permitido socavar nuestra identidad colectiva. Bajo la doctrina del Estado multicultural, hemos animado a las diferentes culturas a vivir vidas separadas, alejadas unas de las otras y alejadas de la cultura dominante. Hemos fallado al transmitir una visión de la sociedad que les llevara a desear integrarse en ella. Hemos tolerado estas comunidades segregadas que se comportan de forma completamente contraria a nuestros valores.

Así, cuando una persona blanca sostiene puntos de vista sancionables, por ejemplo, racistas, rápidamente los hemos condenado. Pero cuando estos mismos postulados inaceptables se han formulado por alguien que no es blanco, hemos sido francamente demasiado cautos - francamente, incluso temerosos - al rechazarlos. El , por ejemplo, al confrontar el horror de los matrimonios forzados, la práctica según la cual chicas jóvenes son forzadas e incluso llevadas al extranjero para casarse con alguien a quien

no quieren, es un punto clave. Esta tolerancia de mano tendida sólo ha servido para reforzar el sentido de que no se comparte lo suficiente. Y ello lleva a algunos jóvenes musulmanes a sentirse sin raíces. La búsqueda de algo a lo que pertenecer y en lo que creer puede llevarles a esta ideología extremista. Con toda seguridad, ahora, no se echaran en manos del terrorismo, pero lo que vemos – y lo vemos en muchos países de Europa – es un proceso de radicalización.

Los sitios de Internet son lugares de encuentro virtuales donde las actitudes no sólo se comparten, sino que se fortalecen y validan. En algunas mezquitas, los predicadores del odio pueden sembrar desinformación sobre la grave situación de los musulmanes en todo el mundo. En nuestras comunidades, grupos y organizaciones lideradas por líderes jóvenes y dinámicos promueven el separatismo al animar a los musulmanes a definirse a sí mismo exclusivamente en términos de su religión. Todas estas interacciones pueden engendrar un sentido de comunidad, un sustituto para lo que la sociedad no ha sabido suministrar. Pero os podéis preguntar, mientras no ofendan a nadie, ¿cuál es el problema?

Bien, les diré porqué. Según se desprende de las pruebas del transcurso de quienes han sido condenados por delitos de terrorismo, es claro que muchos de ellos estuvieron inicialmente influidos por los llamados "extremistas no violentos" y que después llevaron sus creencias radicales al siguiente nivel abrazando la violencia. Y sostengo que esta es una acusación sobre nuestro modo de enfocar este asunto en el pasado. Y que si queremos vencer esta amenaza, creo que es el momento de pasar página de las políticas fracasadas del pasado. Por lo tanto, primero, en vez de ignorar esta ideología extremista, nosotros – gobierno y sociedad – debemos afrontarla en todas sus formas. Y, segundo, en vez de animar a la gente a vivir aparte, necesitamos un sentido claro de identidad nacional compartida abierta a todos.

Permítanme considerarlos brevemente. Primero, enfrentarnos y laminar esta ideología. Recurran o no a medios violentos debemos hacer lo imposible para que los extremistas vengan. Los gobiernos tenemos a nuestra disposición varios mecanismos para lograrlo. Debemos prohibir a los predicadores del odio entrar en nuestros países. También debemos proscribir a las organizaciones que incitan al terrorismo tanto en nuestro país como en el exterior. Los Gobiernos debemos asimismo estar vigilantes frente a aquellos que, sin ser violentos, son parte del problema. Necesitamos pensar con mayor interés sobre con quiénes del ámbito público podemos cooperar. Algunas organizaciones que se presentan como las puertas de acceso a la comunidad musulmana reciben mucho dinero público pese a hacer poco por combatir el extremismo. Como algunos han señalado, esto es como volver al partido fascista para luchar contra el movimiento violento para la supremacía de la raza blanca. Por tanto debemos juzgar con atención estas organizaciones. ¿Creen en los derechos humanos universales, incluyendo los de las mujeres y de las personas de otra fe? ¿Creen en la igualdad de todos ante la ley? ¿Creen en la democracia y el derecho de los pueblos a elegir a sus representantes? ¿Fomentan la integración o la separación? Este es el tipo de cuestiones que debemos responder. Si no superan este examen no cabe sostener el compromiso con estas organizaciones – por tanto, no recibirán dinero público ni compartirán espacios públicos con nuestros ministros.

Del mismo modo, debemos impedir que estos grupos propaguen su doctrina en instituciones públicas como las universidades o incluso, en el caso de Gran Bretaña, las cárceles. Y alguien dirá que esta postura no es compatible con la libertad de expresión y pensamiento. Bien, les diría, ¿adoptarías la misma postura si se tratara de extremistas de derechas reclutando personal en nuestros campus? ¿Abogarías por la inacción si los fundamentalistas cristianos que sostienen que los musulmanes son nuestro enemigo

estuvieran liderando la oración en las cárceles? Y a quien afirma que estos extremistas no violentos ayudan a que personas jóvenes, vulnerables se mantengan alejados de la violencia, les digo que esta afirmación carece de sentido.

¿Permitiríais a los grupos de extrema derecha disponer de fondos públicos si prometieran ayudar a los jóvenes blancos a permanecer alejados del terrorismo fascista? Por supuesto que no. Pero, en origen, afrontar esta ideología supone exponer sus ideas por lo que son, lo que es completamente injustificable. Necesitamos argumentar que el terrorismo es malo en toda circunstancia. Necesitamos argumentar que las profecías de una guerra global de religiones en la que los musulmanes se enfrentan contra el resto es un sinsentido.

Ahora bien, los Gobiernos no podemos actuar en solitario. El extremismo al que ahora nos enfrentamos es una distorsión del Islam, por lo que estos argumentos, en parte, deben construirse por los propios islamistas. De ahí que debamos dar la voz a aquellos seguidores del Islam de nuestros países – la amplia, con frecuencia no escuchada – que desprecia toda forma de extremismo. Comprometámonos con aquellos grupos que comparten nuestras aspiraciones.

En segundo lugar, debemos construir una sociedades más fuertes y una identidad nacional más fuerte. Francamente, precisamos de un poco menos de la tolerancia pasiva de los últimos años y de liberalismo mucho más activo. Una sociedad tolerante pasiva dice a sus nacionales que basta con que respeten la ley. Se mantiene neutral entre los distintos valores. Sin embargo yo creo que un país genuinamente liberal hace mucho más, cree en determinados valores y los promueve activamente. Libertad de expresión, de pensamiento, democracia, Estado de derecho, igualdad de derechos sin distinción de raza, sexo o sexualidad. Les dice a sus ciudadanos que esto es lo que define nuestras sociedades, el pertenecer y creer en estas cosas. Por tanto, todos nosotros en nuestros países debemos eliminar toda sombra de ambigüedad cuando defendamos nuestra libertad.

Hay cosas prácticas que podemos hacer. Asegurarnos de que los inmigrantes hablan el lenguaje de nuestra casa y asegurarnos de que la gente se educa en los elementos de una cultura común y de un mismo curriculum. Para el caso de Reino Unido, estamos introduciendo el Servicio Ciudadano Nacional: un programa bimensual para que chicos de 16 años de diferentes orígenes vivan y trabajen juntos. Creo que debemos fortalecer una participación más activa en la sociedad, cambiando el equilibrio de poder desde el Estado hacia la gente. De este modo, se pueden conformar los objetivos comunes a partir del encuentro y del trabajo común en nuestros barrios. También ayudará a fortalecer el orgullo en la identidad local para que libremente la gente diga: Sí, soy musulmán, soy hindú, soy cristiano, pero soy londinense o berlinés, también. Precisamente esta identidad, este sentimiento de pertenecer a nuestros países la llave para conseguir una cohesión verdadera.

Permítanme concluir. Este terrorismo es completamente indiscriminado y se nos ha echado encima. No puede ser ignorado o aceptado; debemos hacerle frente con confianza – enfrentarnos a la ideología que lo sustenta derrotando las ideas que anidan en las mentes de muchos jóvenes, y enfrentarnos a las cuestiones de identidad que las sostienen afirmando una visión más amplia y generosa de la ciudadanía en nuestros países. Nada de todo esto es fácil. Necesitaremos resistir, ser pacientes y endurecernos, lo que no conseguiremos actuando solos. Esta ideología cruza no sólo nuestro continente, sino todos, por lo que todos estamos juntos en esto. No sólo están en juego nuestras vidas, sino también nuestro modo de vida. Nos hallamos ante una amenaza que no podemos evitar; una amenaza que debemos afrontar y superar. Gracias.

## 6. INSTITUCIONES

### BORRADOR DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE EXTRANJERÍA

**E**l pasado 8 de febrero la secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Anna Terrón, presentó en el Salón de Actos del Ministerio de Trabajo e Inmigración el proyecto del nuevo Reglamento de extranjería.

El texto completa las disposiciones con las que el Gobierno aplica y desarrolla los preceptos de la LO 2/2009, de reforma de la Ley Orgánica sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, impulsada por el Gobierno, de la que la Secretaria de Estado destacó que:

- Incorporó instrumentos más eficaces en la lucha contra la inmigración clandestina y en la persecución del fraude de ley;
- Reconoció y reguló el ejercicio de los derechos fundamentales para los extranjeros;
- Incluyó, por vez primera, instrumentos esenciales para el desarrollo de la política de integración; y
- Supuso la adaptación de nuestro marco jurídico en materia de extranjería a la nueva realidad social y migratoria.

En el acto de presentación del proyecto de Reglamento la Sra. Terrón recordó que la política de inmigración del Gobierno constituye una política integral y global que tiene como pilares básicos:

- 1) regulación de los flujos migratorios, vinculándolos a la realidad del mercado laboral;
- 2) refuerzo de la lucha contra la inmigración irregular; y
- 3) fortalecimiento de las políticas de integración.

Según explica el Comunicado facilitada por el Gabinete de comunicación del Ministerio de Trabajo e Inmigración, al desarrollar las estipulaciones de la nueva Ley de Extranjería de 2009 el futuro Reglamento permite dar respuesta a los nuevos retos planteados por el cambio de ciclo migratorio, el cual, dada "la vinculación entre inmigración y mercado de trabajo explica" se caracteriza porque, en estos dos últimos años, ha habido "un importante descenso de los flujos de entrada de inmigrantes".

Los principios que guían la reforma del reglamento, según ha explicado la secretaria de Estado, son:

- 1) la consolidación de un modelo basado en la regularidad y la vinculación al mercado de trabajo;
- 2) la integración y la igualdad de derechos y deberes; y
- 3) el fortalecimiento de la colaboración con las administraciones locales y autonómicas, proporcionando mayor rigor, transparencia y objetividad en los procedimientos con el objetivo de fortalecer la cohesión social.

Como principales características del proyecto de Reglamento destacó el que éste "consolida un modelo basado en la cultura de la regularidad y vinculado al mercado de trabajo". La cultura de la regularidad "favorece la integración social de los inmigrantes y la convivencia". Otro elemento característico de la reforma reglamentaria destacado por la Sra. Terrón es que "fortalece los mecanismos de colaboración con los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas, al tiempo que proporciona rigor,

transparencia y objetividad a los procedimientos vinculados a la extranjería".

Con la presentación del proyecto de nuevo Reglamento quedó abierto el trámite de audiencia pública, que se extendió inicialmente hasta el viernes 25 de febrero (y se amplió posteriormente hasta el lunes 28). Durante este tiempo el texto del nuevo Reglamento ha sido objeto de trabajo en la Mesa de Diálogo Social, siendo analizado por el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, la Conferencia Sectorial de Inmigración y la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración entre otros. Posteriormente, el proyecto seguirá los trámites preceptivos de consulta e informe hasta su aprobación definitiva por el Consejo de Ministros.

En este contexto, el 21 de febrero se reunió la mesa de Diálogo Social sobre Inmigración y sus integrantes llegaron a un consenso sobre el acuerdo en torno a los aspectos sociolaborales del borrador de Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social tras la reforma de la LO 2/2009. Según Comunicado del Ministerio de 21 de febrero, son elementos principales del Acuerdo general alcanzado:

- Fortalecer y mejorar los distintos canales de migración laboral regular, mediante una regulación de flujos basada en la contratación en origen, siempre que lo permita la situación nacional de empleo del mercado español y asegurando en todo caso, la coherencia entre los distintos procedimientos existentes para contratar en el exterior.

- Mejorar la determinación de la situación nacional de empleo y por tanto los sistemas para acreditar que no hay trabajadores y trabajadoras residentes en España que puedan cubrir los puestos de trabajo ofertados, garantizando que cuando exista una necesidad acreditada de acudir a la contratación en los países de origen, esta sea posible y lo suficientemente ágil para dar respuesta a las necesidades empresariales.

- Asegurar que la contratación en el exterior garantiza los derechos de los trabajadores migrantes y permite la integración social de esta población trabajadora, incluyendo como parte de esta integración, la sistematización de la regulación de la reagrupación familiar.

- Abordar las renovaciones de las autorizaciones de residencia y trabajo desde la perspectiva de favorecer el mantenimiento de la situación de regularidad, la continuidad en el mercado de trabajo y la empleabilidad de las personas migrantes.

- Dar soporte a la internacionalización de las empresas, de acuerdo con las necesidades de nuestra economía.

- Trasponer a nuestra legislación las nuevas figuras de migración laboral contempladas en distintas Directivas Europeas haciéndolas compatibles y respetuosas con el principio de la situación nacional de empleo, así como con la competitividad de las empresas españolas.

- Garantizar el equilibrio entre el objetivo compartido de favorecer la migración regular y la existencia de posibilidades de acceder, desde la situación administrativa irregular, a la documentación en casos excepcionales e individualizados.

- Incrementar la información dirigida a los Interlocutores Sociales, sobre el desarrollo de los distintos procesos de regulación de flujos migratorios laborales, canalizando a través de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.

Del mismo modo el día 22 de febrero la secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Anna Terrón, presidió la V Conferencia Sectorial de la Inmigración, a la que se convocó a los representantes de todas las CCAA y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, para presentarles el borrador del Reglamento de la Ley de Extranjería. En este acto, la Sra. Terrón destacó que el proyecto de Reglamento hace especial énfasis en la necesidad de una firme cooperación entre el Gobierno y las CCAA en temas de extranjería, fundamental para afianzar un modelo basado en la regularidad. "No vamos a escatimar esfuerzos de cooperación, que es fundamental entre las administraciones", dijo Terrón, quien recalcó que la autonomía "no tendrán que hacer nada que no hicieran hasta ahora" en materia de extranjería.

En este acto, la secretaria de Estado de Inmigración y Emigración defendió el mantenimiento de los criterios del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y del Refuerzo Educativo, del que dijo que es el instrumento financiero básico del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI), un referente que busca impulsar el trabajo que el Gobierno, las CCAA y los Municipios desarrollan en materia de integración.

Por otra parte, el 23 de febrero la Sra. Terrón presentó el borrador del Reglamento de Extranjería al Consejo General de la Abogacía Española. Los representantes de la Abogacía Española calificaron de texto "importante" el borrador del Reglamento, y señalaron su intención de presentar un informe con sus aportaciones al documento antes de la conclusión del período de audiencia.

El próximo número de *Itinera digital* reproducirá determinados apartados del texto del borrador y del actual Reglamento. La Fundación, por otra parte, organizará el próximo mes de mayo un curso de 5 días dedicado al estudio del Reglamento de extranjería. El curso se celebrará en los locales de la FPTD con participación de representantes de las principales instituciones públicas y privadas que hayan procedido al estudio del borrador. El número de plazas es muy limitado (10 plazas) puesto que se pretende que los ponentes y participantes debatan sobre los textos correspondientes y alcancen unas conclusiones que se harán públicas. Más información en [www.itinerauniversitas.org](http://www.itinerauniversitas.org)

## 7. UNA PUBLICACIÓN DE INTERÉS

CHUECA SANCHO (DIR.), DERECHOS HUMANOS, INMIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR Y UNIÓN EUROPEA. LEX NOVA, 2010

Entre los profesores españoles de Derecho público dedicados al estudio de la inmigración y la extranjería A. Chueca Sancho ocupa un lugar preferente. El profesor Chueca es catedrático de Derecho internacional público en la Universidad de Zaragoza, Director adjunto de la *Revista de Migraciones y Extranjería* y director del Título E-Learning de Experto Jurídico sobre Migraciones Internacionales y Extranjería, homologado por el Consejo General de la Abogacía Española, así como del Curso E-Learning de Introducción al Derecho de extranjería y su práctica, impartido desde la Escuela de Práctica Jurídica de la Universidad de Zaragoza y el Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza. Es también director del Curso de Verano de la Universidad de Zaragoza sobre Migraciones celebrado anualmente en Jaca (Huesca) y de INTERMIGRA, Seminario Permanente sobre Migraciones Internacionales y Extranjería.

El libro *Derechos humanos, inmigrantes en situación irregular y Unión Europea* recoge las ponencias presentadas en un Seminario internacional dirigido por el profesor Chueca que tuvo lugar en Zaragoza los días 21 a 23 de octubre de 2009. Como se señala en el Prólogo a la obra, en el Seminario participaron ponentes de una docena de Universidades (españolas, de otros Estados miembros de la UE, de Turquía y de Túnez), expertos de tres Organizaciones internacionales (OIM, Secretaría General Iberoamericana y UE) y Abogados de Italia, Francia y España. Muchos de ellos participan con sus capítulos en esta obra.

Aunque los temas que se tratan son variados esta obra colectiva tiene como eje la inmigración irregular. ¿Cómo afrontan determinados Estados (Grecia; España) la existencia de una comunidad numerosa de inmigrantes irre-

gulares en su territorio? ¿Qué políticas establecer?... son las cuestiones que formulan algunos de los 15 capítulos que componen el libro. Su lectura permite conocer muchos de los aspectos claves de las diversas políticas emprendidas al efecto, pues la obra analiza, por ejemplo, las nociones de partenariado y condicionalidad democrática; readmisión y retorno (voluntario y forzado); expulsiones y reagrupación familiar;...

También hay una reflexión sobre los actores implicados y el alcance universal, regional o estatal de las medidas a adoptar para la gestión de la inmigración irregular: las Organizaciones internacionales universales (como la OIM) y regionales (como la UE), la cooperación interestatal en el marco de áreas regionales (como la establecida entre los países de Oriente Medio y Norte de África; países *ME-NA - Middle East and North Africa*) o la acción individual de los Estados.

Pero más allá del estudio del fenómeno de la inmigración irregular, el libro tiene la virtud de descender al ámbito de lo subjetivo y de reflexionar sobre la condición, el estatuto jurídico, la suerte del migrante irregular, que la OIM ha definido como "aquella persona que habiendo ingresado ilegalmente o tras el vencimiento de su visado, deja de tener estatus legal en el país receptor o de tránsito" (pág. 98). Desgraciadamente, como se nos advierte desde las primeras páginas del libro, "soplan malos vientos" para ellos. Siendo esto sabido, la obra tiene el interés de desvelar las estrategias políticas que, so pretexto de su inevitabilidad, se han adoptado y de examinar los instrumentos que las visten jurídicamente. El mito de la ilegalidad.

### Fundación Paulino Torras Domènech

Observadora no gubernamental de la Organización Internacional de las Migraciones (O.I.M.)  
Colaboradora de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.)

[dac@fptd.org](mailto:dac@fptd.org)  
[www.itinerauniversitas.org](http://www.itinerauniversitas.org)

