



Edita Fundació Paulino  
Torràs Domènech 1970

# ITINERA UNIVERSITAT

Derechos Humanos y Migraciones

JUNIO 2011

## 1. NUESTRO PUNTO DE VISTA

**I**tinera universitat presenta en esta ocasión un formato relativamente distinto al habitual. Ello obedece a que el pasado 6 de mayo pudimos contar con la presencia de la Dra. Radhys Iris Abreu de Polanco, Jueza de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Sra. Abreu de Polanco impartió en la sede de la Fundación una conferencia titulada Los derechos de los migrantes en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la que siguió un interesante coloquio. La Fundación Paulino Torras Domènech se siente honrada por la asistencia de la Dra. Abreu de Polanco y le agradece su estancia en nuestra sede, así como el interés que mostró por nuestro trabajo. Reproducimos en este número de Itinera el texto de su conferencia (2. Opinión de colaboradores).

Por lo demás, queremos hacernos eco de una noticia importante, sobre la que necesariamente deberemos volver en números posteriores, a saber el anuncio de la revisión del Tratado de Schengen con el ánimo de devolver a los Estados miembros – a algunos de ellos y con carácter excepcional a raíz de una crisis migratoria internacional – ciertas competencias vinculadas con las fronteras (incluso, las internas). Así formulada, la noticia resulta impactante, tantos

son los logros alcanzados por Schengen y el esfuerzo que ha requerido la formación del acervo Schengen. En la Sección 4. Multiculturalismo procuramos situar este anuncio en su contexto.

La presentación por el Sr. Ribó del Informe del Síndic de Greuges 2010 ante el Parlament de Catalunya es objeto de nuestra atención. Además de ofrecer los datos estadísticos que reflejan el estado de la inmigración en Cataluña, el Síndic de Greuges introdujo en su intervención ante el Pleno del Parlament unas reflexiones sobre aspectos centrales de la cuestión migratoria en Cataluña, que recogemos en el apartado 3. Estatus del inmigrante.

Finalmente en la Sección 5 (Instituciones) procedemos a presentar el Seminario que organiza la Fundación para reflexionar sobre el Reglamento de extranjería; Seminario de plazas limitadas pero al que los lectores están invitados. La organización de esta actividad y la posterior publicación en un número de Itinera de las intervenciones de los participantes (ponentes y participantes) constituyen el principal esfuerzo de la FPTD en el conocimiento y debate sobre el Reglamento de extranjería.

## 2. OPINIÓN DE COLABORADORES

**LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.**

**AUTORA: RADHYS IRIS ABREU DE POLANCO. JUEZA. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

### INTRODUCCIÓN

**E**l tema de los derechos de los migrantes ha sido desarrollado ampliamente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana tanto en opiniones consultivas como en casos contenciosos y medidas provisionales. En esta exposición me referiré a la jurisprudencia más relevante sobre este tema en el siguiente orden. En primer lugar, expondré los criterios descritos por la Corte en la Opinión Consultiva 18 del 17 de septiembre de 2003, titulada Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. En

segundo lugar, haré referencia a dos casos paradigmáticos de la Corte en esta materia: el Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana y el Caso Vélez Loo vs. Panamá. Finalmente, en tercer lugar, expondré algunas conclusiones sobre este desarrollo jurisprudencial.

### 1. Opinión Consultiva 18 de 17 de septiembre de 2003

Esta opinión consultiva fue sometida a la Corte por el Estado mexicano el 10 de mayo de 2002. Durante el procedimiento ante la Corte se presentaron 14 amicus curiae<sup>1</sup>, así

<b>1. NUESTRO PUNTO DE VISTA</b>	<b>1</b>
<b>2. OPINIÓN DE COLABORADORES</b>	<b>1-5</b>
<b>3. ESTATUS DEL INMIGRANTE</b>	<b>6-9</b>
<b>4. MULTICULTURALISMO</b>	<b>9-11</b>
<b>5. INSTITUCIONES</b>	<b>12</b>



como las observaciones escritas de la Comisión Interamericana y de 5 Estados<sup>2</sup>. Asimismo, comparecieron en audiencia pública ante la Corte 10 instituciones<sup>3</sup>, 12 Estados<sup>4</sup>, y la Comisión Interamericana.

En su escrito de presentación, México solicitó a la Corte que se refiriera a la compatibilidad de la obligación de los Estados americanos de garantizar los principios de igualdad jurídica, no discriminación y protección igualitaria y efectiva de la ley, consagrados en instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos, con la privación del goce y ejercicio de ciertos derechos laborales a los trabajadores migrantes. Asimismo, México solicitó que la Corte se refiriera a la compatibilidad con los tratados internacionales de derechos humanos con la subordinación o condicionamiento de la observancia de las obligaciones impuestas por el derecho internacional de los derechos humanos, incluidas aquellas oponibles erga omnes, frente a la consecución de ciertos objetivos de política interna de un Estado americano. Además, la consulta trató sobre el carácter que los principios de igualdad jurídica, no discriminación y protección igualitaria y efectiva de la ley han alcanzado en el contexto del desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos y su codificación.

La Corte estableció estándares claros y respecto a los siguientes temas, los cuales expondré en profundidad posteriormente: a) obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el carácter fundamental del principio de igualdad y no discriminación; b) derechos de los trabajadores migrantes indocumentados; y c) obligaciones estatales en la determinación de la políticas migratorias a la luz de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

Respecto a la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el carácter fundamental del principio de igualdad y no discriminación, la Corte estableció los siguientes estándares:

1. Los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos fundamentales. Con este propósito deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.
2. El incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional.
3. El principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno.
4. El principio fundamental de igualdad y no discriminación forma parte del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo el Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*.



Un momento de la intervención de la Dra. Abreu de Polanco

5. El principio fundamental de igualdad y no discriminación, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones erga omnes de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares.

6. El derecho al debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, independientemente de su estatus migratorio. El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso comprende todas las materias y todas las personas, sin discriminación alguna.

En relación con los derechos de los trabajadores migrantes indocumentados, la Corte estableció los criterios que menciono a continuación:

1. El Estado tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos laborales de todos los trabajadores, independientemente de su condición de nacionales o extranjeros, y no tolerar situaciones de discriminación en perjuicio de éstos, en las relaciones laborales que se establezcan entre particulares (empleador-trabajador). El Estado no debe permitir que los empleadores privados violen los derechos de los trabajadores, ni que la relación contractual vulnere los estándares mínimos internacionales.

2. Los trabajadores, al ser titulares de los derechos laborales, deben contar con todos los medios adecuados para ejercerlos. Los trabajadores migrantes indocumentados poseen los mismos derechos laborales que corresponden a los demás trabajadores del Estado

de empleo, y este último debe tomar todas las medidas necesarias para que así se reconozca y se cumpla en la práctica.

Finalmente, respecto a las obligaciones estatales en la determinación de las políticas migratorias a la luz de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, la corte estableció que los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio.

## 2. Casos contenciosos

Como mencionamos anteriormente, la Corte interamericana ha conocido el caso Vélez Loor vs. Panamá. En esta parte de la exposición haré referencia a este caso.

Este caso fue presentado por la Comisión Interamericana el 8 de octubre de 2009. La Comisión alegó en su demanda que el señor Jesús Tranquilino Vélez Loor, de nacionalidad ecuatoriana, fue detenido y procesado en Panamá por delitos relacionados con su situación migratoria, sin las debidas garantías y sin la posibilidad de ser oído y de ejercer su derecho de defensa. Asimismo, la Comisión expresó que el señor Vélez Loor fue torturado y fue mantenido bajo condiciones inhumanas desde su detención en Panamá el 11 de noviembre de 2002, hasta su deportación a Ecuador el 10 de septiembre de 2003.

En este caso, la Corte tuvo oportunidad de referirse a diversos aspectos relacionados con los derechos de los migrantes, a continuación haré una reseña de los grandes temas sobre los cuales la Corte desarrolló importantes estándares en esta materia.

### Incompatibilidad de sanciones punitivas por infracciones inmigratorias

En esta sentencia, el Tribunal se pronunció por primera vez en un caso contencioso sobre las obligaciones de los Estados con relación a sus políticas migratorias y, en particular, sobre la incompatibilidad con la Convención Americana de establecer sanciones de carácter punitivo en relación con el incumplimiento de las leyes migratorias. El Tribunal consideró que si bien los Estados tienen la facultad de controlar y regular el ingreso y permanencia de personas extranjeras en su territorio, imponer una medida punitiva al migrante que reingresa de manera irregular al país tras una orden de deportación previa no constituye una finalidad legítima de acuerdo a la Convención.

El Tribunal agregó que la detención de personas por incumplimiento de las leyes migratorias nunca debe ser con fines punitivos, sino que las medidas privativas de libertad sólo deberán ser utilizadas cuando fuere necesario y proporcionado en el caso en concreto, a los fines de asegurar la comparecencia de la persona al proceso migratorio o garantizar la aplicación de una orden de deportación, y únicamente durante el menor tiempo posible. Para ello, la Corte estableció que es

esencial que los Estados dispongan de un catálogo de medidas alternativas. En consecuencia, el Tribunal afirmó que serán arbitrarias las políticas migratorias cuyo eje central es la detención obligatoria de los migrantes irregulares, sin que las autoridades competentes verifiquen en cada caso en particular, y mediante una evaluación individualizada, la posibilidad de utilizar medidas menos restrictivas que sean efectivas para alcanzar aquellos fines.



La Jueza de la CIDH con el Presidente de la FPTD

### Vulnerabilidad de los inmigrantes y deberes de los Estados

La Corte Interamericana recordó algunos conceptos vertidos en la Opinión Consultiva nº 18, citada anteriormente, en relación a que, en el ejercicio de la facultad de fijar políticas migratorias, los Estados pueden establecer mecanismos de control del ingreso a su territorio y la salida de él con respecto a personas que no sean nacionales, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana.

En tal sentido, la Corte señaló que de las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos derivan deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho. Al respecto, se refirió a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los migrantes indocumentados o en situación irregular, por ser "los más expuestos a las violaciones potenciales o reales de sus derechos" y sufrir, a consecuencia de su situación, un nivel elevado de desprotección de sus derechos y diferencias en el acceso a los recursos públicos administrados por el Estado con relación a los nacionales o residentes.

### **Impunidad y violaciones cometidas en contra de migrantes**

El Tribunal también observó que las violaciones de derechos humanos cometidas en contra de los migrantes quedan muchas veces en impunidad debido, entre otros aspectos, a la existencia de factores culturales que justifican los hechos, a la falta de acceso a las estructuras de poder en una sociedad determinada, y a impedimentos normativos y fácticos que tornan ilusorio un efectivo acceso a la justicia.

### **Condiciones de detención en caso de ser necesaria**

Respecto a las condiciones de detención, la Corte indicó que la situación de vulnerabilidad en que suelen encontrarse las personas migrantes se ve incrementada cuando, por causa de su sola situación migratoria irregular, son privadas de libertad en centros penitenciarios en los que son reclusas con personas procesadas y/o sancionadas por la comisión de delitos. Dicha situación hace que los migrantes sean más propensos a sufrir tratos abusivos, pues conlleva una condición individual de facto de desprotección respecto del resto de los detenidos. Por ello, de resultar necesario y proporcionado en el caso en concreto, los migrantes deben ser detenidos en establecimientos específicamente destinados a tal fin, que sean acordes a su situación legal y no en prisiones comunes, cuya finalidad es incompatible con la naturaleza de una posible detención de una persona por su situación migratoria.

Además, la Corte puntualizó que la falta de suministro de agua para el consumo humano es un aspecto particularmente importante de las condiciones de detención, por lo que los Estados deben adoptar medidas para velar porque las personas privadas de libertad tengan acceso a agua suficiente y salubre para atender sus necesidades individuales cotidianas, entre ellas, el consumo de agua potable cuando lo requiera, así como para su higiene personal. El Tribunal consideró que la ausencia de las condiciones mínimas que garanticen el suministro de agua potable dentro del centro penitenciario constituye una falta grave del Estado de sus deberes de garantía hacia las personas que se encuentran bajo su custodia, toda vez que las circunstancias propias del encierro impiden que las personas privadas de libertad satisfagan por cuenta propia una serie de necesidades básicas que son esenciales para el desarrollo de una vida digna, tales como el acceso a agua suficiente y salubre.

### **Garantías y debido proceso en procesos por cuestiones migratorias**

En cuanto a la garantía de control judicial, el Tribunal resaltó que debe ser satisfecha siempre que exista una retención o una detención a una persona a causa de su situación migratoria. Por tanto, la legislación interna debe asegurar que el funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones jurisdiccionales cumpla con las características de imparcialidad e independencia, y es imprescindible que esté facultado para poner en libertad a la persona si su detención es ilegal o arbitraria.

La Corte indicó también que el debido proceso legal es un derecho que debe ser garantizado a toda persona, independientemente de su estatus migratorio, para que tenga la posibilidad de hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables. Añadió que las garantías mínimas del debido proceso establecidas en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención, también deben otorgarse a las personas sometidas a procedimientos migratorios administrativos, las cuales se aplican *mutatis mutandis* en lo que corresponda. En esta línea, el Tribunal resaltó que la notificación sobre el derecho a la asistencia consular y la asistencia letrada son medidas necesarias que los Estados deben adoptar para garantizar un efectivo e igualitario acceso a la justicia de las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad agravada, como migrante en situación irregular sometido a una medida de privación de la libertad.

### **Recurso efectivo en procesos migratorios**

En cuanto a los recursos efectivos para cuestionar la legalidad de la detención, la Corte determinó que cuando la detención es ordenada por una autoridad administrativa, la revisión por parte de un juez o tribunal es un requisito fundamental para garantizar un adecuado control y escrutinio de los actos de la administración que afectan derechos fundamentales a través de su control jurisdiccional directo.

### **Derecho a la defensa en procedimientos migratorios**

En lo que se refiere a los procedimientos migratorios, sean administrativos o judiciales, en los cuales se pueda adoptar una decisión que implique la deportación, expulsión o privación de libertad de los migrantes, la Corte destacó que la prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a favor de ellos es necesaria para evitar la vulneración del derecho a las garantías del debido proceso.

### **Derecho a la asistencia consular**

Sobre el derecho a la información y acceso efectivo a la asistencia consular, la Corte aclaró que, desde la óptica de los derechos de la persona detenida, tres son sus componentes esenciales: 1) el derecho a ser notificado de sus derechos bajo la Convención de Viena; 2) el derecho de acceso efectivo a la comunicación con el funcionario consular, y 3) el derecho a la asistencia misma.

Para prevenir detenciones arbitrarias, la Corte reiteró la importancia de que la persona detenida sea notificada de su derecho a establecer contacto con una tercera persona, tal como el funcionario consular, para informarle que se halla bajo custodia del Estado.

Finalmente, en cuanto al acceso efectivo a la comunicación consular, al detenido se le debe permitir: 1) comunicarse libremente con los funcionarios consulares, y 2) recibir visitas de ellos. Respecto al derecho a la asistencia misma, las visitas de los funcionarios con-

sulares deberían ser con miras a proveer la “protección de los intereses” del detenido nacional, particularmente los asociados con “su defensa ante los tribunales”.

## CONCLUSIONES

La Corte Interamericana ha realizado un desarrollo jurisprudencial abundante respecto a los derechos de los migrantes.

En la mayoría de sus pronunciamientos sobre esta materia, la Corte se ha referido a la especial situación de vulnerabilidad en que los migrantes se encuentran, la cual facilita la violación de sus derechos humanos; y a la imperiosa necesidad de que les sea respetado, en cualquier circunstancia, el debido proceso, el derecho a la asistencia consular y el control judicial. Asimismo, la Corte ha sido enfática al condenar la discriminación por el estatus migratorio y al subrayar la importancia de generar políticas públicas acordes al respeto de los derechos de los migrantes. Asimismo, la Corte ha esta-

blecido reglas claras para garantizar el derecho a la nacionalidad y la protección de los derechos laborales.

Estos temas sobre los cuales la Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse, son esenciales para la verdadera garantía de los derechos de los migrantes y deben ser utilizados como principios para la generación de políticas públicas y de cualquier otro tipo de mecanismos destinados a la eficaz protección de los derechos de este grupo especialmente vulnerable; y para erradicar cualquier conducta que vulnere, en cualquier medida, los derechos de los migrantes.

## NOTAS

1. Las siguientes instituciones presentaron Amicus curiae: las Clínicas Jurídicas del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito; el Delgado Law Firm; Labor, Civil Rights and Immigrants’ Rights Organizations in the United States; Harvard Immigration and Refugee Clinic of Greater Boston Legal Services y Harvard Law School, el Working Group on Human Rights in the Americas of Harvard and Boston College Law Schools y el Centro de Justicia Global/Global Justice Center; la Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la American University, Washington College Law y el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana de México; Center for International Human Rights de la Northwestern University, School of Law; Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL); Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), EL Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Inmigrantes y Refugiados (CAREF) y la Clínica Jurídica para los Derechos de los Inmigrantes y Refugiados de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Asimismo presentaron Amicus curiae las siguientes personas: Liliana Ivonne González Morales, Gail Aguilar Castañón, Karla Micheel Salas Ramírez, e Itzel Magali Pérez Sagal, estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Thomas A. Brill, del Law Office of Sayre & Chavez; y Javier Juárez, del Law Office of Sayre & Chavez.

2. Los Estados que presentaron sus observaciones son: Canadá; Costa Rica; El Salvador; Honduras; y Nicaragua.

3. Comparecieron ante la Corte las siguientes instituciones: Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Harvard Immigration and Refugee Clinic of

Greater Boston Legal Services, y la Harvard Law School, el Working Group on Human Rights in the Americas of Harvard and Boston College Law Schools, y el Centro de Justicia Global/Global Justice Center; Law Office of Sayre & Chavez; Labor, Civil Rights and Immigrants’ Rights Organizations in the United States; Center for International Human Rights de la Northwestern University, School of Law; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL); Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Inmigrantes y Refugiados (CAREF) y la Clínica Jurídica para los Derechos de los Inmigrantes y Refugiados de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); y el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos.

4. Comparecieron ante la Corte los siguientes Estados: Argentina; Brasil; Costa Rica; El Salvador; Estados Unidos Mexicanos; Honduras; Nicaragua; Panamá; Paraguay; Perú; República Dominicana; y República Oriental del Paraguay.

### 3. ESTATUS DEL INMIGRANTE

#### EL SÍNDIC DE GREUGES PRESENTA SU INFORME ANUAL EN EL PARLAMENT

El día 4 de mayo el Síndic de Greuges compareció ante el Pleno del Parlament de Catalunya para presentar su Informe anual correspondiente a 2010. El Síndic había presentado este Informe en el Parlament el 18 de febrero. El Informe fue debatido en la Comisión del Síndic de Greuges en dos sesiones celebradas los días 28 de marzo y 11 de abril.

El Informe anual 2010 es el primer Informe presentado por el Síndic de Greuges desde la entrada en vigor, el 31 de diciembre de 2009, de la Llei 24/2009, del 23 de diciembre, del Síndic de Greuges, que acomete una importante reorganización de la Institución.

En su intervención, como elemento de carácter previo, el Sr. Rafael Ribó, se refirió a dos cuestiones relacionadas con las competencias de la Institución. Por una parte, la STC 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que – señaló – ha provocado un recorte de las mismas; por otra, la condición del Síndic de Greuges como Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura i d'altres Tractes o Penes Cruels, Inhumans o Degradants (ACPT), que le ha atribuido la Ley 24/2009.

Acto seguido el Síndic de Greuges destacó algunas cuestiones que merecen, en su opinión, una especial atención: el derecho de acceso a la información, el retraso de las Administraciones públicas en realizar sus pagos; las deficiencias de la Administración en la prestación de servicios sociales, especialmente los relacionados con la "dependencia" y en materia de salud; la pobreza infantil; las dificultades de acceso a una vivienda digna; y deficiencias en la organización judicial y en los registros civiles. Por último, el Síndic de Greuges puso especial interés en transmitir al Parlament la absoluta falta de colaboración que ha recibido de parte de la Delegación del Gobierno de Cataluña.

En diversos pasajes de su intervención se refirió a la inmigración. Así, trató el tema del padrón y mencionó la descoordinación en la tramitación de las autorizaciones de trabajo y residencia. El Síndic de Greuges afirmó, en concreto: "M'agradaria subratllar el tema del padró, per què en-cara ajuntaments de Catalunya – alguns – es neguen a acceptar el que diu la llei sobre el padró: que ha de ser una fotografia de la gent que viu en aquella població, de la qual s'extrauen fins i tot recursos per actuar en aquella població. I que la sobreocupació d'habitatges es combat amb altres mesures, com les que vostès va-ren votar en la Llei d'habitatge de Catalunya. I que és un error confondre aquests plans. Fins i tot negant sovint, com són les queixes que ens arriben, a persones autòctones de la nostra població..., que es veuen privats d'aquest dret per requisits que no estan establerts a la llei".

Más adelante afirmó respecto de las autorizaciones de trabajo y residencia: "Han rebut com a govern, com a comunitat autònoma i com a provisió estatutària competències noves en temes d'immigració. Doncs bé, enguany assenyallem que hi ha hagut –enguany, any

2010– descoordinació en la tramitació del que signifiquen les autoritzacions per al treball i per a residència, en el que és Administració central i Administració autonòmica".

A continuación recogemos los capítulos del Informe al Parlament 2010 que tratan sobre la inmigración.

#### A) Immigració en cifres

##### Distribució segons la matèria de les actuacions iniciades durant el 2010

Immigració	Queixes	Actuacions d'ofici	Consultes	Total
Aplicació de la normativa	79	-	148	227
Marc normatiu de l'estrangeria	2	2	10	14
Altres	2		19	21
<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>2</b>	<b>177</b>	<b>262</b>

##### Nombre d'administracions afectades en les actuacions

Expedients amb	Actuacions	Administracions
Una administració afectada	79	79
Dues administracions afectades	5	10
Catorze administracions afectades	1	14
<b>Total</b>	<b>85</b>	<b>103</b>

#### B) Disfuncions de coordinació en la tramitació de les autoritzacions de treball i de residència

En algunes de les queixes presentades al Síndic es posen de manifest retards a l'hora de resoldre les sol·licituds d'autorització de treball i residència, i també en les modificacions de situacions d'estada de persones estrangeres. La Generalitat té estatutàriament reconeguda la competència executiva en matèria d'autorització del treball als estrangers que desenvolupen la seva relació laboral a Catalunya.

Aquesta competència inclou la tramitació i la resolució de les autoritzacions inicials de treball per compte propi o d'altri. Com que a l'Estat li correspon la competència en matèria d'entrada i de residència de persones estrangeres i tramita i resol les autoritzacions de residència, la Generalitat exerceix la seva competència en coordinació amb l'Estat. Mitjançant el Reial decret 1463/2009, del 18 de setembre, es van traspasar a la Generalitat de Catalunya les funcions i els serveis en matèria d'immigració. Amb el Decret 148/2009, del 28 de setembre, es van assignar al Departament de Treball les funcions i els serveis traspassats mitjançant el reial decret indicat.

Les autoritzacions de residència i treball es tramiten i es resolen en el marc d'un procediment conjunt entre les dues administracions que s'inicia amb una única sol·licitud de la persona interessada i finalitza amb una

resolució conjunta signada per les dues administracions. És a dir, el Departament de Treball no pot resoldre una autorització de treball si prèviament la Subdelegació del Govern no ho ha fet sobre l'autorització de residència. Si això no s'ha produït en el moment de la resolució de l'autorització de treball el Departament de la Generalitat només pot emetre una proposta en espera de l'autorització de l'Administració central. Això és així perquè l'exercici coordinat de les competències comporta el dictat d'una única resolució –autorització de treball i residència– signada per les dues administracions –Generalitat i Estat– i que emet la Generalitat d'acord amb l'Administració de l'Estat.

L'assumpció d'aquesta competència ha de redundar en una atenció més ràpida i àgil als empresaris interessats a contractar una persona immigrant per treballar a Catalunya per primer cop. Tanmateix, en algunes de les queixes rebudes el Síndic ha detectat retards a l'hora de resoldre les sol·licituds d'autorització de treball i de residència o les modificacions de situacions d'estada. Aquests retards són imputables a disfuncions detectades a l'hora de posar en funcionament l'exercici coordinat de les competències.

D'una banda, això es deu a l'acumulació d'expedients existents i pendents de ser resolts per l'Administració de l'Estat en el moment en què la Generalitat va assumir, a partir de l'1 d'octubre de 2009, l'exercici de la competència. Aquest fet va motivar que ambdues administracions acordessin que les sol·licituds cursades a partir del 24 de juliol de 2009, és a dir, amb l'entrada en vigor de la modificació del Reglament d'estrangeria –Reial decret 1162/2009, del 10 de juliol–, serien instruídes i resoltes pel Departament de Treball. Les anteriors al 24 de juliol de 2009 restarien en mans de l'Administració central de l'Estat, que les resolldria, tot i que el Departament, per mitjà del Servei d'Ocupació de Catalunya, en faria la notificació. D'altra banda, es deu també a la manca d'agilitat en el procés de tractament i de transmissió de les dades entre les dues administracions.

Aquesta circumstància s'ha posat de manifest en el curs de les actuacions dutes a terme quan el Departament va informar el Síndic que, després d'haver emès la proposta de resolució favorable de l'autorització de treball, l'Estat considerava que calia requerir documentació a la persona sol·licitant per resoldre l'autorització de residència; requeriment que l'Administració central havia de comunicar al Departament perquè fos aquest qui ho tramités.

Finalment, la modificació del fet imposable de les taxes establertes per a les autoritzacions d'estrangeria, a partir de l'entrada en vigor de la Llei orgànica 2/2009, de l'11 de desembre, ha comportat que a partir del 13 de desembre del 2009 l'acreditació de les taxes es produeixi en el moment de presentar la sol·licitud. Cal recordar que anteriorment l'acreditació de la taxa tenia lloc amb l'atorgament de l'autorització. El desconeixement d'aquesta modificació del procés que calia seguir per fer efectiu el pagament de la taxa ha estat, probablement, el que en alguna de les queixes rebudes ha contribuït a l'endarreriment detectat en la resolució de sol·licituds cursades.

Arran dels requeriments fets pel Síndic, la Subdirecció General d'Autoritzacions de Treball va comunicar que les disfuncions descrites estaven en vies de solució. En aquest sentit, cal destacar que en els darrers mesos de l'any, si bé s'han continuat rebent queixes que exposen incidències en la tramitació conjunta d'aquestes autoritzacions, el nombre ha estat més baix. El Síndic, com ja va manifestar en l'Informe 2009, manifesta que l'assumpció d'aquesta competència ha de redundar en una millora pel que fa a l'agilitat i la rapidesa a l'hora d'atendre les sol·licituds de treball i residència. I per a la resolució àgil de les autoritzacions inicials de treball i residència cal un exercici coordinat de les competències entre l'Administració de l'Estat i la de la Generalitat.

Diverses queixes han posat en relleu la lentitud amb què es resol la sol·licitud de modificació de la situació d'estada per estudis a la situació de residència i treball. El Departament de Treball va informar el Síndic que la Subdelegació del Govern a Barcelona, competent en les qüestions relatives a la residència, considerava necessari requerir el certificat dels antecedents penals del país o països en què el ciutadà estranger havia residit anteriorment.

Per sol·licitar la modificació de la situació d'estada per estudis a residència i treball, l'article 95.1 del Reglament d'estrangeria disposa que l'ocupador ha de presentar la sol·licitud i complir els requisits laborals previstos en l'article 50 d'aquest reglament, llevat del fet d'haver d'acreditar que la situació nacional d'ocupació permet la contractació del treballador estranger.

Pel que fa a la persona estrangera en situació d'estada per estudis que vol accedir a la situació de residència i treball, ha d'acreditar, en primer lloc, un mínim de tres anys a Espanya en la situació d'estada per estudis; en segon lloc, ha d'haver realitzat els estudis o el treball d'investigació amb aprofitament i, finalment, no ha d'haver estat becada o subvencionada per organismes públics o privats dins de programes de cooperació o de desenvolupament del país d'origen.

El Síndic es va adreçar al Defensor del Poble per demanar la seva intervenció i li va traslladar determinades reflexions que també va fer arribar al Departament de Treball. Aquestes reflexions tenien per objectiu aclarir si calia requerir o no el certificat dels antecedents penals per la via d'examinar la regulació establerta per a l'obtenció del visat d'estudis.

D'una banda, si els sol·licitants d'un visat d'estudis són majors d'edat han d'aportar el certificat dels antecedents penals juntament amb la resta de requisits fixats en l'article 87 del Reglament d'estrangeria, sobre el procediment que cal seguir per a l'obtenció del visat, com ara l'admissió en un centre docent i l'assegurança mèdica, entre d'altres.

Si per sol·licitar la modificació cal acreditar la permanència en situació d'estada per estudis a Espanya durant tres anys, la certificació dels antecedents penals durant aquesta estada, l'hauria de fer d'ofici la Subdelegació del Govern al Ministeri de Justícia, ja que no sembla raonable requerir a la persona interessada que acrediti el certificat dels antecedents al seu país

d'origen quan ja els va haver d'aportar per aconseguir el visat d'estudis.

D'altra banda, la remissió que conté l'article 95 del Reglament d'estrangeria a l'acreditació dels requisits laborals de l'article 50 del reglament esmentat no condueix a exigir el certificat dels antecedents penals, ja que aquest no té cap connexió amb les condicions relatives a l'àmbit laboral.

El Síndic va tenir coneixement, per mitjà del Departament de Treball, que l'Administració de l'Estat havia decidit deixar de demanar el certificat d'antecedents penals en les sol·licituds de modificació de la situació d'estada per estudis a la situació de residència i treball, i així ho havia reflectit en la modificació del model de sol·licitud.

De manera diferent es va pronunciar el Defensor del Poble, que va manifestar que exigir el certificat d'antecedents penals als estudiants que vulguin canviar la situació és un requisit previst en l'article 50 del Reglament d'estrangeria.

### **C) Incidències en els procediments d'empadronament**

S'han plantejat diverses problemàtiques entorn dels procediments d'empadronament i de les exigències d'acreditació documental per part dels ajuntaments més enllà del que requereix la normativa vigent.

Així, el Síndic ha tingut l'ocasió d'estudiar el cas d'un ajuntament que requereix a qui sol·licita l'alta al padró d'habitants que acrediti documentalment el títol que legitima l'ocupació de l'habitatge en el qual sol·licita ser empadronat, i ha analitzat de nou si s'adequa al marc legal i si limita drets el fet de requerir la cèdula d'habitabilitat per poder accedir al padró.

També s'ha plantejat com a supòsit la situació de persones que sol·liciten l'empadronament però no disposen d'un domicili fix al municipi. Altres supòsits plantejats són irregularitats comeses en la tramitació del procediment de baixa d'ofici en el padró.

La inscripció en el padró d'habitants és un acte administratiu que atribueix drets i deures a la persona que resideix habitualment al municipi i, per aquest motiu, hi ha l'obligació d'inscriure's al padró del municipi de residència. Així mateix serveix per determinar el finançament de l'Administració local.

La Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, i el Reial decret 1690/1986, de l'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de població i demarcació de les entitats locals, són les principals normes reguladores del padró.

Els ajuntaments estan facultats per, d'ofici i amb la instrucció prèvia del procediment establert, donar d'alta al padró les persones que viuen habitualment al terme municipal, però no hi figuren inscrites i tramitar la baixa de les que hi figuren empadronades, però incompleixen els requisits legals. Alhora, els ajuntaments poden comprovar la veracitat de les dades consignades pels veïns i exigir, amb aquesta finalitat, l'acreditació documental de la identitat i del domicili habitual.

D'acord amb aquest marc normatiu, el padró dóna fe de la residència habitual al municipi i del fet que un determinat habitatge és el domicili habitual de la persona inscrita, aspectes que l'ajuntament està facultat per comprovar.

Per contra, el registre del padró d'habitants no dóna fe de cap facultat possessòria de la persona inscrita sobre l'habitatge declarat, sinó només de la residència en aquell domicili. Per aquest motiu, cal entendre que les facultats de comprovació de l'ajuntament es limiten a verificar la residència efectiva al domicili declarat per la persona sol·licitant, però no poden abastar la verificació del títol jurídic que legitima la possessió de l'immoble, ja que aquesta és una dada sense incidència registral la verificació de la qual no està emparada en aquestes facultats de comprovació.

En aquest sentit, l'article 59.2 del Reial decret 1690/1986, de l'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de població i demarcació de les entitats locals, no obliga a acreditar el títol possessori sobre l'habitatge com a requisit per a la inscripció en el domicili que es declara com a habitual. Al contrari, aquest títol només és un document que l'ajuntament pot sol·licitar per verificar que el veí resideix efectivament al domicili que vol fer constar al padró, i pot ser substituït per altres documents acreditatius o per una actuació de comprovació del mateix ajuntament.

Des d'aquesta perspectiva, l'exigència del títol que legitimi l'ocupació de l'habitatge, prevista en l'article 59.2 del reglament de referència, té l'única finalitat d'acreditar la residència efectiva a l'habitatge, però no legitima la denegació de la inscripció quan es pot comprovar que la persona resideix a l'habitatge declarat, encara que sense títol.

Per aquest mateix motiu, i en sentit contrari, l'acreditació de títol possessori no legitima, per si mateixa, la inscripció al padró, de manera que si es comprova que la persona no resideix al domicili declarat, correspon tramitar la baixa d'ofici, malgrat que disposi del títol que legitimi l'ocupació de l'habitatge, ja que s'ha verificat que la residència declarada no es correspon amb la realitat.

En el mateix sentit, s'expressa la resolució de 4 de juliol de 1997 de la presidenta de l'Institut Nacional d'Estadística i del director general de Cooperació Territorial, per la qual es dicten instruccions tècniques als ajuntaments sobre actualització del padró municipal, quan assenyala que "[...] la possibilitat que l'Ajuntament demani al veí el títol que legitimi l'ocupació de l'habitatge no atribueix a les administracions locals cap competència per jutjar qüestions de propietat, d'arrendaments urbans o, en general, de naturalesa jurídicoprivada, sinó que té com a única finalitat servir d'element de prova per acreditar que, efectivament, el veí viu al domicili que ha indicat".

En definitiva, el títol possessori no és un requisit per a la inscripció al padró sinó només la via ordinària per acreditar la residència. D'acord amb això, el Síndic ha suggerit a l'Administració municipal que revisi una sol·licitud formulada per una veïna perquè es faci efectiva la seva inscripció al padró i a l'habitatge de-



clarat, o bé que denegui aquesta inscripció si comprova que no resideix a l'habitatge declarat. En aquest darrer cas, l'Ajuntament hauria de comprovar si l'ha d'empadronar com a veïna sense domicili fix, d'acord amb la previsió de la resolució de 4 de juliol de 1997 esmentada.

La Taula de Ciutadania i Immigració, del Pacte nacional per a la immigració, ha elaborat una guia de recomanacions per a la gestió del fet migratori des dels ens locals, que ha rebut el suport de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques i de la Federació de Municipis de Catalunya.

Quan parla d'empadronament, la guia destaca que "el padró tampoc és un mecanisme de control del parc d'habitatge" i que "demanar altres documents, com la cèdula d'habitabilitat, dipòsits i d'altres dificulta l'empadronament i, per tant, va en detriment dels objectius del padró". La guia afegeix: "Ara bé, si en el moment de l'empadronament se suscita la sospita d'un ús anòmal de l'habitatge, des del padró s'ha de derivar a l'àrea d'habitatge perquè s'actui en consonància. El padró, per definició, ha d'estar connectat amb la resta de departaments i serveis públics".

El Síndic ha recordat de nou en una queixa que prové d'una persona autòctona que requereix el certificat d'empadronament per motius socials que el padró no és un instrument per combatre les situacions de sobreocupació. Per aquesta finalitat, ja hi ha mecanismes en la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret d'habitatge, i la normativa que la desplega, quan determina les actuacions que poden dur a terme les administracions competents en aquests casos, en ús de les seves potestats inspectores i sancionadores, i el padró municipal d'habitants és l'instrument escaient per detectar aquestes situacions. En conseqüència, el Síndic considera que la presentació de la cèdula d'habitabilitat no ha de ser un requisit obligatori per inscriure's al padró municipal d'habitants.

Un altre cas és el de les persones que sol·liciten l'empadronament però no disposen d'un domicili fix al municipi, supòsit que també és objecte de regulació en la resolució de 4 de juliol de 1997 esmentada. D'acord

amb la normativa vigent i el caràcter que l'ordenament atribueix al padró municipal, aquesta instrucció estableix que la inscripció en el padró es produeix amb independència de les "circumstàncies físiques, higienicosanitàries o d'altra índole que afectin el domicili" i, per tant, "s'ha d'acceptar com a domicili qualsevol adreça on efectivament visquin els veïns i, d'altra banda, el fet que es pugui i s'hagi de recórrer a una adreça fictícia en els supòsits en què una persona que no disposa de sostre resideix habitualment al municipi i sigui coneguda pels serveis socials corresponents".

D'altra banda, i com a revers del que s'ha exposat fins ara, l'ordenament estableix un procediment cautelós per donar de baixa d'ofici del padró les persones que incompleixin els requisits per a l'empadronament. Tanmateix, el Síndic ha comprovat que en la tramitació d'aquest procediment de baixa alguns ajuntaments incorren en irregularitats diverses, com ara incoar un expedient de baixa d'ofici del padró conjuntament a una família.

Les irregularitats procedimentals en casos com aquest són diverses, començant pel fet que l'Administració municipal hauria d'haver incoat formalment l'expedient de baixa d'ofici amb relació a cadascun dels fills menors, per donar de baixa les inscripcions respectives. A més, tampoc no consta que s'hagi dictat resolució expressa que acordi la baixa al padró municipal.

La normativa vigent assenyala que és preceptiu l'informe favorable del Consell d'Empadronament per acordar la baixa d'ofici quan la persona interessada s'hi ha oposat o no ha formulat al·legacions, però disposar d'aquest informe no exclou l'obligació genèrica de dictar la resolució que acordi la baixa d'ofici. Per aquest motiu, cal entendre que són aplicables les regles del procediment administratiu general, que determinen que la forma de finalització ordinària del procediment és la resolució i que cal notificar aquesta resolució a les persones interessades (articles 58 i 87 de la Llei 30/1992, del 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú).

## 4. MULTICULTURALISMO

### LA REVISIÓN DEL TRATADO DE SCHENGEN

El 4 de mayo la Comisión presentó su Comunicación en materia de migraciones [Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre Migraciones. Doc. COM(2011) 248 final] en la que reúne una serie de iniciativas para "crear un planteamiento más estructurado y global que permita a la UE reaccionar rápidamente ante los retos y oportunidades creados por la emigración, sobre todo, en vista de los actuales acontecimientos que se están produciendo en el Mediterráneo".

Como se puede leer en el primer capítulo del Documento "estos acontecimientos si bien llevan la espe-

ranza de una vida mejor a millones de personas, también han provocado el desplazamiento de unos 650.000 individuos que se han visto obligados a huir de la violencia en Libia". La UE ha respondido con prontitud a estos retos con las herramientas operativas y financieras de las que dispone, en concreto:

se han movilizado fondos para gestionar la emergencia humanitaria generada por el flujo repentino de refugiados y personas desplazadas en los países vecinos de Libia; este apoyo ha posibilitado ofrecer refugio temporal a refugiados y personas desplazadas, cubrir sus necesidades básicas y ayudar a muchos de ellos a volver a sus países de origen.

FRONTEX puso en marcha una operación conjunta (Extensión de Hermes de la REV 2011) destinada a ayudar a Italia a enfrentarse a la llegada de emigrantes y refugiados a las costas italianas.

EUROPOL ha enviado un equipo de expertos a Italia para ayudar a las autoridades con funciones coercitivas a detectar posibles traficantes de seres humanos entre los emigrantes irregulares que hayan alcanzado el territorio italiano.

Los Estados miembros más expuestos al creciente flujo de refugiados y emigrantes irregulares también han recibido ayuda financiera.

Sin embargo, los acontecimientos vividos en el Mediterráneo han provocado también que más de 25.000 personas, principalmente procedentes de Túnez y, en menor medida, de otros países africanos, hayan huido hacia la UE y hayan alcanzado las costas de Italia (la mayoría, la isla italiana de Lampedusa) y Malta; ambos países se hallan actualmente bajo una fuerte presión migratoria. Además de los desplazados y los emigrantes, un número considerable de refugiados de distintas nacionalidades, (incluidos somalíes, eritreos y sudaneses) han abandonado Libia y algunos de ellos han conseguido llegar también a Italia y Malta.

En este contexto la Comisaria de Interior, Cecilia Malmström, planteó la siguiente cuestión: *«Los recientes acontecimientos han suscitado también cierto grado de inquietud en cuanto al funcionamiento del sistema Schengen. La libertad de circulación de los ciudadanos entre países europeos es un inmenso logro que no sólo no debe revertirse, sino que además debe consolidarse. Por ese motivo, la Comisión ha propuesto ya un mecanismo de evaluación perfeccionado para asegurar el control efectivo de las fronteras exteriores. A fin de preservar la estabilidad de la zona Schengen, quizá sea necesario contemplar la reintroducción temporal de controles limitados de las fronteras interiores en circunstancias muy excepcionales, como la existencia de una presión inesperada sobre una parte de la frontera exterior»*.

Esta reflexión está en la base de que, entre las iniciativas adoptadas por la Comisión, se incluyera la de "intensificar el control fronterizo y la gobernanza Schengen para hacer frente a la emigración irregular, velar por que cada Estado miembro controle de manera efectiva su propia parte de frontera exterior de la UE de acuerdo con las normas y el espíritu del Derecho de la UE y para generar confianza en la eficacia del sistema de gestión de la migración de la UE.

Este es el marco político y normativo que precedió al Consejo Europeo de los días 23 y 24 de junio, dedicado a debatir sobre la migración, un tema que había sido elegido por el Presidente Van Rompuy incluso antes de que los acontecimientos en el mundo árabe le confirieran una nueva urgencia. El Consejo Europeo, que reafirmó el compromiso de todos los Jefes de Estado y de Gobierno con la libre circulación de personas, introdujo una modificación en la normativa Schengen: "Se establecerá un mecanismo de salvaguarda para hacer frente a circunstancias excepcionales que puedan poner en peligro el funcionamiento

general de la cooperación de Schengen, sin menoscabar el principio de libre circulación de personas." Como ultimísimo recurso, en el marco del mecanismo de salvaguarda, se podría introducir una cláusula que permitiera la reintroducción con carácter excepcional de los controles en las fronteras internas, cuando un Estado miembro no esté en condiciones de cumplir con su obligación. Tal medida se tomaría sobre la base de criterios objetivos especificados y de una evaluación común respecto de un alcance y un plazo estrictamente limitados, teniendo en cuenta la necesidad de ser capaces de reaccionar en casos urgentes.

A continuación reproducimos las Conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de junio de 2011 relativas a Migración. En futuros números volveremos sobre el tema.

"20. La libre circulación de personas, según se establece en el Tratado, es uno de los logros más tangibles y fructíferos de la integración europea y una libertad fundamental. Hay que seguir impulsando la orientación y la cooperación política en el espacio Schengen, fomentando la confianza entre los Estados miembros, que son responsables por igual de garantizar que todas las normas de Schengen se aplican efectivamente con arreglo a las normas comunes acordadas y con los principios y normas fundamentales. Las fronteras exteriores de Europa deben gestionarse de manera eficaz y coherente, basándose en la responsabilidad común, en la solidaridad y en una cooperación práctica acentuada.

21. De acuerdo con las conclusiones del Consejo de 9 y 10 de junio de 2011, se deberá mejorar la aplicación de normas comunes, en particular mediante el sistema de evaluación de Schengen y llevar más a fondo su aplicación para poder dar una respuesta eficaz a los retos futuros. Para lograrlo es necesario un sistema de control y evaluación efectivo y fiable. El futuro sistema de evaluación de Schengen facilitará la consolidación, adaptación y ampliación de los criterios basados en el acervo de la UE. La evaluación debe sustentarse en la UE y en ella deben participar técnicos de los Estados miembros, de la Comisión y de los organismos competentes. Se invita a la Comisión a hacer unos informes periódicos sobre los resultados de las evaluaciones y, si procede, a proponer medidas para responder a cualquier deficiencia detectada.

22. Se debería establecer un mecanismo para hacer frente a circunstancias excepcionales que pusieran en peligro el funcionamiento general de la cooperación de Schengen, sin menoscabar el principio de libre circulación de las personas. El mecanismo de la UE debería incluir una serie de medidas de aplicación gradual, diferenciada y coordinada para ayudar a un Estado miembro que sufra fuertes presiones en las fronteras exteriores. Entre ellas se podrían incluir visitas de inspección, respaldo técnico y económico, así como asistencia, coordinación e intervención de FRONTEX.

En última instancia, y dentro de ese mecanismo, se podría establecer una cláusula de salvaguarda, para autorizar el restablecimiento excepcional de los controles fronterizos internos, en una situación auténtica-

mente grave en la que un Estado miembro ya no diera cumplir las obligaciones impuestas por las normas de Schengen. Esta medida se tomaría con arreglo a unos criterios objetivos y a una evaluación común, con un alcance y por un plazo estrictamente limitados, y teniendo en cuenta la necesidad de poder reaccionar en casos urgentes. Ello no afectaría los derechos de las personas a las que los Tratados otorgan la libertad de circulación.

Se invita a la Comisión a que presente en septiembre una propuesta de ese mecanismo.

23. La responsabilidad de controlar y vigilar las fronteras exteriores incumbe a todos los Estados miembros, que, al desempeñar esta función, están actuando también en aras del interés común de todos ellos. Para lograr que se gestionen de manera efectiva las fronteras exteriores de Europa y que se apliquen las mismas normas en todas partes, deben emplearse todos los instrumentos pertinentes de manera óptima y adaptarse si es necesario. Se seguirá mejorando el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras con carácter prioritario, de forma que pueda ponerse en funcionamiento para 2013 y que las autoridades de los Estados miembros que realicen actividades de vigilancia fronteriza puedan compartir información sobre operaciones e impulsar la cooperación.

24. Estos esfuerzos se verán también respaldados por los rápidos progresos de los trabajos sobre "fronteras inteligentes", que permitirán sacar partido de las nuevas tecnologías para enfrentarse a los problemas del control de las fronteras. Concretamente debe implantarse un sistema de entradas y salidas y un programa de viajeros registrados. El Consejo Europeo se congratula por el acuerdo alcanzado sobre la Agencia para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

25. El funcionamiento de FRONTEX y de otros organismos tiene que ser objeto de un seguimiento continuo que garantice su eficacia en todo momento para prestar asistencia a los Estados miembros en la gestión de las fronteras exteriores, en la lucha contra la inmigración ilegal y en las medidas para los refugiados. FRONTEX cooperará con los terceros países de que se trate. El Consejo Europeo acoge con satisfacción el acuerdo alcanzado sobre la revisión del Reglamento FRONTEX, que aumentará la efectividad de las capacidades operativas de ese organismo. En consonancia con el Programa de Estocolmo, se seguirá desarrollando el marco de cooperación entre los servicios nacionales de vigilancia de fronteras, especialmente promoviendo la formación conjunta y compartiendo capacidades y normativa. Se invita a la Comisión a que, en estrecha colaboración con FRONTEX, presente otras ideas sobre este tema antes de final de año.

26. El Consejo Europeo, a la vez que toma nota de la difícil situación a que se enfrentan actualmente algunos Estados miembros, reitera la necesidad de una solidaridad auténtica y práctica con los Estados miembros más afectados por los flujos migratorios. La UE y los Estados miembros seguirán proporcionando la ayuda operativa y económica necesaria, según evolucione la situación, basándose en las medidas decididas por el Consejo el 11 de abril de 2011. Se aportarán los fon-

dos y los recursos técnicos y humanos necesarios para proseguir, e intensificar si es preciso, las actividades de apoyo a los Estados miembros. El Consejo Europeo celebra la ampliación voluntaria del proyecto piloto a los beneficiarios de protección internacional en Malta. Espera con interés la comunicación de la Comisión sobre la solidaridad interna de la UE, que esta presentará en el curso del presente año".

27. Es necesaria una política coherente y estratégica para gestionar la movilidad en un entorno seguro. El objetivo debe ser abordar las causas fundamentales de las migraciones en un nivel estructural. A tal fin se pondrán en marcha asociaciones con los países de la Vecindad Meridional y Oriental dentro de la Política Europea de Vecindad.

28. Como primera medida, se entablará con estos países, como propuso la Comisión en una comunicación reciente, un diálogo estructurado y amplio sobre migración, movilidad y seguridad, del que saquen un provecho tangible tanto ellos como la Unión Europea. Los diálogos deberían comenzar urgentemente con los países socios que deseen participar de forma constructiva en estas cuestiones y estén en condiciones para ello. Las asociaciones de movilidad se harán de modo individualizado según las circunstancias de cada país socio, por acuerdo por separado con cada uno, teniendo en cuenta los esfuerzos y progresos hechos en todos los ámbitos (migración, readmisión, movilidad y seguridad), y tendrán un mecanismo de supervisión eficiente. Hay que buscar fórmulas para distribuir la financiación dedicada a estos ámbitos dentro de las dotaciones actuales.

29. Se invita a la Comisión a que presente su evaluación sobre el Enfoque global de la inmigración que despeje el camino hacia un marco de actuación más coherente, sistemático y estratégico para nuestras relaciones con todos los terceros países correspondientes e incluya propuestas concretas para desarrollar las asociaciones fundamentales de la Unión, dando prioridad a la vecindad de la Unión en su conjunto.

30. Los acontecimientos recientes han sometido a presión la política europea de asilo. Hacen falta procedimientos de asilo seguros y eficaces para las personas necesitadas de protección, lo que a su vez hace necesaria la plena aplicación del acervo de la UE en este ámbito. Es decisivo que esté ultimado para 2012 el sistema europeo común de asilo (SECA), que se basará en unas normas de protección elevada combinadas con unos procedimientos justos y eficaces que permitan evitar los abusos y examinar rápidamente las solicitudes de asilo para que el sistema pueda ser sostenible. La reciente presentación que hizo la Comisión de unas propuestas modificadas de la Directiva sobre procedimientos de asilo y la Directiva sobre condiciones de acogida ofrecería una nueva base de negociación para acometer dos importantes pilares del SECA. Los cambios en las condiciones de acogida no deben tener como resultado alentar la presentación de solicitudes infundadas o incrementar los costes para los Estados miembros.

Ahora hay que llevar adelante estas negociaciones con diligencia partiendo de una orientación general equilibrada que abarque todas las propuestas con que se cuenta para cumplir los objetivos fundamentales arriba expuestos.

## 5. INSTITUCIONES

### SEMINARIO SOBRE EL REGLAMENTO DE LA LEY DE EXTRANJERÍA DE LA FPTD

El próximo día 30 de junio entrará en vigor el Reglamento de la Ley de Extranjería, un texto muy ambicioso, que aborda de forma prácticamente global el régimen de la extranjería en España. La FPTD, a través de Itinera se ha referido a su aprobación, presentación y debate, publicando asimismo una selección de su articulado.

Para profundizar en el conocimiento de este importante Reglamento, la Fundación organizará en el transcurso del próximo mes de septiembre un Seminario de estudio que responde a los siguientes criterios:

- Intervención de cuatro ponentes que presentaran las partes más significativas del Reglamento. Tres de estos ponentes pertenecen a entidades que han partici-

pado activamente (presentando informes) en el debate sobre el Reglamento abierto por el Ministerio; el cuarto es un representante del Ministerio (Gabinete de la Secretaría de Estado).

- Participación de un número limitado de invitados, especialistas en Derecho de la extranjería o directores de asociaciones vinculadas con el mundo de la inmigración.

- A las cuatro presentaciones seguirá un debate de una hora aproximadamente.

- Se aprobarán unas conclusiones.

## SEMINARIO SOBRE EL REGLAMENTO DE LA LEY DE EXTRANJERÍA

### Programa

10.00	<i>Palabras de bienvenida del Presidente de la Fundación.</i>
10.15	1ª sesión: <b>Régimen de entrada y salida del territorio español</b> Anna Figueras. Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)
11.45	<i>Pausa café</i>
12.15	2ª sesión: <b>Menores extranjeros y régimen sancionador</b> Olga Hernández. Associació Catalana de Professionals de l'Estrangeria (ACPE)
13.45	<i>Almuerzo</i>
16.00	3ª sesión: <b>La nueva reglamentación de los derechos de defensa</b> Sergi Santacana. Servicios de extranjería del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona. Responsable de la redacción del Informe de la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Española sobre el borrador del Reglamento de la Ley de extranjería.
17.30	4ª sesión: <b>Objetivos y novedades principales del Reglamento</b> Santiago Yerga. Gabinete de la Secretaría de Estado sobre Inmigración. Ministerio de Trabajo e Inmigración
19.00	<i>Conclusiones</i>

### 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  
www.fptd.org  
www.itinerauniversitas.org

