Informe Anual de Políticas de Inmigración y Asilo

España
2009

Índice

Resumen ... 4
1. Estructura general del sistema político y legal en España ... 5
1.1. Estructura general del sistema político e institucional en España en materia de inmigración y asilo ... 5
1.2. Estructura general del sistema legal en España en materia de inmigración y asilo ... 6
2. Novedades políticas, legislativas e institucionales en materia de Inmigración y Asilo ... 8
2.1. Novedades políticas en materia de inmigración y asilo ... 8
2.2. Debates político y legislativo en materia de inmigración y asilo ... 9
2.3. Novedades institucionales en materia de inmigración y asilo ... 13
3. Desarrollos específicos en materia de inmigración y asilo por áreas políticas ... 14
3.1. Control y supervisión de la inmigración ... 14
3.1.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo ... 14
3.1.2. Actuaciones complementarias ... 16
3.2. Protección al refugiado y Asilo ... 18
3.2.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo ... 18
3.2.2. Actuaciones complementarias ... 18
3.3. Menores no acompañados y otros grupos vulnerables ... 20
3.3.2. Actuaciones complementarias ... 20
3.4. Inmigración económica ... 22
3.4.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo ... 22
3.4.2 Actuaciones complementarias ... 26
3.5. Reagrupación familiar ... 28
3.5.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo ... 28
3.5.2. Actuaciones complementarias ... 29
3.6. Otros aspectos de la inmigración legal ... 29
3.6.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo ... 29
3.6.2. Actuaciones complementarias ... 31
3.7. Integración ... 32
3.7.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo ... 32
3.7.2. Actuaciones complementarias ... 37
3.8. Nacionalidad y naturalización ... 37
3.8.2. Actuaciones complementarias ... 37
3.9. Inmigración irregular ... 38
3.9.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo ... 38
3.9.2. Actuaciones complementarias ... 39
3.10. Acciones contra la trata de personas ... 40
3.10.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo ... 40
3.10.2. Actuaciones complementarias ... 41
3.11. Retorno ... 43

3.11.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo 43
3.11.2. Actuaciones complementarias 44
3.12. Relaciones exteriores/Aproximación global 46
3.12.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo 46
3.12.2. Actuaciones complementarias. 48
3.13. Otras áreas políticas 49
Violencia de género 49
Participación 49
4. Aplicación de la legislación de la Unión Europea 50
4.1. Transposición de la legislación de la Unión Europea 50
4.2. Experiencias y debates en la (no) transposición de la legislación de la Unión Europea 53
Anexo. Metodología, términos y definiciones 55
A.1. Metodología 55
A.2. Términos y definiciones 55

RESUMEN

Sin duda la nota principal del año 2009 es la grave situación económica y sus consecuencias que han afectado no sólo a España, sino también al resto de Estados Miembros de la Unión Europea y a toda la comunidad internacional. Así, en España, como en tantos otros países, la inmigración ha sufrido de manera evidente la situación de crisis económica: el número de inmigrantes que llegan a territorio español ha descendido conforme avanzaba el año.

Durante 2009, España ha continuado realizando grandes esfuerzos en materia de integración de inmigrantes. En ese sentido, se hace público en febrero la destinación de unos 200 millones de euros al Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y el Refuerzo Educativo para que Comunidades Autónomas y Ayuntamientos puedan acoger e integrar a los inmigrantes, dando así continuidad a la política de los años anteriores.

Por otra parte, a lo largo del año 2009 el Consejo de Ministros autorizó la firma de acuerdos sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país respectivo con Colombia, Perú, Argentina, Islandia, Trinidad y Tobago, Ecuador, Cabo Verde, Chile, Paraguay, Nueva Zelanda, Bolivia y Uruguay. Con todos estos países se firmaron dichos acuerdos a lo largo de 2009, estando pendiente su entrada en vigor de la correspondiente ratificación por los firmantes. Con Burkina Faso y con la República de Corea se autorizó la firma por el Consejo de Ministros aunque la misma no tuvo lugar en 2009.

En cuanto al Plan de Retorno de 2008, el balance del primer año de vigencia del mismo descubre un cumplimiento de las previsiones al haber recibido 8.724 solicitudes de personas desempleadas, a quienes se han sumado 1.581 familiares. Además, hay que añadir las 3.549 personas retornadas en 2009 gracias al Programa de Retorno Humanitario de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

A pesar de las circunstancias económicas adversas, la política de inmigración española durante 2009 se ha mostrado claramente alineada con el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo (PEIA).

En especial, la reforma de la Ley de Extranjería y la nueva Ley de Asilo -ambas tramitadas y aprobadas durante 2009-, dejan claro reflejo de la asunción por España de los cinco ejes que pivotan el PEIA. En consecuencia, la política española de inmigración durante 2009:

- Ha tratado de responder a las necesidades del mercado de trabajo aunque siempre garantizando los derechos de los trabajadores y las trabajadoras inmigrantes y sus familias.

Ha tomado postura decidida por potenciar la integración de la inmigración legal, tanto temporal como de larga duración (reforma de la Ley de Extranjería);

- Se ha esforzado por reforzar el control de la frontera externa de la UE (reforma de la Ley de Extranjería);
- Ha mejorado los mecanismos previstos para evitar la inmigración irregular (transposición de directivas comunitarias y reforma de la Ley de Extranjería). Esa preocupación por el control de la inmigración irregular se manifiesta en la colaboración con los países de origen con la firma de acuerdos de dos tipos, principalmente, en los acuerdos de readmisión y en los acuerdos de cooperación en los que se trata específicamente el retorno de sus nacionales y el fomento del desarrollo de aquellos países. Por otra parte, se materializa en un control mayor de fronteras y de visados.
- Ha completado la primera fase del SECA, recogiendo ya en su nueva Ley de Asilo 12/2009 alguno de los retos que se pretenden alcanzar en la Segunda Fase del mismo
- Ha contribuido a potenciar las sinergias entre inmigración y desarrollo. En este sentido, se ha apostado por generar facilidades a la inmigración laboral temporal y circular. Todo ello de acuerdo con la filosofía común de los Estados Miembros de la UE y sus instituciones para gestionar las migraciones desde un enfoque global, potenciando el codesarrollo en la idea de que las migraciones son beneficiosas para el país de origen, de destino y, obviamente, para la persona migrante.

1. ESTRUCTURA GENERAL DEL SISTEMA POLÍTICO Y LEGAL EN ESPAÑA

1.1. Estructura general del sistema político e institucional en España en materia de inmigración y asilo

La estructura general del sistema político y del contexto institucional español relativo a la inmigración y el asilo[1] quedan recogidos en los anteriores informes anuales presentados en el marco de la Red Europea de Migraciones. Durante el año 2009, dicha estructura general no ha sido reformada, si bien se han producido algunos cambios puntuales[2].

El Ministerio de Trabajo e Inmigración continúa siendo responsable de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia laboral, de ordenación y regulación del empleo y de la Seguridad Social, así como del desarrollo de la política del Gobierno sobre extranjería, inmigración y emigración. Su estructura se mantiene y dentro de ella ocupa un

[1] EMN ES Annual Policy Report 2007 y EMN ES Annual Policy Report 2008, versiones en inglés del Informe Anual de Políticas de España, accesibles en el enlace de la página web del Ministerio de Trabajo e Inmigración: http://extranjeros.mtin.es/es/RedEuropeaMigraciones/Informe_Anual_Politicas_Inmigracion_Asilo/; y en la página web de la Red Europea de Migraciones: http://emn.sarenet.es/html/index.html.

[2] En 2009 se aprueba el Real Decreto 542/2009, de 7 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, BOE núm. 85, de 7 de abril de 2009, así como otros reales decretos posteriores, si bien estas normas no modifican la estructura de los ministerios responsables en materia de inmigración y asilo.

lugar principal la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, encargada de poner en práctica la política migratoria definida por el Gobierno.

Manteniendo la estructura del año 2008, la Secretaría de Estado se subdivide en tres Direcciones Generales: Dirección General de Inmigración, Dirección General de Integración de los Inmigrantes y Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se encarga de la dirección de la política exterior y de la de cooperación internacional para el desarrollo, de conformidad con las directrices del Gobierno. En 2009 mantiene su estructura y sus funciones. Lo mismo ocurre con el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Interior, que continúan con las mismas funciones en relación a la inmigración, el asilo y la nacionalidad.

Cabe recordar que en 2009 tienen lugar las elecciones al Parlamento Europeo[3] y, en España, además, se celebran elecciones en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Galicia. En todos los casos dichos procesos electorales significan un cambio importante respecto a la composición previa de los diferentes parlamentos. Estos cambios, no han implicado una modificación respecto a las iniciativas en inmigración y asilo, dada la distribución competencial existente en el Estado español.

Sin embargo, en septiembre de 2009, se produce una variación en la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña tras la aprobación del Real Decreto 1463/2009[4]. Esta norma implica el traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de autorizaciones iniciales de trabajo, por cuenta propia o ajena, de los nacionales de terceros países cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. En la actualidad, ya se puede solicitar cita previa para realizar los trámites pertinentes a través de internet[5].

1.2. Estructura general del sistema legal en España en materia de inmigración y asilo

La estructura general del sistema legal ha sido modificada con la aprobación de las dos leyes más relevantes en materia de inmigración y asilo:

---

[3] Los resultados pueden consultarse en la página web del Parlamento Europeo en España: http://www.europarl.es/elecciones_2009.php?opcion=4 (última visita 21 de diciembre de 2009).

[4] Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de inmigración: autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña, BOE núm. 229, de 22 de septiembre.

Corrección de errores del Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña, BOE núm. 262, de 30 de octubre de 2009.

[5] El Ministerio de Política Territorial ofrece información acerca de los trámites concretos que pueden realizarse en la Comunidad Autónoma de Cataluña y facilita el enlace a la administración autonómica para solicitar su gestión. Página web de este Ministerio:

http://www.mpt.es/servicios/servicios_on_line/extranjeria/cita_previa/cita_gencat.html (última visita 11 de enero de 2010).

- La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria[6] -en adelante Ley de Asilo-, ley que deroga la anterior Ley de Asilo, introduce, por tanto, importantes modificaciones e implementa de manera completa la normativa y política de asilo de la Unión Europea;
- Y, la 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[7] -en adelante Ley de Extranjería-, que realiza cambios relevantes a la Ley de Extranjería vigente.

Aunque ambas leyes serán referidas *infra* en el presente informe, cabe ahora destacar que las dos han llevado a cabo la incorporación de la normativa europea sobre asilo e inmigración de los últimos años, cumpliendo así con las obligaciones de transposición de Directivas y acercando la política y el ordenamiento españoles a la orientación política y legislativa europea.

Con carácter previo, en el mes de julio de 2009, se aprueban dos Reales Decretos importantes, que afectan al régimen comunitario y al régimen general, respectivamente:

- El Real Decreto 1161/2009, de 10 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 240/2007, 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[8].
- Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre[9].

Por tanto, en 2009, el marco normativo español de inmigración y asilo queda principalmente formado por las siguientes normas:

1. La Constitución Española;
2. Régimen general de Extranjería;

- Ley de Extranjería 4/2000 de 11 de enero -supra nota 7-, modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, 11/2003, 14/2003 y 2/2009;

[6] Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009.

[7] 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, BOE núm. 299, de 12 de diciembre de 2009.

[8] Real Decreto 1161/2009, de 10 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 240/2007, 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, BOE núm. 177, de 23 de julio de 2009.

[9] Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, BOE núm. 177, de 23 de julio de 2009.

- Reglamento de la Ley de Extranjería[10], modificado por el Real Decreto 1162/2009;

3. Régimen de ciudadanos de la UE y otros estados del EEE y sus familias;

- Real Decreto 240/2007 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, modificado por el Real Decreto 1161/2009;

4. Régimen de asilo, protección subsidiaria y protección temporal;

- Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, (supra nota 6);

- Reglamento de aplicación de la Ley de Asilo. En tanto en cuanto no contradiga la nueva ley y mientras se adopta un reglamento de aplicación de la misma, continúa vigente el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo;

- Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas: Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas;

Otras Normas:

- Código Civil; Real Decreto de 24 julio de 1889, última reforma por la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifica el Código Civil.
- Código Penal; Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Como se verá en el apartado relativo a los debates políticos y legislativos, existe una iniciativa, todavía en proceso de consideración en el Parlamento, que se propone reformar el Código Penal. Dicha reforma pretende modificar algunos aspectos relacionados con la extranjería.

2. NOVEDADES POLÍTICAS, LEGISLATIVAS E INSTITUCIONALES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN Y ASILO

2.1. Novedades políticas en materia de inmigración y asilo

Como ya se adelantó, la estructura de los ministerios responsables en materia de inmigración no se modifica durante el año 2009. En el mes de julio, se nombra como Director General de Inmigración a don Agustín Torres Herrero en sustitución de doña Marta Rodríguez-Tarduchy

[10] Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, BOE núm. 6, de 7 de enero de 2005 -en adelante Reglamento de extranjería-. Nótese que está pendiente la aprobación de un nuevo Reglamento que desarrolle la Ley 2/2009: entre tanto, el Reglamento anterior (Real Decreto 2393/2004) continúa vigente en todo lo que no esté en contradicción con la nueva ley.

Díez. Asimismo, se nombra a Pilar Pin como Directora General de la Ciudadanía Española en el Exterior en sustitución de aquél.

Ese mismo mes de julio también se modifica la composición del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, pasando a tener los siguientes representantes de la Administración General del Estado:

a) Por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la persona titular de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares;

b) Por el Ministerio del Interior, la persona titular de la Dirección General de Política Interior;

c) Por el Ministerio de Educación, la persona titular de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial;

d) Por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, la persona titular de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes;

e) Por el Ministerio de la Presidencia, la persona titular de la Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos;

f) Por el Ministerio de Igualdad, la persona titular de la Dirección General contra la Discriminación[11].

La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, ha establecido, como novedad, que la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, órgano colegiado encargado del examen de las solicitudes de protección internacional admitidas a trámite y de la correspondiente propuesta de resolución al Ministro del Interior, incorpore a un representante del departamento de igualdad, además de los representantes de los departamentos encargados de política exterior e interior, justicia, inmigración y acogida.

2.2. Debates político y legislativo en materia de inmigración y asilo

Durante el año 2009 el debate político y legislativo se ha centrado en los siguientes temas:

- La integración de inmigrantes nacionales de terceros países, como tema principal sobre el que han girado las diferentes propuestas normativas de este período, tanto la reforma legislativa como las medidas políticas adoptadas al respecto.
- La reforma de la normativa española de asilo y de extranjería:
    - Se ha entendido la necesidad de una nueva Ley de Asilo en el marco de nuevos retos a afrontar y de la normativa europea a transponer (especialmente, el estatuto de protección subsidiaria);

[11] Real Decreto 1164/2009, de 10 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, BOE núm. 167, de 11 de julio de 2009.

- Respecto a la reforma de la Ley de Extranjería, las modificaciones vienen a cumplir con los compromisos adquiridos en la Unión Europea, transponiendo un número importante de Directivas. Asimismo, los cambios obedecen a la doctrina del Tribunal Constitucional español respecto de ciertos derechos de los nacionales de terceros países aun cuando se encuentren en situación irregular en España. Además, la reforma atiende la necesidad de adaptar la norma de extranjería a las nuevas características de la inmigración en España, las cuales aportan un escenario diferente al que existía en el momento de la anterior reforma de la Ley de Extranjería.

- Como viene siendo habitual en las líneas de trabajo, tanto española como comunitaria, junto con la integración y la regulación de los flujos migratorios, existe una continua preocupación por el control de la inmigración irregular colaborando con los países de origen y tránsito, tanto para el retorno como para el desarrollo de sus sociedades.

La Ley de Extranjería aprobada a fines de 2009 -ya mencionada como anteproyecto de ley en el Informe Anual de Políticas de 2008- ha sido objeto de un relevante debate público. Tanto los medios de comunicación como las diferentes organizaciones y asociaciones involucradas o la academia, han vertido sus propuestas de enmienda al proyecto de reforma o sus opiniones críticas a lo largo del año 2009.

El proyecto, tras incorporar buena parte de las enmiendas propuestas por los diferentes grupos parlamentarios –los cuales, a su vez tuvieron muy en cuenta las sugerencias e informes emitidos por diferentes entidades o provenientes de la sociedad civil-, finalmente culminaba todos los trámites parlamentarios y se convertía en Ley Orgánica en diciembre de 2009.

Efectivamente, para la discusión de esta ley se amplía el período de enmiendas parciales al texto normativo; se producen, con mayor o menor incidencia, diferentes informes sobre su contenido -del Consejo Económico y Social, del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, de la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Española, o del Consejo General del Poder Judicial, entre otros órganos-. Asimismo, se recibe el dictamen del Consejo de Estado respecto al proyecto de reforma. Tras el período de discusión de enmiendas al articulado y de la discusión del texto en el Senado, el proyecto de reforma es remitido de nuevo al Congreso de los Diputados siendo aprobado el texto final el 26 de noviembre y publicado en el Boletín Oficial del Estado el 12 de diciembre de 2009.

El texto legislativo finalmente aprobado incluye como principales novedades las siguientes:

1- Transpone las directivas europeas pendientes de transposición e incluso aquéllas más recientes cuyo período de transposición aún no está próximo a terminar (véase punto 4 de este Informe);

2- Cumple con las obligaciones emergidas de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español en sus sentencias 236/2007, de 7 de noviembre y 259/2007, de 19 de diciembre, que resolvían un recurso de inconstitucionalidad respecto a varias cuestiones, ahora ya recogidas en el nuevo texto reformado: la asistencia jurídica gratuita; la educación

no obligatoria y los derechos de reunión, asociación, manifestación y sindicación de los nacionales de terceros países en situación irregular;

3- Modifica el plazo máximo de retención en un centro de internamiento de inmigrantes en situación irregular que se extiende de 40 a 60 días. Se amplían las garantías de las personas internadas al permitir el acceso a los centros por parte de las ONG y la tutela judicial de los derechos de las personas retenidas;

4- En cuanto a la reagrupación familiar, el derecho se amolda a la nueva realidad permitiendo la reagrupación de las parejas de hecho y concediendo a los familiares en edad de trabajar (cónyuge e hijos mayores de 16 años) una autorización de trabajo. Asimismo, se reduce el grupo de familiares reagrupables ascendientes a los mayores de 65 años, cabiendo excepción por razones humanitarias;

5- Se regula la autorización de residencia por circunstancias excepcionales a las mujeres extranjeras en situación irregular que sean víctimas de violencia de género;

6- Se reconoce a los menores extranjeros no acompañados que sean mayores de 16 años, capacidad de obrar en el procedimiento de repatriación tanto en el ámbito administrativo como en el orden jurisdiccional contencioso, pudiendo intervenir personalmente o por medio del representante que designen. A los menores de 16 años con juicio suficiente que se manifiesten contrariamente a la voluntad de su tutor se les nombrará defensor judicial;

7- Por otra parte, se materializa el interés en controlar la inmigración irregular. Se transponen la Directiva de Retorno y la Directiva de Sanciones a los empleadores de inmigrantes en situación irregular. La economía sumergida es abordada por el nuevo texto, incluyendo sanciones tanto para el trabajador como para el empresario que no le da de alta en la Seguridad Social.

8- Se amplían los esfuerzos en el citado control de la inmigración irregular por medio de la definición de infracciones, como pueden ser los matrimonios de complacencia, y el aumento de las sanciones económicas[12].

9- Se reconoce, por primera vez, un período de restablecimiento y reflexión para las víctimas de trata de seres humanos de, al menos, treinta días, durante el cual se le autorizará la estancia temporal y se suspenderá el expediente administrativo sancionador que se le hubiera incoado o, en su caso, la ejecución de la expulsión o devolución. Durante este período las administraciones competentes velarán por la subsistencia, la seguridad y protección de la persona interesada. La autoridad competente podrá declarar a la víctima exenta de responsabilidad administrativa y podrá facilitarle, a su elección, el retorno asistido a su país de procedencia, o la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales cuando lo considere necesario a causa de su cooperación para los fines de investigación o de las acciones penales, o en atención a su situación personal, y facilidades para su integración social, de acuerdo con lo establecido en la ley.

Algunas otras cuestiones y las aquí referidas serán tratadas de manera más específica en el apartado siguiente relativo a los aspectos más concretos de la política y legislación.

En cuanto a la nueva ley reguladora del asilo y de la protección subsidiaria cabe resaltar que el texto legislativo presentado por el Gobierno a las Cortes Generales se ha visto enriquecido con el intenso debate parlamentario llevado a cabo durante su tramitación, mejorándose el

[12] Aunque se preveía en el anteproyecto de reforma, al final no se considera como objeto de ese control las actividades por parte de ONG, personas o grupos que ayudan a inmigrantes irregulares cuando su actuación obedece exclusivamente a razones humanitarias.

texto inicial con todas la aportaciones recibidas de aquellos agentes implicados en la defensa de las personas necesitadas de protección internacional, aprobándose el texto definitivo el 15 de octubre de 2009 y publicado en el Boletín Oficial del Estado de 31 de octubre. Como principales novedades destacan:

1- Con su aprobación se transpone la Directiva de Cualificación[13], la Directiva de Procedimientos[14] y el Capítulo V de la Directiva sobre reagrupación familiar[15]. Con ello se completa la denominada primera fase del Sistema Europeo Común de Asilo.

2- El aspecto más destacable, sin duda, es la introducción en el ordenamiento español (por primera vez de forma explícita, en el Preámbulo de la Ley) del concepto y estatuto de la protección subsidiaria, mejorando la situación anterior en la que dicha protección se aplicaba a través de disposiciones genéricas sobre protección humanitaria. En consecuencia, la propia ley establece que quienes hubieran recibido en España una autorización para permanecer en España por razones humanitarias conforme a lo previsto en el artículo 17.2 de la anterior Ley 5/1984, y en los términos de lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 31 de su Reglamento de aplicación, pasarán a disfrutar del estatuto de protección subsidiaria. Aunque dicha adecuación al derecho de la UE se hace con retraso, no cabe sino poner de relieve que la nueva Ley de Asilo recoge para la protección subsidiaria un estatuto de similares garantías y derechos al que describe para la protección de los refugiados. Esto significa que se superan los mínimos establecidos por la Directiva de Cualificación. El Preámbulo de la Ley lo explica porque "*más allá de las causas que puedan justificar uno y otro estatuto, el propósito de ambos es que las personas reciban una protección frente a riesgos para su vida, integridad física o libertad, que no puedan encontrar en su país de origen*".

3.- Junto con las garantías clásicas en materia de protección internacional: asistencia jurídica, de intérprete, sanitaria, etc., destaca el reconocimiento a la importante intervención del ACNUR en el procedimiento al que la ley dedica un Capítulo, reforzando así las garantías del procedimiento.

4.- Se ha establecido un marco de protección que contempla la situación de los menores y de otras personas en situación de vulnerabilidad, para las que se prevé un tratamiento diferenciado mediante la adopción de medidas necesarias.

5.- La ley presta una especial importancia al mantenimiento de la unidad familiar, incorpora la extensión de la protección subsidiaria a la familia del beneficiario y regula, por primera vez, la reagrupación familiar, tanto de refugiados como de las personas con protección subsidiaria.

6.- Por último, cabe destacar la inclusión en la ley de la elaboración de programas de reasentamiento como una expresión de la voluntad del Estado español de comprometerse en la protección de los refugiados proporcionando soluciones duraderas y de solidaridad con los países que los acogen.

---

[13] Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida. DOUE L 304/12, 30.9.2004.

[14] Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado. DOUE, L 326/13, 13.12. 2005.

[15] Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar. DOUE, L 251/12, 3.10.2003.

En el momento de redactar este Informe, está pendiente la aprobación de sendos reglamentos de aplicación: el de la Ley de Extranjería y el de la Ley de Asilo.

Sin embargo, y con el objeto de permitir esa aplicación y desarrollo de la Ley de Extranjería, se han aprobado ya algunas instrucciones, en concreto, las siguientes:

- Instrucción DGI/SGRJ/08/2009, sobre aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras la Reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, en materia de reagrupación familiar. Esta instrucción define los familiares reagrupables, al haber sido modificado este aspecto de la ley, incide sobre las autorizaciones de trabajo y de residencia independiente del familiar reagrupante y hace una especial referencia a las víctimas de violencia de género.

  A esta instrucción se le sumó una nota de la misma Dirección General de Inmigración que explicaba la no necesidad de solicitar una nueva tarjeta para los familiares que con la presente ley pueden trabajar además de residir en España.
- Instrucción DGI/SGRJ/09/2009, sobre aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras la Reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, en materia de autorización de residencia de larga duración.
- A estas Instrucciones se agregó el Genérico 36/2009 Principales innovaciones en la Ley Orgánica 4/2000, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009, en materia de eficacia y ámbito de limitación de la autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta ajena. Este texto también hace referencia a las tasas, cuestión modificada por la nueva ley y que se establecen de manera detallada por Orden Ministerial del 11 de enero de 2010.

Junto con estos nuevos textos normativos existen varias propuestas de modificación de otras normas que afectarían al ámbito de la inmigración y el asilo. Entre éstas, cabe destacar la propuesta de reforma del Código Penal que introduce la posibilidad por parte del juez de sustituir por la expulsión aquellas penas privativas de libertad inferiores a seis años.

2.3. Novedades institucionales en materia de inmigración y asilo

Durante el año 2009 no se han creado nuevas instituciones, organizaciones ni demás actores que estén directamente relacionados con la inmigración y el asilo u otras cuestiones como la integración de los inmigrantes.

Una iniciativa institucional a destacar es la “redtrabaj@”[16], un portal para búsqueda de trabajo en la Red y que permite consultar el Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura.

[16] https://www.redtrabaja.es/es/redtrabaja/portal/index.jsp (última visita el 12 de enero de 2010).

3. DESARROLLOS ESPECÍFICOS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN Y ASILO POR ÁREAS POLÍTICAS

3.1. Control y supervisión de la inmigración

3.1.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo[17]

II(c) Prevención de los riesgos de la inmigración irregular

A efectos de transponer la Directiva del PE y del Consejo por la que se establecen sanciones aplicables a los empleadores de residentes ilegales nacionales de terceros países, la reforma de la legislación española en materia de extranjería incorpora medidas encaminadas a prevenir la inmigración irregular a través de la creación de nuevas infracciones que castigan aquellos supuestos en los que se pretende obtener indebidamente un derecho de permanencia legal en el Estado.

Por ello, se han incorporado nuevas infracciones administrativas (ya sea de carácter grave o muy grave), relativas a diversos extremos, tales como:

- Incurrir en falsedad en la declaración de los datos obligatorios para cumplimentar el alta en el Padrón Municipal (siempre que tales hechos no constituyan delito).
- Consentir la inscripción de un extranjero en el Padrón Municipal, por parte del titular de una vivienda habilitada para tal fin, cuando dicha vivienda no constituya el domicilio real del extranjero.
- Contraer matrimonio, simular relación afectiva análoga o constituirse en representante legal de un menor, cuando dichas conductas se realicen con ánimo de lucro o con el propósito de obtener indebidamente un derecho de residencia.
- Simular la relación laboral con un extranjero, cuando dicha conducta se realice con ánimo de lucro o con el propósito de obtener indebidamente derechos, siempre que tales hechos no constituyan delito.

Para el caso de los matrimonios de complacencia se puede proporcionar una estimación aproximada del número de casos que se han dado en los últimos años, a partir de los recursos que presentan los interesados cuando no se les permite contraer matrimonio porque se considera que son de complacencia. El número estimado de casos serían los recursos desestimados.

Recursos estimados y desestimados sobre matrimonios. 2000 – 2009*										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Total de recursos	**150**	**224**	**241**	**298**	**504**	**531**	**513**	**648**	**743**	**369**

[17] From 2011 the tracking method should be extended to cover commitments made under the Stockholm programme that will follow on from the Hague Programme and under its accompanying Action Plan. The heading of the sub sections and their content may, therefore, be adapted in the specifications for future EMN Annual Policy Reports.

Estimados	80	118	105	150	311	272	158	199	167	51
Desestimados	70	106	136	148	193	259	355	449	576	318

* Los datos de 2009 corresponden al primer semestre.

Fuente: Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil. Dirección General de Registros y Notariado (Ministerio de Justicia)

II(h) Una decisión de expulsión adoptada por un Estado miembro debe ser aplicable en todo el territorio de la Unión Europea y ser inscrita en el Sistema de Información de Schengen (SIS), Directiva 2001/40/EC

No es posible facilitar información sobre esta cuestión.

III(a) Control más eficaz de las fronteras exteriores terrestres, marítimas y aéreas

España ha llevado a cabo contactos con países africanos clave para una cooperación más estrecha en materia de lucha contra la inmigración irregular y la trata de seres humanos sobre la base de acuerdos de cooperación o memoranda de entendimiento que se aplican con carácter provisional.

De la misma forma, se ofrece información detallada de los objetivos de la lucha contra la inmigración irregular en el punto 3.11.1, compromiso II (e), entre los que se incluye la cooperación con los países de origen en el control de fronteras, en el marco de los Acuerdos Marco de Cooperación o de segunda generación.

Por otra parte, entre 2003 y 2008 se ha incrementado en un 53,4% el número de efectivos policiales destinados a tareas de inmigración y control de fronteras.

Se ha previsto la extensión del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) a otras zonas del Mediterráneo de una forma gradual.

III(b) Generalizar la expedición de visados biométricos, mejorando la cooperación entre consulados de los Estados miembros y creando servicios consulares comunes en materia de visados

No es posible facilitar información sobre esta cuestión.

III(d) Solidaridad con las dificultades de los Estados miembros sometidos a una afluencia desproporcionada de inmigrantes

En 2009 no se ha llevado a cabo ninguna acción con respecto a este compromiso.

III(e) Utilización de instrumentos de moderna tecnología, para el control de las fronteras

En España se ha previsto la extensión gradual del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) a otras áreas del Mediterráneo. España, que sigue con interés el desarrollo del sistema

EUROSUR de vigilancia integrada de fronteras exteriores, ha llevado a cabo un gran despliegue de recursos humanos y materiales para poder extender gradualmente a nivel nacional el SIVE.

A nivel nacional, se está desarrollando un sistema de control automatizado de fronteras que permitirá a los ciudadanos que porten el nuevo pasaporte biométrico europeo (en vigor desde junio de 2009) cruzar de una forma más ágil y segura las fronteras exteriores, con la aspiración de garantizar un sistema interoperable con otros ya puestos en marcha en otros Estados Miembros sobre la base de los mismos indicadores biométricos.

III(f) Profundizar en la cooperación con los países de origen o tránsito, para reforzar el control de fronteras

España participa activamente y apoya el Proyecto Seahorse sobre red de comunicaciones segura vía satélite entre España, Portugal, Mauritania, Senegal y Cabo Verde. En 2009 se incorporan Marruecos, Gambia y Guinea Bissau.

Además se ha reforzado la cooperación policial con Mauritania a través de la creación de equipos de cooperación policial especializados.

3.1.2. Actuaciones complementarias

En apoyo a los compromisos adoptados en el marco del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, los esfuerzos por parte del Gobierno español se han centrado, entre otros, en direccionar la inmigración por medios regulares luchando, a su vez, por controlar y evitar la inmigración irregular.

Como en años anteriores, la inmigración regular se ha encauzado por medio del contingente de trabajadores que cada año se propone para contratación en origen, y el régimen general de extranjería.

En cuanto a la inmigración irregular, ésta se previene por medio de un control mayor de las fronteras, a través de la normativa sobre visados y, todo ello, unido a una mejor cooperación con los países de origen y tránsito.

El marco de referencia para controlar la inmigración no difiere excesivamente del recogido en anteriores Informes Anuales de Políticas. Es decir, aunque en 2009 no se producen grandes cambios, sí se llevan a cabo continuas mejoras en los mecanismos ya existentes. Por su parte, las novedades más relevantes tanto en potenciar los canales de inmigración regular como en evitar los supuestos de inmigrantes irregulares, quedan plasmadas en la reforma de la Ley de Extranjería.

El control de la inmigración recogido en la ley va ligado a la sanción de diferentes conductas. Por un lado, la Ley de Extranjería considera infracción grave la estancia irregular en España o

el trabajo sin autorización (infracciones ya existentes en la legislación previa); por otro lado, otras infracciones quedan recogidas ex novo en el texto normativo, *inter alia*:

- No dar de alta en la Seguridad Social a un trabajador extranjero (infracción del empleador);
- Contraer matrimonio en fraude (matrimonio de complacencia);
- Promover la permanencia irregular en España de un inmigrante o consentir su inscripción en el Padrón Municipal en una vivienda que no constituya el domicilio real del extranjero (infracción del titular de la vivienda).

Asimismo, como se ha adelantado, está prevista una reforma del Código Penal que podría afectar a algunas conductas por parte de las personas extranjeras en España.

Además de las infracciones previstas, se ha aumentado la cuantía de las sanciones. En el caso de las infracciones graves arriba referidas, las sanciones oscilarán entre los 501 a los 10.000 euros, frente a los 301 hasta 6.000 euros de multa previstas en la Ley de Extranjería antes de la reforma. En cuanto a las infracciones muy graves, la ley amplía éstas y la sanción correspondiente, que podrá llegar a los 100.000 euros.

Con el objeto de aplicar la Ley de Extranjería y, en concreto, con el fin de luchar contra las infracciones penales, se aprueba por parte de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil una instrucción para clarificar el ámbito de actuación policial en la aplicación de la Ley de Extranjería[18].

Por lo que respecta al control de fronteras -siempre en línea con la política europea al respecto- como uno de los elementos del control de la inmigración irregular, ha venido a reforzarse gracias a los esfuerzos de España por dialogar con los países de origen, con el fin de llegar a acuerdos en materia de ordenación de flujos migratorios y de cooperación que incluyen el desarrollo de programas de retorno, así como de acuerdos que abordan específicamente la readmisión y/o prevención de la emigración irregular de nacionales de terceros países, especialmente en el caso de menores no acompañados. También, va aparejado lógicamente a un mayor control físico de la frontera, reforzándose los medios e instrumentos para dicho control y los procedimientos de devolución de los extranjeros que han accedido irregularmente al territorio español.

La colaboración entre las administraciones públicas y la gestión informática de los procedimientos conforman una parte importante del control y supervisión de la inmigración. Así, la tramitación de los procedimientos en materia de extranjería derivados del cumplimiento de lo dispuesto en el nuevo texto de la Ley de Extranjería, se realizará sobre una aplicación informática común cuya implantación y coordinación respecto de los restantes Departamentos implicados corresponde al Ministerio de Trabajo e Inmigración. Dicha

[18] Nota de prensa accesible en la página web del Ministerio del Interior: http://www.mir.es/ca/DGRIS/Notas_Prensa/PDF_notas_de_prensa/2009/np021603.pdf (última visita 18 de enero de 2010)

aplicación registrará la información y datos relativos a los extranjeros no comunitarios y a los ciudadanos de la Unión Europea residentes en España y sus autorizaciones. La ley también prevé la cesión de datos entre las administraciones interesadas en virtud del procedimiento que esté en proceso.

Por otra parte, la reformada Ley de Extranjería determina como uno de sus objetivos "aumentar la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular, reforzando los medios de control y los sancionadores, especialmente por lo que se refiere a quienes faciliten el acceso o permanencia de la inmigración ilegal en España"[19]; objetivo que se ve desarrollado como principio regulador del ejercicio de las competencias vinculadas con la inmigración de todas las administraciones públicas[20].

3.2. Protección al refugiado y Asilo

3.2.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

IV(c) Solidaridad con los Estados miembros que se enfrentan a una afluencia masiva de solicitantes de asilo

En 2009 no se ha llevado a cabo ninguna acción con respecto a este compromiso.

IV(e) Se invita a los Estados miembros a que impartan al personal encargado de los controles en las fronteras exteriores formación sobre los derechos y obligaciones en materia de protección internacional

La nueva Ley de Asilo aprobada en España prevé que los empleados públicos y demás personas que se ocupen de los solicitantes de protección internacional, refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria, reciban la formación adecuada.

3.2.2. Actuaciones complementarias

La aprobación de la Ley 12/2009 de 30 de octubre permite completar las tareas de la Primera Fase del Sistema Europeo Común de Asilo así como reflejar los últimos criterios surgidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En el Título Preliminar se determina que el contenido de la protección internacional estará integrado por dos estatutos: el correspondiente al derecho de asilo (o reconocimiento de la condición de refugiado) y el correspondiente a la protección subsidiaria.

Respecto del reconocimiento de la condición de refugiado, una de las cuestiones más novedosas de la Ley 12/2009 consiste en la incorporación del género. En función de las

[19] Preámbulo de la Ley de Extranjería.

[20] Artículo 2.bis de la Ley de Extranjería, nuevo artículo dedicado a la política migratoria e introducido en la reforma a la Ley aprobada en 2009.

circunstancias imperantes en el país de origen, se incluye en el concepto de grupo social a las personas que huyen debido a fundados temores a sufrir persecución por motivos de género, orientación sexual o edad. Además, la Ley 12/2009 detalla por primera vez los elementos que integran la definición de refugiado: persecución, motivo de persecución, agente perseguidor, etc. Todo ello en línea con la Directiva de Cualificación.

En cuanto a la protección subsidiaria, debe destacarse que la Ley 12/2009 regula la protección subsidiaria otorgando protección internacional cuando exista "*riesgo real de sufrir daños graves*" (artículo 4 de la Ley 12/2009) por la condena a la pena de muerte o su ejecución; la tortura o las penas o tratos inhumanos o degradantes de un solicitante en su país de origen; o las amenazas graves[21] contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno. Hasta aquí nada diferente a lo recogido en la Directiva sobre Definiciones o Calificación, ahora bien: la Ley 12/2009 va más allá y establece para la protección subsidiaria un estatuto similar al de refugiado en cuanto a los derechos que reconoce.

Otro aspecto a poner de relieve es el trato que la ley otorga a las solicitudes de protección en Embajadas y Consulados. Siempre y cuando el solicitante no sea nacional del país en el que se encuentre la Representación diplomática y corra peligro su integridad física, serán los Embajadores de España quienes podrán promover el traslado del interesado a España para hacer posible la presentación de la solicitud.

Por lo que atañe a las cuestiones que incorpora la nueva Ley de Asilo y que han causado controversia en el debate público, cabe dejar constancia de los siguientes aspectos:

1- La nueva ley 12/2009 tiene por objeto la protección internacional (sea a través del estatuto de refugiado o de la protección subsidiaria) de los "nacionales de terceros países o apátridas". Esta es una diferencia respecto de la anterior Ley de Asilo, la cual establecía la protección de las "personas" con temores fundados de persecución sin exclusión alguna. Es evidente que la Ley 12/2009 ha querido conformarse a la letra y al espíritu de la Directiva de Cualificación, así como al Protocolo sobre Asilo que se anejó en su día al Tratado de Ámsterdam y que figura también en el Tratado de Lisboa. La legislación comunitaria parte del principio de que la Unión Europea está compuesta por Estados democráticos en los que no se producen persecuciones injustas. No obstante, dicha restricción con respecto a una hipotética protección a ciudadanos de la UE, ha sido quizá la más contestada por algunas ONG especializadas durante los trámites parlamentarios de la ley.

2- Otro aspecto que recoge el nuevo texto que ha sido objeto de intenso debate en la tramitación del mismo, son las causas de denegación a la condición de refugiado o a la protección subsidiaria:

[21] Es relevante tomar nota de que el texto definitivamente aprobado elimina la expresión « e individuales » que figuraba en estadios anteriores del texto: así, España aplica la doctrina sentada por el TJUE el 17 de febrero de 2009 en cuanto a la no necesidad de aportar « prueba de afectación específica » ya que quedaría acreditada cuando la violencia es indiscriminada y el conflicto evidente.

"En todo caso el derecho de asilo (o la protección subsidiaria)[22] *se denegará a: a) las personas que constituyan por razones fundadas un peligro para la seguridad de España; b) las personas que habiendo sido objeto de una condena firme por delito grave constituyan una amenaza para la comunidad*".

Estos artículos recogen literalmente la legislación comunitaria en la materia, a pesar de lo cual han sido contestadas por algunas personas que no están de acuerdo con la normativa comunitaria.

3- Por fin, las disposiciones relativas a las solicitudes presentadas en los puestos fronterizos han sido también controvertidas durante el período de tramitación de la ley, aunque en absoluto se apartan de las normativas comunitarias y en aspectos de importancia son más garantistas que la Directiva de Procedimientos.

3.3. Menores no acompañados y otros grupos vulnerables

3.3.2. Actuaciones complementarias

La reforma de la ley eleva de rango el tratamiento de los menores extranjeros no acompañados al incorporar aspectos desarrollados anteriormente por el Reglamento. La ley dedica, al igual que hiciera el Reglamento, un artículo exclusivamente a estos menores. Adopta el enfoque de atención integral del menor aplicado anteriormente e incide en un tratamiento individualizado de las situaciones que van "*desde la posibilidad de su repatriación al país de origen, para garantizar, cuando ésta no resulte la respuesta idónea, las mejores condiciones para asegurar la plena integración de los mismos en la sociedad española, que debe ser un objetivo expreso del conjunto de las políticas llevadas a cabo por las distintas Administraciones públicas*"[23].

En cuanto a la Integración, la ley, en su Título Preliminar, introduce un cambio que refuerza el papel de la integración social de estos menores al contemplar de forma expresa la incorporación como objetivo de los planes plurianuales de la integración de los MENA. Consolida la política anterior, reconociendo la obligación de dispensar la atención y protección jurídica y social debida, en consonancia con lo dispuesto en la Ley de Protección Jurídica del Menor. Cabe señalar que aunque ya se reconocía anteriormente el derecho de todos los menores extranjeros, con independencia de su situación administrativa, a la educación y a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles, se ha introducido expresamente el derecho de los menores con discapacidad que tengan su domicilio habitual en España a recibir el tratamiento, servicios y cuidados especiales que exija su estado físico o psíquico. La normativa anterior solo reconocía este derecho a los extranjeros con autorización de residencia y dejaba los servicios y prestaciones básicos para los que no disponían de autorización.

Para facilitar esta integración, se han tomado medidas importantes en el plano político. Tal es el caso de la dotación de ayudas financieras a las Comunidades y Ciudades Autónomas con

[22] Artículo 9 y 12 de la Ley 12/2009, respectivamente.

[23] Preámbulo de la Ley de Extranjería.

más incidencia en el fenómeno (Andalucía, Ceuta y Melilla) y específicamente a la Comunidad Autónoma de Canarias para el traslado a otras comunidades autónomas de menores extranjeros no acompañados para su acogida y protección, adelantando así -en cierta manera- las medidas que posteriormente se adoptarían en el plano legislativo.

La Ley de Extranjería dedica su artículo 35 a la cuestión de los menores no acompañados, cuyas principales novedades son las siguientes:

- Introduce en el articulado de la ley la práctica ya iniciada de establecer Acuerdos entre España y los países de origen para prevenir la inmigración irregular y para favorecer la atención, protección y el retorno asistido de los MENA".
- La ley reconoce a las Comunidades Autónomas la potestad de iniciar procedimientos judiciales para otorgar la tutela ordinaria de los menores no acompañados a fundaciones, organizaciones no gubernamentales y otras entidades, así como llegar a acuerdos entre sí para dicho fin.
- Refuerza el papel de las Comunidades Autónomas contemplando la posibilidad de que concluyan acuerdos de atención e integración de los menores en su país de origen y da continuidad al objetivo de potenciar su integración laboral y social a través de la adopción de medidas apropiadas.
- El proceso de repatriación permite una mayor intervención por las distintas partes y un mejor control de su legalidad. Antes de iniciarse cualquier procedimiento de este tipo se solicitará un informe sobre las circunstancias familiares del menor a la representación diplomática de su país.

  Confiere rango legal a aspectos que anteriormente venían regulados con carácter reglamentario, en consecuencia, una vez iniciado el procedimiento, el menor que tenga "suficiente juicio" será oído, y si es mayor de dieciséis años podrá actuar en el procedimiento de repatriación -o representado por un defensor judicial si es menor de esa edad y manifiesta su voluntad en contra de quien le tutela o representa-, por lo que se incluye así la posibilidad de intervenir en un proceso que directamente le afecta.

  Por último, podrá decidirse su permanencia en España o su repatriación. La ley, en este último aspecto de la repatriación, hace mención por primera vez a las obligaciones internacionales que España tiene conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño. En tal sentido se asimila el principio de "interés superior del menor" con el mantenimiento del mismo en su medio familiar y social de origen, salvo que no sea conveniente para su interés, y determina la repatriación a través de la reagrupación familiar o mediante la puesta a disposición de las entidades de protección de menores de su país.

  Aunque considera regular a todos los efectos la residencia de los menores tutelados por entidades españolas, se concederá una autorización expresa de residencia, a instancia de la entidad que ejerza la tutela y una vez acreditada la imposibilidad del retorno con su familia.

- Como se ha mencionado anteriormente la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria ha dedicado el capítulo V a los menores y otras personas vulnerables, tales como personas con discapacidad, de edad avanzada, mujeres embarazadas, etc. adoptándose, cuando sea preciso, medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado a sus solicitudes de protección.

3.4. Inmigración económica

3.4.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

I(a) Aplicación de políticas de inmigración laboral

La política española en materia de inmigración, desde el año 2004, establece, como uno de sus pilares básicos, la ordenación de las llegadas de trabajadores extranjeros no comunitarios desde sus países de origen, en función de las necesidades de mano de obra del mercado laboral que no es posible cubrir con trabajadores ya residentes en España. Es decir, que, como paso previo, ha de acreditarse que la situación nacional de empleo permite la contratación del trabajador extranjero.

Dado que todos los mecanismos que se utilizan para canalizar la llegada de trabajadores extranjeros se adaptan de forma automática a la realidad del mercado de trabajo, no ha sido necesaria ninguna modificación de la normativa como consecuencia de la crisis económica.

Como consecuencia de la evolución del mercado de trabajo mencionada anteriormente, así como del aumento de la tasa de paro en España, se ha producido un acusado descenso en el número de ocupaciones contenidas en el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura (de 488 en el primer trimestre de 2008 a 98 en el cuatro trimestre de 2009) y en el número de solicitudes de contratación en origen, a través del Régimen General (de 154.101 entre enero y junio de 2007 a 14.961 en el mismo periodo de 2009). En consecuencia, el número de concesiones ha descendido correlativamente, según se aprecia en la siguiente tabla. No obstante el descenso de los números en el año 2009 no se debe únicamente a la situación nacional de empleo, sino también al hecho de que no se han incluido datos referentes a los ciudadanos nacionales de Rumanía y Bulgaria para ese año (sí incluidos en años anteriores), dos de los países principales de origen de la inmigración en España, al considerarlos ciudadanos comunitarios después de su adhesión a la Unión Europea y una vez cumplido, el 31 de diciembre de 2008, el periodo de expiración de las medidas transitorias relativas a la libre circulación de trabajadores de dichos países.

Autorizaciones de trabajo solicitadas y concedidas a través del Régimen General. 1er semestre 2007-2009

RÉGIMEN GENERAL	***2007 (1er semestre)***	***2008 (1er semestre)***	***2009 (1er semestre)***	***Variación (%): 2008/2007***	***Variación (%): 2009/2008***
Autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena. ***Solicitudes***	*154.101*	*132.100*	*14.961*	*-14,3*	*-88,7*
Autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena ***Concesiones***	*85.963*	*88.180*	*10.416*	*2,6*	*-88,2*

Fuente: Herramienta informática de gestión de las Oficinas de Extranjeros (Ministerio de Presidencia)

De la misma manera se ha producido un destacable descenso del número de trabajadores seleccionados por los empleadores para la contratación en origen a través del Contingente anual, de 24.297 en junio de 2007 a 1.999 en junio de 2009, según se aprecia en la siguiente tabla. Como en el caso anterior, los datos que se indican se refieren al periodo comprendido entre enero y junio de los años que se incluyen en la tabla.

En los años 2007 y 2008 se incluyen datos relativos a nacionales de Rumanía y Bulgaria. En los datos del año 2009 no se incluye a nacionales de esos dos países (sí incluidos en años anteriores), al considerarlos ciudadanos comunitarios después de su adhesión a la Unión Europea y una vez cumplido, el 31 de diciembre de 2008, el periodo de expiración de las medidas transitorias relativas a la libre circulación de trabajadores de dichos países.

Autorizaciones de trabajo concedidas a través del Contingente. 1er semestre 2007-2009

CONTINGENTE		***2007 (1er semestre)***	***2008 (1er semestre 6)***	***2009 (1er semestre)***
Nº trabajadores seleccionados	***Total***	24.297	19.839	1.999
	Contratos de Temporada	20.507	18.705	1.990
	Contratos Estables	3.790	1.134	9

Fuente: Herramienta informática de gestión del Contingente (Ministerio de Trabajo e Inmigración)

Tras la aprobación del Reglamento 862/2007 sobre estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional, se dispone de estadísticas sobre número de autorizaciones de residencia y trabajo concedidas durante un año. No obstante, dada su reciente implantación, y su escaso tiempo de consolidación, no es posible proporcionar datos relativos a 2009 de esta fuente. Por tanto, se proporcionan aquí datos obtenidos de la herramienta de gestión de las Oficinas de Extranjeros (Ministerio de Presidencia) y de la herramienta de gestión del Contingente (Ministerio de Trabajo e Inmigración). Los datos que se ofrecen corresponden al momento en que la autorización de residencia y trabajo ha sido concedida, que es previo al de la efectiva entrada del extranjero en el país y su correspondiente obtención de la tarjeta de residencia.

Por otra parte, a finales de 2008, el Ministerio de Trabajo e Inmigración comenzó el desarrollo de una Aplicación Informática Común que será utilizada por todos los ministerios con competencias en el ámbito de la extranjería (además del propio Ministerio de Trabajo e Inmigración, el de Interior, el de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el de Presidencia). Los objetivos principales de dicho proyecto son: 1) mejorar la coordinación en la gestión pública; 2) reducir los plazos de resolución de las solicitudes de autorización; 3) alcanzar mejores niveles de seguridad. Está previsto que la primera fase de esta aplicación, que comprende la tramitación de la autorización en España, se ponga en funcionamiento en el primer trimestre de 2010. A continuación habrá de incorporarse la gestión de los visados en el extranjero.

I(b) Reforzar la capacidad de atracción de la Unión Europea para los trabajadores altamente cualificados, y facilitar la acogida de estudiantes e investigadores

España se encuentra actualmente en proceso de transposición de la Directiva 2009/50/CE, del Consejo por la que se establecen las normas de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (Tarjeta Azul).

Aparte de lo anterior, y en el marco de medidas incentivas emprendidas con anterioridad, cabe destacar que por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 2007, a propuesta del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se aprobaron las *Instrucciones por que las que se determina el procedimiento para autorizar la entrada, residencia y trabajo en España, de extranjeros en cuya actividad profesional concurren razones de interés económico, social o laboral, o relativas a la realización de trabajos de investigación y desarrollo, o docentes, que requieran alta cualificación, o de actuaciones artísticas de especial interés cultural.*

En el año 2007 se creó una unidad administrativa específica de gestión, la Unidad de Grandes Empresas, para atender al colectivo de **trabajadores altamente cualificados** mediante la aplicación de las Instrucciones del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 2007 *por que las que se determina el procedimiento para autorizar la entrada, residencia y trabajo en España, de extranjeros en cuya actividad profesional concurren las razones expuestas anteriormente*. Esta unidad está adscrita a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a través de la Dirección General de Inmigración. Las instrucciones establecen un plazo máximo de resolución de 1 mes para las solicitudes tramitadas por este procedimiento. La media de tramitación durante el año 2008 fue de 12,93 días. y en el año 2009 se redujo a 11,21 días.

Las Instrucciones abordan de forma diferenciada la contratación, bien por las Administraciones Públicas o entidades de derecho público, o bien por entidades del sector privado y las empresas, de las siguientes categorías profesionales:

- Técnicos y científicos extranjeros altamente cualificados, contratados por las Administraciones Públicas o por organismos que tengan por objeto la promoción y desarrollo de la investigación.
- Profesores extranjeros contratados por una universidad publica española.
- Sector privado: Técnicos o científicos altamente cualificados, cuya venida tenga como fin la realización de trabajos de investigación o la incorporación a actividades de desarrollo en universidades privadas y centros de I+D de reconocido prestigio o en unidades de investigación y desarrollo de entidades empresariales establecidas en España.

Como consecuencia de la crisis económica ha disminuido el número de autorizaciones solicitadas y concedidas:

Autorizaciones de trabajo solicitadas y concedidas: Trabajadores altamente cualificados e Investigadores. 2007-2009			
	2007 (De 16 de abril a 31 de diciembre)	2008 (1er semestre)	2009 (1er semestre)
Autorizaciones S**olicitadas** al amparo de la Instrucciones del Consejo de Ministros	1.626	1.494	1.127
Autorizaciones **Concedidas** al amparo de la Instrucciones del Consejo de Ministros	1.483	1.312	1.019

Nota: Se ofrecen datos desde abril de 2007, fecha en la que se inicia el procedimiento de tramitación de solicitudes para los profesionales enmarcados en las Instrucciones acordadas por el Consejo de Ministros con fecha de 16 de febrero de 2007.

Por otra parte, el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por Real Decreto 2393/2004, prevé en su artículo 95 la posibilidad de que un nacional de un tercer país que haya permanecido durante tres años estudiando en España pueda acceder directamente a una autorización de residencia y trabajo, sin necesidad de solicitar visado. Sin embargo, excluye de esta posibilidad a quienes hayan sido becados o subvencionados por organismos públicos o privados dentro de programas de cooperación o de desarrollo del país de origen.

I(c) No favorecer la fuga de cerebros

La parte principal del programa de contratación laboral en origen vía contingente anual está orientada hacia trabajos de temporada, que implican un compromiso de retorno al país de origen. Las personas que hayan retornado no necesitan ya pasar el proceso de selección para acceder de nuevo al contingente del siguiente año. De esta forma, se establece un incentivo para la migración circular.

Por otra parte, se desarrollan algunos proyectos de co-desarrollo con trabajadores de temporada llegados en el marco del contingente, principalmente de Colombia, con el objetivo de aprovechar la formación adquirida en España por parte de los trabajadores en proyectos productivos en países de origen.

La Fundación Pagesos Solidarios ha desarrollado 12 proyectos de codedarrollo en Colombia, 1 en Bolivia y 2 en Marruecos. Según la Memoria 2008 de Actividades de la Fundación, los datos más significativos se concretan en: 16.310 usuarios que se han beneficiado de acciones concretas; 11.733 beneficiarios de acciones de búsqueda de ocupación; 13.283 beneficiarios de la formación de acogida; 723 usuarios asesorados; 6.143 plazas de alojamiento gestionadas; 58 personas formadas como responsables de alojamiento.

Asimismo, la Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introduce una cláusula de prevención contra un posible efecto de fuga de cerebros. Así, el artículo 38. ter. 3 señala que “para la concesión de las autorizaciones destinadas a profesionales altamente cualificados podrá tenerse en cuenta la situación nacional de empleo, así como la necesidad de proteger la suficiencia de recursos humanos en el país de origen del extranjero”.

Por otra parte, el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por Real Decreto 2393/2004, prevé en su artículo 95 la posibilidad de que un nacional de un tercer país que haya permanecido durante tres años estudiando en España pueda acceder directamente a una autorización de residencia y trabajo, sin necesidad de solicitar visado. Sin embargo, se excluye de esta posibilidad a quienes hayan sido becados o subvencionados por organismos públicos o privados dentro de programas de cooperación o de desarrollo del país de origen.

Asimismo, la Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introduce una cláusula de prevención contra un posible efecto de fuga de cerebros. Así, el artículo 38. ter. 3 señala que “para la concesión de las autorizaciones destinadas a profesionales altamente cualificados podrá tenerse en cuenta la situación nacional de empleo, así como la necesidad de proteger la suficiencia de recursos humanos en el país de origen del extranjero”.

Por otra parte, tal como se explica en el apartado anterior, España contempla la posibilidad de acceder directamente a una autorización de residencia y trabajo, sin necesidad de solicitar visado, a aquellos nacionales de un tercer país que hayan permanecido durante tres años estudiando en España.

Durante el año 2008, se han concedido 1.764 autorizaciones de residencia y trabajo a nacionales de terceros países que se encontraban en España con una autorización de estancia por estudios.

3.4.2 Actuaciones complementarias

Sin duda la nota principal del año 2009 es la grave situación económica y sus consecuencias que han afectado no sólo a España, sino también al resto de Estados Miembros de la Unión Europea y a toda la comunidad internacional. Así, en España, como en tantos otros países, la inmigración ha sufrido un reflejo de la situación de crisis económica existente.

El número de inmigrantes que llegan a territorio español ha descendido conforme avanzaba el año. Aunque no se dispone de datos definitivos sobre el número de autorizaciones concedidas durante el año 2009, sí puede apreciarse un acusado descenso en por ejemplo, el número de solicitudes de autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta ajena recibidas durante 2009 (23.223 en todo el año), así como el número de concesiones (15.950), según datos provisionales obtenidos de la herramienta informática de gestión de las Oficinas de Extranjeros.

Por otro lado, también puede verse que el incremento con respecto al año anterior en el stock de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor es menor que en otros períodos pasados. Con fecha de 31 de diciembre de 2009, el número de extranjeros era de 4.791.232[24], un 7,10% más que en la misma fecha de 2008 (frente a crecimientos anuales de más del 10% en los últimos años, que incluso sobrepasaron el 30% en 2005 y 2007). El 39,15% de los extranjeros residentes es nacional de un país de la UE[25], el 30,49% es iberoamericano, el 20,80% africano, el 6,27% asiático, el 2,83% es europeo de países no comunitarios, el 0,43% norteamericano y el 0,04% de países de Oceanía.

Del total de certificados de registro o tarjetas de residencia en vigor, el 18,57% (889.536) corresponde a autorizaciones de residencia y trabajo, el 11,70% (560.432) a autorizaciones de residencia temporal, el 23,21% es de tipo permanente (1.112.064 extranjeros que pueden residir en España indefinidamente y trabajar en las mismas condiciones que los españoles) y el 46,53% restante corresponde a los certificados de registro o tarjetas de residencia pertenecientes a los 2.229.200 ciudadanos comunitarios o familiares de estos.

Dentro de éstas se pueden diferenciar los siguientes grupos:

- En las autorizaciones de residencia y trabajo, se diferencian las de trabajo por cuenta ajena (875.009) y las de trabajo por cuenta propia (14.527).

[24] Informe trimestral del Ministerio de Trabajo e Inmigración, « Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor y Extranjeros con autorización de estancia por estudios en vigor a 31 de diciembre de 2009 », publicado el 8 de febrero de 2010.

[25] Ha de tenerse en cuenta que los datos del informe trimestral incluyen a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea, a los nacionales de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein y Noruega) y a los nacionales de la Confederación Suiza.

- En las autorizaciones de residencia temporal, se diferencian las autorizaciones de residencia no lucrativa (248.903), la residencia por reagrupación familiar (229.211 personas) y las autorizaciones por circunstancias excepcionales (82.318). De estas últimas, la mayoría corresponde a la figura del arraigo (79.433), que incluye el arraigo social, el laboral y el familiar.

En cuanto al contingente como vía de contratación en origen[26], la cifra provisional de contingente de trabajadores extranjeros en régimen no comunitario de carácter estable asciende a 901 para el año 2009[27] -y a 168 para el año 2010[28]-. Estas ofertas se refieren a puestos de trabajo recogidos en los anexos de los textos legales citados y tendrán una duración no inferior a un año. Por otra parte, existen las ofertas de empleo de carácter temporal que pueden formularse a través de los mecanismos establecidos por la Resolución Anual del Contingente, para atender actividades de temporada o campaña y de obra o servicio. Estas ofertas pueden modificarse en función del mercado de trabajo.

El número de trabajadores extranjeros seleccionados a través del contingente durante 2009 asciende a 3.411, de los que 17 son de carácter estable y 3.394 de carácter temporal (autorizaciones de duración determinada, generalmente no superior a nueve meses), según datos provisionales obtenidos de la herramienta informática de gestión de las Oficinas de Extranjeros.

En todo caso, el dato a destacar de estas variaciones es la importante reducción de las ofertas de carácter estable para el año 2009, de más de 15.000 previstas para 2008 a menos del millar, siguiendo la tendencia de los últimos años. La relación directa de estos números con la peor situación del mercado laboral y, por ende, la menor necesidad de mano de obra, es evidente.

Según la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, la crisis económica ha hecho descender la cifra de los trabajadores que han venido a España a trabajar en lo que va de año, frente a la gran demanda de los años previos. La segunda conclusión que menciona la Secretaria es que *"los instrumentos de gestión de las migraciones creados desde 2004 están funcionando positivamente y sirven al objetivo de colocar la prioridad en el mercado interno"*[29].

En cuanto al número de trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social, éste es de 1.848.181 con fecha de 30 de noviembre de 2009, reflejando las altas y bajas a la Seguridad Social, dato relevante dada la habitual temporalidad de los empleos de los inmigrantes.

---

[26] Como se recogió en el Informe de Políticas de Inmigración y Asilo 2008: El contingente consiste en una contratación programada de trabajadores extranjeros en la que se tiene en cuenta la situación nacional de empleo. El contingente tiene tres apartados distintos: en primer lugar, el que ofrece un listado de ofertas laborales de carácter estable; en segundo lugar, ofrece un cupo de visados para la búsqueda de empleo; y, finalmente, establece los mecanismos de contratación para trabajadores de temporada. A diferencia de las ofertas laborales de carácter estable, y del cupo de visados para búsqueda de empleo, el contingente no planifica ni concreta el volumen de la contratación de trabajadores de temporada.

[27] Resolución de 26 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 19 de diciembre de 2008, por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2009. BOE núm. 6, de 7 de enero de 2009.

Cuando se disponga de los datos finales, se podrá comprobar si todas las ofertas han sido finalmente materializadas en contratos de trabajo.

[28] Orden TIN/3498/2009, de 23 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2010.

[29] "La contratación de extranjeros en origen desciende por la crisis económica", noticia publicada el 9 de junio de 2009 en la web del Ministerio de Trabajo e Inmigración, http://www.tt.mtin.es/periodico/ (última visita el 19 de enero de 2010)

En el mes de junio, España aprobó el Convenio multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, que dará cobertura a las prestaciones de carácter contributivo de invalidez, vejez, supervivencia y accidentes de trabajo y enfermedad profesional para una población de más de 580 millones de habitantes. Aunque gran número de trabajadores migrantes procedentes de Iberoamérica ya tenían cubiertas las prestaciones sociales por medio de acuerdos bilaterales, la importancia de este Convenio es indudable dado el acuerdo multilateral del que surge y la población a la que cubrirá. El fin de este Convenio es adoptar los medios para que la globalización económica no vaya en detrimento de la protección social, tal como había recomendado la Organización Internacional del Trabajo.

3.5. Reagrupación familiar

3.5.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

I(d) Controlar mejor la inmigración familiar

La normativa española, desde el año 2000, prevé la posible venida de los familiares de los extranjeros residentes en España, en función de la valoración de determinados requisitos de los que cabe deducir sus posibilidades de integración en la sociedad española, y que fundamentalmente se resumen en los siguientes:

- Tiempo previo de permanencia del reagrupante en España, como residente, así como tiempo mínimo previsto de permanencia del mismo a futuro (se requiere la acreditación de un año previo de residencia y que la persona haya renovado su residencia por al menos otro año más).
- La disposición por el reagrupante de medios de vida suficientes para su sostenimiento y el de su familia.
- La disposición por el reagrupante de alojamiento adecuado para sí y para su familia.

La Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en línea con lo dispuesto por el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, introduce cuatro modificaciones en la regulación actual de la reagrupación familiar:

a) La reagrupación familiar de los ascendientes del reagrupante sólo se podrá realizar respecto de personas que tengan al menos 65 años y para ello será requisito para el reagrupante haber adquirido la condición de residente de larga duración. No obstante, se prevé la posibilidad de excepcionar el requisito de tener 65 años por razones humanitarias.

b) Se permite el acceso directo al mercado de trabajo del cónyuge y los hijos en edad laboral reagrupados.

c) La pareja de hecho cuya relación esté debidamente acreditada y reúna los requisitos necesarios para producir efectos en España es equiparada en el tratamiento al cónyuge.

d) En la valoración de los ingresos a efectos de la reagrupación, no computarán aquéllos provenientes del sistema de asistencia social, pero se tendrán en cuenta otros ingresos aportados por el cónyuge que resida en España y conviva con el reagrupante.

Durante el año 2008 se concedieron 103.640 autorizaciones de residencia por reagrupación familiar (se incluyen los casos de familiares de extranjeros con autorización de estancia por estudios).

3.5.2. Actuaciones complementarias

La reformada Ley de Extranjería modifica el derecho a la reagrupación familiar, introduciendo importantes cambios en cuanto a los familiares reagrupables, ya detallados en el punto 3.5.1.

Por otra parte, como cuestión formal, se sustituye en todos los casos pertinentes la expresión "incapacitados" por la de "personas con discapacidad que no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud".

Como ya se adelantó, la Instrucción de diciembre de 2009[30], con el fin de permitir la aplicación de la reformada Ley de Extranjería respecto al derecho de reagrupación familiar, aportó indicaciones en relación al concepto de familiares reagrupables. En tal sentido, la Instrucción incide sobre las autorizaciones de trabajo y de residencia de los familiares reagrupados que serán independientes de la del familiar reagrupante.

En el mismo sentido, dicha Instrucción hace una especial referencia a la autorización independiente que obtendrán las víctimas de violencia de género mientras se desarrolle el procedimiento judicial, y que se ratificará una vez se dicte sentencia a favor de la víctima de violencia de género. Junto con esta instrucción, se dicta una nota de la misma Dirección General de Inmigración estableciendo que no será necesario solicitar una nueva tarjeta para los familiares ya reagrupados, que con la presente ley pueden trabajar además de residir en España.

Por lo que se refiere la protección internacional, como se ha mencionado, la Ley 12/2009 presta una especial importancia al mantenimiento de la unidad familiar, incorpora la extensión de la protección subsidiaria a la familia del beneficiario y regula, por primera vez, la reagrupación familiar, tanto de refugiados como de las personas con protección subsidiaria.

3.6. Otros aspectos de la inmigración legal

3.6.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

I(f) Mejorar la información sobre las posibilidades y condiciones de la inmigración legal

La información se difunde de forma generalizada mediante tres procedimientos:

a) La elaboración y difusión de folletos informativos en varios idiomas sobre posibilidades y condiciones de la inmigración legal.

b) Páginas Web de los Ministerios competentes. En particular, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración dispone de un sitio Web exclusivamente dedicado a la

[30] Instrucción DGI/SGRJ/08/2009, sobre aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras la Reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, en materia de reagrupación familiar.

extranjería e inmigración: http://extranjeros.mtin.es. Dicho sitio Web contiene, entre otras materias: los datos de contacto de la Red de Unidades Administrativas competentes para la tramitación y resolución de solicitudes de autorizaciones, normativa vigente (nacional, internacional y comunitaria), jurisprudencia, procedimientos, formularios, estadísticas, así como noticias de actualidad.

c) Servicio de Información y Atención al Ciudadano adscrito a la Subdirección General de Modernización de la Gestión de la Dirección General de Inmigración (Ministerio de Trabajo e Inmigración). El Servicio atiende consultas telefónicas o formuladas a través de correo electrónico y consultas determinadas con carácter presencial.

Los procedimientos citados son complementarios de los métodos tradicionales utilizados a través de la información personalizada.

A un nivel más concreto, existen mecanismos de información y asesoramiento específico que se encuentran establecidos de forma sistemática en los acuerdos bilaterales firmados por España para la gestión ordenada de los flujos migratorios y en los acuerdos de nueva generación o cooperación, en un contexto de estrecha colaboración con los países de origen. Ambos tipos de acuerdo contemplan toda la información necesaria en relación con las variables que conforman la inmigración legal, el procedimiento y las condiciones de contratación de trabajadores extranjeros en origen para acceder a una oferta de empleo en España.

Está previsto que el citado sitio Web se desarrolle en un futuro de acuerdo con las orientaciones y mejores prácticas que se intercambien en el grupo de trabajo relativo al Portal de Inmigración de la Unión Europea.

Aparte de los medios regulares de difusión mencionados anteriormente, la información referida a las condiciones de inmigración legal se encuentra incluida sistemáticamente en diversas acciones concretas desarrolladas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, entre las que se destacan las siguientes:

- Convocatoria de la Subdirección General de Flujos Migratorios de la Dirección General de Inmigración: Subvenciones para entidades locales y organizaciones empresariales y sindicales con fines de asesoramiento e información sociolaboral de trabajadores extranjeros contratados en sus países de origen para la realización de trabajados de temporada o campaña agrícola a través del Contingente. Presupuesto de 410.000€ para la convocatoria de 01/09/2008 a 30/06/2009.

- En el marco del Plan de Automatización de las Renovaciones de Residencia Temporal y Trabajo por Cuenta Ajena y de Obtención de Autorización de Residencia Permanente, puesto en marcha en julio de 2006 por la Dirección General de Inmigración, que tiene como objetivo agilizar el proceso de presentación y de tramitación de solicitudes sobre la materia, se envían comunicaciones a los extranjeros residentes en España sobre la posibilidad de renovación de autorizaciones. El envío de la comunicación se realiza por correo postal y en ella se informa al extranjero residente, con antelación suficiente, sobre los aspectos relativos a la renovación de su autorización vigente, así como de las consecuencias de residir en España sin renovar dicha autorización. Este Plan ha supuesto una mejora significativa en los resultados de la gestión, destacándose una reducción del tiempo medio de resolución.

- Convocatoria anual de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes: Ayudas para actuaciones de incorporación de inmigrantes al mercado de trabajo mediante el diseño de itinerarios integrados y otros programas de empleo. Actuaciones de acogida de inmigrantes a través de ONG y otras acciones de intervención en el área de inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con estatuto de protección internacional. Actividades de información sobre los programas de Retorno Voluntario.
- Firma de un Convenio en 2007 entre la SEIE y la Comisión Ejecutiva Confederal de UGT dirigido a la promoción de la igualdad de trato y de oportunidades en el mercado laboral entre los trabajadores españoles y los de origen extranjero no comunitarios que incluyó la organización de un seminario y la publicación de folletos divulgativos.
- Firma de un Convenio en 2008 entre la SEIE y UGT para la celebración de un seminario dirigido a la promoción de la igualdad de trato y de oportunidades en el mercado laboral entre los trabajadores españoles y los de origen extranjero, así como de otro Convenio para la elaboración y distribución de material divulgativo destinado a la información y a la sensibilización en materia de igualdad.

El Ministerio de Trabajo e Inmigración ha desarrollado en septiembre de 2007 una Campaña de Sensibilización en Senegal sobre la Inmigración Irregular, en colaboración con la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) y la Comisión Europea.

3.6.2. Actuaciones complementarias

En relación a otros aspectos que favorezcan la migración en condiciones regulares y con el fin de dar un tratamiento homogéneo y objetivo a los supuestos de renovación de autorizaciones de trabajo por cuenta ajena, se aprobó en junio de 2009 la Instrucción DGI/SGRJ/06/2009, en relación con el concepto de búsqueda activa de empleo previsto en el artículo 54 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000.

Esta Instrucción de la Dirección General de Inmigración tiene como objetivo definir el concepto de “búsqueda activa de empleo” que constituye, de acuerdo con la Ley de Extranjería y con los preceptos reglamentarios que la desarrollan, uno de los requisitos para la renovación de la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena. La Instrucción determina que bastará para acreditar el cumplimiento de ese requisito con inscribirse como demandante de empleo en los Servicios Públicos de Empleo correspondientes. De este modo se facilita la renovación de la autorización evitando así la irregularidad sobrevenida.

Con idéntico fin, se dictó otra Instrucción en el mismo mes de junio, la Instrucción DGI/SGRJ/07/2009, sobre prestaciones sociales que posibilitan la renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo. Esta Instrucción posibilita que se solicite la renovación de la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena por parte de aquellos beneficiarios de una prestación económica asistencial de carácter público. La renovación que se produzca por este motivo, además de cumplir con ciertos requisitos especiales, será por el plazo que dure la prestación social concedida.

Asimismo, por medio de la reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería a mediados de 2009 y por la propia reforma de la Ley de Extranjería a fines de este año, se ha favorecido la cooperación entre las Administraciones públicas y, en concreto, la posibilidad de gestión por parte de las Comunidades Autónomas de algunos actos administrativos que como administración más cercana al ciudadano les competen.

De este modo se ha posibilitado a determinadas administraciones regionales (Cataluña y Andalucía), de acuerdo con lo dispuesto en sus estatutos de autonomía, la gestión de las autorizaciones iniciales de trabajo -manteniendo el Estado su competencia en otorgar las autorizaciones de residencia-, además de las competencias asumidas y ya referidas en este informe (como las de ser informadas en ciertos procedimientos, poder firmar acuerdos de cooperación con los países de origen de los menores extranjeros no acompañados o imponer ciertas sanciones).

Las Comunidades Autónomas también adquieren la competencia para elaborar "un informe sobre la integración social del extranjero" que solicite una regularización por arraigo y que tendrá en cuenta "los esfuerzos de integración" del mismo. Esta capacidad se reconoce también a los Ayuntamientos.

3.7. Integración

3.7.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

I(g) Promover la integración armoniosa de acuerdo con los principios básicos comunes

> *Los principios básicos comunes se pueden encontrar en las Conclusiones del Consejo JAI de 19 de Noviembre 2004, doc. 14615/05,*[31] *así como en la Comunicación de la Comisión COM(2005) 389.*[32]

En el marco del "Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010", en el año 2009 se está desarrollando la política de integración, principalmente, a través de cuatro instrumentos financieros y de cooperación:

- Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes así como a su refuerzo educativo

  Distribución de un crédito presupuestario de 200 millones de euros entre las Comunidades Autónomas para la ejecución de actuaciones en materia de integración de los inmigrantes. Hay que agregar a esta aportación la que corresponde a las Comunidades Autónomas que cofinancian con un 30%. El 55% de la dotación se destina a la acogida e integración y un 45% va para el refuerzo educativo. A su vez, hay un compromiso de que el 40% sea ejecutado mediante actuaciones impulsadas por las entidades locales.

  Para el presente año se han definido como prioritarias actuaciones para la formación de adultos, las dirigidas al fomento del empleo (incluyendo acciones de orientación

[31] Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf.

[32] Disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0389:EN:NOT.

profesional) y las destinadas a facilitar la atención a mujeres víctimas de violencia de género y de trata de personas con fines de explotación sexual.

- Convocatoria de subvenciones a entidades no gubernamentales

  Objeto: Realización de programas que fomenten la integración social y laboral del colectivo de personas inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con estatuto de protección internacional.

  Entre otros, se financian programas de empleo, programas introductorios de acogida integral; programas educativos extracurriculares, de salud y programas de sensibilización y promoción de la igualdad de trato y no discriminación en el ámbito laboral.

  Durante el año 2009, correspondientes a la convocatoria del año 2008, se están ejecutando 303 programas por parte de 103 entidades sin ánimo de lucro, y el importe de las subvenciones concedidas asciende a 18.999.025,5€

  Con respecto a la convocatoria del año 2009, se han destinado 19.635.153,55€ para más de 300 programas que serán desarrollados por 108 entidades durante el año 2010.

- Convocatoria de subvenciones para el retorno voluntario de personas inmigrantes

  Objeto: promoción de los programas de retorno voluntario, a sus países de procedencia, destinados a inmigrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad por estar en riesgo de exclusión social, por tener necesidades especificas, por pertenecer a un colectivo de riesgo o por sus condiciones especiales. Todo ello con la intención de alcanzar un doble objetivo, garantizar el retorno digno de las personas y favorecer su reasentamiento en la sociedad de la que partieron.

  Este año se destinan 6.000.000€ y el número de entidades beneficiarias es de 9.

- Convocatoria de subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración

  Su objeto es la realización de programas de carácter innovador que fomenten la integración de las personas inmigrantes. Durante 2009 se están llevando a cabo 203 programas en 145 entidades locales que representan una financiación total de casi 7 millones de euros.

  Se subvencionan, entre otros, programas de carácter innovador que potencien la inclusión social, programas de atención e intervención social y programas dirigidos a la prevención de conductas discriminatorias, racistas y xenófobas y programas de sensibilización dirigidos a la población general.

En el marco del "Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010", en el año 2010, se continuará desarrollando la política de integración, a través de los cuatro instrumentos financieros y de cooperación:

- Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes así como a su refuerzo educativo

Para el próximo año se revisarán las prioridades relativas a las actuaciones a desarrollar en materia de integración, manteniendo las dos grandes áreas de acogida e integración y refuerzo educativo (se prevén acciones de familiarización de los padres con el sistema escolar nacional).

- Convocatoria de subvenciones a entidades no gubernamentales

  Objeto: Realización de programas que fomenten la integración social y laboral del colectivo de personas inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional.

  Entre otros, se financian programas de empleo, programas introductorios de acogida integral; programas educativos extracurriculares, de salud y programas de sensibilización y promoción de la igualdad de trato y no discriminación en el ámbito laboral.

- Convocatoria de subvenciones para el retorno voluntario de personas inmigrantes

  Objeto: promoción de los programas de retorno voluntario, a sus países de procedencia, destinados a inmigrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad por estar en riesgo de exclusión social, por tener necesidades especificas, por pertenecer a un colectivo de riesgo o por su condiciones especiales. Todo ello con la intención de alcanzar un doble objetivo, garantizar el retorno digno de las personas y favorecer su reasentamiento en la sociedad de la que partieron.

- Convocatoria de subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración

  Las actuaciones para el desarrollo de programas de carácter innovador que fomenten la integración de las personas inmigrantes en 2010, se enmarcarán en los objetivos de dos convocatorias, una de las cuales está cofinanciada por el Fondo Europeo para la Integración de los Inmigrantes y a las que se destinarán más de 10 millones de euros. Se subvencionan programas de intervención social con atención especial a mujeres y jóvenes, programas dirigidos a la prevención de conductas discriminatorias, racistas y xenófobas y programas de sensibilización dirigidos a la población general. Los programas cofinanciados por el FEI, hacen énfasis en el proceso de reagrupación familiar mediante programas de introducción a la sociedad de acogida y programas de fomento de la participación activa de los nacionales de terceros países en las organizaciones vecinales, escolares, deportivas y de ocio, dentro del ámbito local.

Por otra parte, la Ley de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en línea con lo dispuesto por el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, refuerza la política de integración desarrollada por las Administraciones Públicas españolas a través de las siguientes medidas:

a) Prescribe la incorporación transversal del objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora a todas las políticas y servicios públicos relevantes.

b) Establece la obligación de realizar acciones formativas que fomenten el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos.

c) Establece la obligación de garantizar la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje de las lenguas oficiales y el acceso al empleo como factores de integración.

d) Establece la obligación de que las distintas Administraciones Públicas coordinen sus políticas de integración en el marco de un Plan Estratégico plurianual.

e) Establece la obligación de realizar programas de acción bienales de integración financiados con cargo a un Fondo Estatal de Integración.

Equilibrio entre los derechos y los deberes de los inmigrantes

Con clara inspiración en los "Principios básicos comunes sobre integración de la UE", una de las premisas sobre las que se ha construido el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 es la concepción de la integración como un proceso bidireccional en el que tanto los inmigrantes como los autóctonos han de reconocerse derechos y obligaciones y en el que todos han de respetar los valores básicos vigentes en España y en la Unión Europea.

En el Título I de la Ley mencionada, destaca la regulación de los derechos de reunión y manifestación, asociación, sindicación y huelga que podrán ejercerse de acuerdo con la Constitución Española, en los términos señalados por el Tribunal Constitucional, en las mismas condiciones que los españoles, así como la nueva regulación que se hace de los derechos de educación, que se reconoce plenamente hasta los dieciocho años, señalando la Ley que los extranjeros menores de dieciséis años tienen el derecho y el deber a la educación, que incluye el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria y que los extranjeros menores de dieciocho años también tienen derecho a la enseñanza postobligatoria, así como el de asistencia jurídica gratuita, en cuya regulación se ha tenido en cuenta, además de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las recomendaciones del Defensor del Pueblo. Conforme a la Ley estos tramos de edad se tratan igual que los españoles, y a los mayores de 18 años se les reconoce iguales derechos que a los nacionales conforme a la normativa educativa nacional, lo cual mejora la situación anterior.

Aprendizaje de la lengua y acceso al empleo

El marco de cooperación para la gestión del "Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes así como a su refuerzo educativo" incluye entre sus ejes de actuación los de "educación" y "empleo" en los que se encuadran acciones de promoción de la enseñanza de las lenguas de la sociedad de acogida y programas de acceso, mantenimiento y promoción en el empleo.

Igualmente, en las convocatorias de subvenciones, entre los programas objeto de subvención se incluyen los educativos y de acogida en los que se desarrollan actuaciones para favorecer el aprendizaje de la lengua y el conocimiento de la sociedad y la cultura española.

Asimismo, en estas convocatorias se incluyen programas de "empleo" cofinanciados por el FSE, en el marco del programa operativo "Lucha contra la discriminación".

Lucha contra la discriminación

Se fomenta y promociona la ejecución de programas y actuaciones de lucha contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, en especial en el acceso al empleo,

educación, vivienda o salud; actuaciones de fomento de la participación y de promoción de la igualdad de trato y no discriminación y programas dirigidos a la prevención de conductas discriminatorias, racistas y xenófobas y programas de sensibilización dirigidos a la población general.

Se ha de destacar la realización de acciones de sensibilización, teniendo en cuenta las encuestas elaboradas por el Centro de Investigaciones Sociológicas, se realizan análisis de los resultados de la encuesta mediante un estudio con diferentes enfoques: longitudinal de tendencias (los datos más recientes se contrastan con los registrados en fechas precedentes para trazar su evolución); y explicativo (el indagar en las causas, en la explicación de los cambios de tendencias que se observen). A su vez se realizan programas de formación, entre los que podemos destacar los programas para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y para los profesionales y empresas de medios de comunicación.

I(h) Promover el intercambio de información sobre mejores prácticas en materia de acogida e integración

Dentro de las líneas de intervención del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes está la de "Transferencia de conocimientos y buenas prácticas con objeto de compartir aprendizajes" y todos los ejes de actuación previstos contemplan acciones de transferencia de conocimientos y buenas prácticas que se concretan en jornadas, seminarios y acciones formativas. Todas la Comunidades Autónomas vienen desarrollando diversas actuaciones de este tipo.

En relación a la convocatoria de subvenciones para programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes dirigidos a entidades locales del año 2008, ejecutados en 2009, se han realizado cuatro de seminarios de seguimiento y formación a las entidades subvencionadas, en los que se han elegido una serie de programas y entidades que representan buenas prácticas y sirven de referente y transferencia de experiencias sobre los temas tratados.

En el Seminario 1 que se trataron asuntos relativos a «Actuaciones para la integración de los inmigrantes en el entorno local desde el género, el empleo y la salud», las entidades locales seleccionadas fueron los ayuntamientos de Aranjuez, sobre la temática de género, el Ayuntamiento de Cartaya, para el empleo y el Ayuntamiento de Cieza, para la salud.

En el Seminario 2, cuyo tema fue la «Acogida e inclusión social en el entorno local», las entidades locales que presentaron Buenas Prácticas han sido el Ayuntamiento de Getafe, el Ayuntamiento de Collado Villalba y la Mancomunidad de Municipios de la Costa Tropical de Granada.

En el Seminario 3 que versó sobre «Convivencia ciudadana y participación» se eligieron el Ayuntamiento de Palma de Mallorca, para los Programas de convivencia ciudadana, la Mancomunidad de Yaiza-Tías para los Programas de participación y el Ayuntamiento de Leganés en los Programas de Intervención integral en barrios o zonas con alto índice de inmigración y programas sobre vecindad, como Buenas Prácticas.

El Seminario 4 tuvo como proposición de trabajo los «Programas de sensibilización y educación y programas dirigidos al ámbito familiar y de la juventud» y se contemplaron como Buenas Prácticas la Mancomunidad Integral de Municipios "Campo Arañuelo" en los Programas de Prevención de discriminación, racismo y xenofobia y programas de

sensibilización, la Mancomunidad de Servicios Sociales y Consumo "La Maliciosa", para los Programas de Intervención y apoyo a la juventud, y el Ayuntamiento de San Javier para los Programas dirigidos a familias y a la reagrupación familiar

Por otro lado el OBERAXE (Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia), continuando su línea de promoción del principio de igualdad de trato mediante el fomento de buenas prácticas, ha elaborado en el año 2009 una ”Guía para el diseño y elaboración de planes locales de sensibilización”.

3.7.2. Actuaciones complementarias

Durante el año 2009, España ha continuado realizando grandes esfuerzos en materia de integración de los inmigrantes. En ese sentido, se hace público en febrero la destinación de 200 millones de euros al Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y el Refuerzo Educativo para que Comunidades Autónomas y Ayuntamientos puedan acoger e integrar a los inmigrantes, dando así continuidad a la política de los años anteriores.

El Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y el Refuerzo Educativo se crea por el Ministerio de Trabajo e Inmigración con el objetivo de convertirse en un instrumento eficaz para establecer un modelo de cooperación entre Administraciones y es gestionado de nuevo entre el Estado y las otras Administraciones mencionadas bajo el criterio principal de cooperación. De los 200 millones de euros que se destinan en 2009 al Fondo, 107,8 millones de euros corresponden a la partida de acogida e integración, 88,2 millones de euros a refuerzo educativo y 4 millones de euros a la atención a menores extranjeros no acompañados desplazados desde Canarias.

Por tanto, en esta materia el dato predominante es el de continuidad en la política de integración, sin mayor novedad que añadir a lo ya referido en anteriores Informes Anuales de Políticas.

Cabe mencionar como dato novedoso la publicación en enero de 2009 de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de integración de las personas inmigrantes en la Comunidad Valenciana[33]. Esta ley no desarrolla aspectos nuevos, sino que dedica gran parte de su contenido a ámbitos relacionados con servicios sociales, educación y sanidad -materias que están transferidas al gobierno regional-. Su aprobación trae consigo la polémica por la inclusión de un “compromiso de integración”, que, si bien es voluntario, ha generado entre la sociedad civil cierta incertidumbre por la indeterminación del valor que tiene.

3.8. Nacionalidad y naturalización

3.8.2. Actuaciones complementarias

En materia de nacionalidad, debe señalarse como novedad la aprobación de la Circular de 16 de diciembre de 2008, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre

[33] Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de integración de las personas inmigrantes en la Comunidad Valenciana, BOE núm.9, de 10 de enero de 2009.

aplicación del artículo 17, nº 1, c) del Código Civil respecto de los hijos de extranjeros nacidos en España. Esta Circular se refiere a los hijos nacidos en España de padres ecuatorianos, brasileños y chilenos, determinando cómo se resolverá el procedimiento sobre declaración de la nacionalidad española. En el supuesto de los hijos de padres ecuatorianos o chilenos, ya no se concederá la nacionalidad española por haber sido modificada la legislación al respecto en sus países de origen. En el supuesto de hijos de padres brasileños, también se modificó la normativa interna en materia de nacionalidad, sin embargo no declara la asignación automática de la nacionalidad brasileña y por tanto entiende la administración española que continuarán adquiriendo la nacionalidad española aquellos hijos de brasileños que nazcan en España gracias a la atribución "iure soli".

Posteriormente, se aprobó otra Circular en idéntico sentido, la Circular de 21 de mayo de 2009, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, complementaria de la dictada el de 16 de diciembre de 2008, sobre aplicación del artículo 17, nº 1, c) del Código Civil respecto de los hijos de extranjeros nacidos en España. En este caso, la Dirección General de los Registros y del Notariado hace la misma apreciación para bolivianos que la realizada para ecuatorianos y chilenos, dado que la normativa boliviana en relación con la adquisición de la nacionalidad fue modificada atribuyendo la nacionalidad boliviana a los hijos de nacionalidad boliviana aun cuando éstos nazcan en el extranjero. Por tanto esos descendientes no adquirirán la nacionalidad española por nacer en territorio español.

3.9. Inmigración irregular

3.9.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

II(a) Limitarse a regularizaciones caso por caso

La regulación española, desde la entrada en vigor del Reglamento 2393/2004, limita la posible regularización de un extranjero que se halle en España en situación irregular, a supuestos analizados caso por caso, en base a criterios debidamente justificados por la autoridad competente, tales como razones humanitarias, económicas y de arraigo en la sociedad de acogida, de carácter objetivo y predefinido, y en ningún caso únicamente vinculados a la mera duración en el tiempo de la citada permanencia irregular.

Dicha regulación no ha experimentado modificaciones en el contexto de la crisis económica, ni se prevé cambio alguno en el futuro.

En el año 2008 se concedieron cerca de 63.500 autorizaciones de residencia de este tipo.

II(g) Lucha con firmeza e imposición de sanciones contra la explotación a los extranjeros en situación irregular

La política española de lucha contra las personas que explotan a trabajadores extranjeros en situación irregular se ha reflejado en la existencia de un régimen sancionador, el cual, en atención al principio de proporcionalidad, prevé la imposición de sanciones de diversa naturaleza:

- Por un lado, sanciones de carácter administrativo, consistentes principalmente en la imposición de multas al empleador por cada trabajador empleado en situación irregular, así como sanciones accesorias tales como la clausura del local.
- Por otro lado, sanciones de carácter penal, incluyendo penas de prisión de varios años para el empleador que promueva, favorezca o facilite el tráfico ilegal o la inmigración clandestina.

La reforma de la Ley Orgánica 4/2000 refuerza el régimen sancionador, en línea con lo dispuesto por la Directiva 2009/52/CE transpuesta a la legislación española, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.

La ley aumenta también de manera muy significativa la cuantía de las multas a imponer e incorpora nuevos supuestos de sanción para actuaciones favorecedoras de la inmigración irregular. Entre otras, las novedades sancionarán, a título de falta, los incumplimientos en las obligaciones de dar de alta en la seguridad social a los extranjeros contratados. Igualmente, reforzará el régimen de colaboración con las autoridades de las víctimas de trata, en línea con lo dispuesto por la Directiva 2004/81/CE.

3.9.2. Actuaciones complementarias

El texto reformado de la Ley de Extranjería tiene como objetivo, entre otros, el aumentar la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular. Para ello se propone reforzar los medios de control y los sancionadores, haciendo especial referencia a quienes faciliten el acceso o permanencia de inmigrantes en situación irregular en España. Tal es la importancia de este objetivo que, la propia ley, establece esa lucha como principio regulador del ejercicio de las competencias vinculadas con la inmigración de todas las Administraciones públicas, tal y como ya se ha hecho referencia en el presente informe.

Esa preocupación por el control de la inmigración irregular se manifiesta en la colaboración con los países de origen mediante la firma de diferentes tipos de acuerdos que incluyen la aplicación de programas específicos de retorno y el fomento del desarrollo de aquellos países. Por otra parte, se materializa en un control mayor de fronteras y de visados.

En otro orden de cosas, la Ley de Extranjería establece taxativamente las infracciones graves y muy graves incrementando las sanciones a dichas conductas. La ley considera infracción grave la estancia irregular en España o el trabajo sin autorización; además de otras conductas que no implican directamente la entrada o estancia irregulares -a las que ya se hizo referencia en el apartado referente al control y supervisión de la inmigración, algunas de ellas pueden estar relacionadas con personas en situación irregular, pero no necesariamente-.

Entre las medidas que establece la reforma de la ley se encuentra la medida de internamiento de los inmigrantes irregulares que aumenta su período máximo a 60 días (en comparación con los 40 días establecidos por la ley anterior).

Otra medida adoptada es la que suspende el expediente administrativo sancionador -incoado por estancia irregular- contra una mujer extranjera que denuncie una situación de violencia de género, expediente que quedará en suspenso hasta que se resuelva el procedimiento penal.

3.10. Acciones contra la trata de personas

3.10.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

II(e) Cooperación con los países de origen y de tránsito, para luchar contra las redes internacionales de tráfico de inmigrantes y trata de seres humanos, e informar mejor a las poblaciones amenazadas

Tal como se menciona en el apartado 3.11.1, compromiso II(2b), España ha firmado Acuerdos Marco de cooperación en materia de inmigración, también llamados Acuerdos de Segunda Generación, que incluyen cláusulas diferenciadas que abarcan los objetivos principales del Enfoque Global de la Migración: inmigración legal (gestión ordenada de los flujos migratorios), integración, migración y cooperación al desarrollo y lucha contra la inmigración irregular.

España ha llevado a cabo contactos con países africanos clave con el fin de lograr una cooperación más estrecha en la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, basados en acuerdos de cooperación o memorandos de entendimiento de aplicación provisional.

Por lo que respecta a la cláusula de lucha contra la inmigración irregular, dichos acuerdos contemplan una asistencia mutua entre las partes relacionadas con los siguientes aspectos:

- Intercambio de información entre las autoridades competentes y fortalecimiento de capacidades, sobre trata de personas, redes de tráfico de personas, personas implicadas y crimen organizado.
- Asistencia técnica en materia de lucha contra la inmigración irregular.
- Organización de cursos de formación para personal consular y de inmigración de ambas partes contratantes, incluyendo formación relacionada con la detección de documentos falsos.
- Cooperación para el refuerzo de controles fronterizos.
- Apoyo técnico para garantizar la seguridad de documentos nacionales de identidad.
- Realización de campañas de sensibilización sobre los riesgos de la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos, así como sobre las ventajas que conlleva la inmigración legal.
- Refuerzo de las relaciones entre las autoridades consulares y diplomáticas.

España ha firmado Acuerdos Marco de cooperación con 6 países: Gambia, Guinea, Mali, Cabo Verde, Guinea-Bissau y Níger.

Por otra parte, los Acuerdos de Readmisión firmados por España tienen entre sus fines combatir la inmigración irregular.

De manera más específica, España ha firmado los siguientes Acuerdos en el ámbito de la prevención de la emigración de menores de edad no acompañados (MENA), su protección, repatriación y reinserción.

- Acuerdo de Cooperación con Senegal en el Ámbito de la Prevención de la emigración de menores de edad no acompañados senegaleses, su protección, repatriación y reinserción, en vigor desde el 1 de Julio de 2008. El Protocolo de Aplicación del Convenio fue firmado en Madrid el 23 de Febrero de 2009.

- Acuerdo de Cooperación con Marruecos**,** en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007. Este Acuerdo se encuentra pendiente de ratificación por parte de Marruecos ya que España comunicó la finalización de los trámites para su entrada en vigor el 20 noviembre 2007. Hasta la firma del Protocolo de Aplicación del Acuerdo, está vigente el Memorandum de entendimiento sobre la repatriación asistida de menores no acompañados, firmado en Madrid el 23 de diciembre de 2003, en vigor desde el día de su firma.

- En el marco de la cooperación con Argelia en materia de MENA, en 2009 las autoridades argelinas manifestaron que Argelia desea retornar a sus menores irregulares en España e informaron de que disponen de centros de acogida para menores en situación de vulnerabilidad.

3.10.2. Actuaciones complementarias

Entre todas las medidas adoptadas durante 2009 en la lucha contra la trata de seres humanos, destacan la incorporación de ésta a la Ley de Extranjería y la ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la trata de seres humanos[34], que para España entró en vigor el 1 de agosto de 2009 de conformidad con lo establecido en su artículo 42.

La importancia de la lucha contra la trata de seres humanos es tal que se establece como principio regulador del ejercicio de las competencias vinculadas con la inmigración de todas las Administraciones públicas y se añade un artículo nuevo, el artículo 59 bis, que por su valor transcribimos aquí:

> *"1. Las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para la identificación de las víctimas de la trata de personas conforme a lo previsto en el artículo 10 del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, de 16 de mayo de 2005.*
>
> *2. Los órganos administrativos competentes para la instrucción del expediente sancionador, cuando estimen que existen motivos razonables para creer que una persona extranjera en situación irregular ha sido víctima de trata de seres humanos, informarán a la persona interesada sobre las previsiones del presente artículo y elevarán a la autoridad competente para su resolución la oportuna propuesta sobre la concesión de un período de restablecimiento y reflexión, de acuerdo con el procedimiento previsto reglamentariamente. Dicho período de restablecimiento y reflexión tendrá una duración de, al menos, treinta días, y deberá ser suficiente para que la víctima pueda decidir si desea cooperar con las*

[34] Instrumento de Ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (Convenio nº 197 del Consejo de Europa), hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005. BOE núm. 219, de 10 de septiembre de 2009.

autoridades en la investigación del delito y, en su caso, en el procedimiento penal. Durante este período, se le autorizará la estancia temporal y se suspenderá el expediente administrativo sancionador que se le hubiera incoado o, en su caso, la ejecución de la expulsión o devolución eventualmente acordadas. Asimismo, durante el citado período las Administraciones competentes velarán por la subsistencia y, de resultar necesario, la seguridad y protección de la persona interesada.

3. El período de restablecimiento y reflexión podrá denegarse o ser revocado por motivos de orden público o cuando se tenga conocimiento de que la condición de víctima se ha invocado de forma indebida.

4. La autoridad competente podrá declarar a la víctima exenta de responsabilidad administrativa y podrá facilitarle, a su elección, el retorno asistido a su país de procedencia o la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales cuando lo considere necesario a causa de su cooperación para los fines de investigación o de las acciones penales, o en atención a su situación personal, y facilidades para su integración social, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley. Asimismo, en tanto se resuelva el procedimiento de autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, se le podrá facilitar una autorización provisional de residencia y trabajo en los términos que se determinen reglamentariamente.

En la tramitación de las autorizaciones referidas en el párrafo anterior se podrá eximir de la aportación de aquellos documentos cuya obtención suponga un riesgo para la víctima.

5. Las previsiones del presente artículo serán igualmente de aplicación a personas extranjeras menores de edad, debiendo tenerse en cuenta la edad y madurez de éstas y, en todo caso, la prevalencia del interés superior del menor.

6. Reglamentariamente se desarrollarán las condiciones de colaboración de las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro que tengan por objeto la acogida y protección de las víctimas de la trata de seres humanos".

La importancia de esta lucha se ha manifestado también en el plano político, en desarrollo del Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual (2009-2012). Este Plan, primer instrumento de planificación de carácter integral en España sobre esta materia, establece nuevos cauces e instrumentos de actuación, haciendo especial referencia a la colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas, las instituciones y la sociedad civil, así como el fortalecimiento de la cooperación internacional. El Plan propone numerosas medidas de actuación, que se estructuran en cinco áreas: a) sensibilización, prevención e investigación; b) educación y formación; c) asistencia y protección a las víctimas; d) medidas legislativas y procedimentales; e) medidas de coordinación y cooperación.

3.11. Retorno

3.11.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

II(b) Celebrar acuerdos de readmisión con aquellos países con los que resulte necesario, bien a escala comunitaria o bien con carácter bilateral

El objetivo de los Acuerdos Bilaterales de Readmisión firmados por España, consiste, principalmente, en mejorar la cooperación entre las partes contratantes con vistas a combatir la inmigración irregular, facilitando el procedimiento de identificación y el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular, así como tratar a dichas personas con dignidad salvaguardando los derechos humanos.

Estos Acuerdos pueden referirse a la obligación de readmisión de los nacionales propios del tercer Estado en cuestión o de los nacionales de terceros países o apátridas que hayan transitado por el territorio de un tercer Estado o a ambas categorías.

España ha firmado 16 Convenios bilaterales en materia de readmisión con los siguientes Estados: Argelia, Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Ex República Yugoslava de Macedonia, Francia, Italia, Letonia, Lituania, Marruecos, Mauritania, Nigeria, Polonia, Portugal, Rumania y Suiza. También tiene rubricados acuerdos de este tipo con Ghana y Bosnia y Herzegovina.

En determinados casos, estos Acuerdos incluyen una cláusula de asistencia técnica a las autoridades del país de origen, y se han constituido en auténticos Acuerdos Marco de cooperación en materia de inmigración, también llamados Acuerdos de Segunda Generación, que se caracterizan por contener cláusulas diferenciadas en materia de: readmisión, gestión de flujos migratorios (admisión de trabajadores), integración, migración y desarrollo (cooperación al desarrollo, lucha contra la pobreza, desarrollo institucional y capacitación administrativa), retorno voluntario, cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos.

Hasta la fecha, el Gobierno español ha firmado 6 Acuerdos de este tipo, en el marco del denominado Plan África 2006-2008, con los siguientes países: Gambia, Guinea, Mali, Cabo Verde, Guinea-Bissau, y Níger (éstos dos últimos en el año 2008).

Asimismo, y de acuerdo con el Plan África 2009-2012 que renueva el compromiso de España en construir y establecer una política migratoria coordinada y coherente, el Gobierno potenciará, dentro de sus posibilidades presupuestarias, la financiación de instrumentos de lucha contra la inmigración irregular por parte de los países de origen y de tránsito africanos.

II(f) Dotarse de dispositivos que incentiven el retorno voluntario asistido y fomenter la información mutual entre países

España ha desarrollado varios programas de ayuda al retorno voluntario:

a) Por cuanto concierne al programa de retorno voluntario de atención social, la evolución en el número de personas que se han acogido al mismo es la siguiente:

Personas acogidas a los programas de retorno voluntario de atención social

2006	958
2007	1.184
2008	1.821
2009 (hasta 3-dic.)	3.549

b) Complementariamente, se han introducido nuevos programas para incentivar el retorno. En octubre de 2008 se ha introducido el programa APRE, que permite el abono acumulado y anticipado de la prestación por desempleo a trabajadores extranjeros extracomunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen. Las personas que se acogen a este programa se comprometen a no volver a España en los próximos tres años. Con cargo al programa APRE se han aprobado, hasta el 30 de noviembre de 2009, 6.767 solicitudes de retorno.

c) En el marco de las subvenciones públicas para ayuda al retorno voluntario, existen las llamadas subvenciones nominativas cuya entrega está prevista directamente en base a los presupuestos generales del Estado. En este grupo se encuentran las subvenciones otorgadas a la OIM. El desarrollo de este tipo de subvenciones se inició en el año 2007, aunque ya existían anteriormente convenios de colaboración con la OIM. La subvención prevista para 2010 es de 500.000€ destinados a cubrir gastos de viaje, manutención y reinstalación en el país de origen (400€).

Tanto para la modalidad de retorno asistido por razones humanitarias como en el caso del Plan de Retorno Voluntario para trabajadores desempleados, se exige a los acogidos a las medidas la entrega de todos los documentos oficiales que le vinculen a España (autorización de residencia, tarjeta sanitaria, baja en el Padrón, etc.) y hacer entrega de los mismos al abandonar el país.

En total, el presupuesto de la Administración General del Estado para programas de retorno, que cuentan con co-financiación comunitaria, ha pasado de 5.220.065 € en el año 2008 a 6.695.290 € en el año 2009.

Para el año 2010, se ha introducido un programa de ayudas a proyectos de retorno productivo que impliquen la creación de microempresas familiares en países de origen. Se espera que se beneficien de estas ayudas 200 personas aproximadamente.

3.11.2. Actuaciones complementarias

El retorno resulta ser una vía de salida para la grave situación económica de muchos inmigrantes. En este sentido, además de la cooperación con los países de origen para que se haga efectivo el retorno, se promovió en el año 2008 un Plan de Retorno Voluntario para ofrecer a los inmigrantes una opción distinta de hacer frente a su situación de desempleo -al respecto puede consultarse el Informe Anual de Políticas 2008, y el informe español del estudio *Programas y estrategias referentes al retorno asistido y reintegración de los emigrantes en terceros países*, desarrollado asimismo en el ámbito de la Red Europea de Migraciones, donde se explicaba con detalle dicho Plan. Por otra parte, se pretende con la reforma de la Ley de Extranjería reforzar los procedimientos de devolución de quienes han accedido irregularmente a nuestro país.

En referencia al Plan de Retorno Voluntario de 2008, se tomaron nuevas medidas para continuar con esa labor en 2009. En agosto de este año se convocaron subvenciones para el retorno voluntario de personas inmigrantes[35]. Como se reseñó en el Informe correspondiente al año 2008, el Plan está diseñado para aquellos trabajadores extracomunitarios que se encuentren en situación de desempleo, con el fin de que puedan percibir su prestación contributiva a través del abono acumulado de la misma.

El balance del primer año de vigencia del Plan[36] descubría un cumplimiento de las previsiones al haber recibido 8.724 solicitudes de desempleados, a los que se han sumado 1.581 familiares. A estos hay que añadir las 3.549 personas retornadas en 2009[37] gracias al programa de Retorno Humanitario de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. De las 8.724 solicitudes, fueron presentadas en su mayor parte en la Comunidad de Madrid, 1.857, en Cataluña, 1.432, y en la Comunidad Valenciana, 1.234. En cuanto al origen, los países latinoamericanos son los principales receptores de inmigrantes amparados en este programa. Destacan Ecuador (44%) y Colombia (18%); a cierta distancia, Argentina (9,7%), Perú (8,6%) y Brasil (5,3%); y en menor medida Chile (4,1%) y Uruguay (3,6%).

Tras este período de funcionamiento del Plan puede estimarse la cuantía media de las prestaciones acumuladas reconocidas hasta el momento en 9.148,27 euros, habiéndose abonado ya una cantidad cercana a 52 millones de euros desde el comienzo del Plan. Asimismo se han concedido ayudas para financiar el viaje de retorno a 3.706 beneficiarios del programa, para lo cual se han destinado 3.451.510,71 euros.

Además, existe el Plan de Retorno Social (o humanitario), que se financia desde la Secretaría de Estado de Inmigración y lo gestionan ONG. Está destinado a paliar la difícil situación de aquellas personas - refugiados, desplazados, solicitantes de asilo, personas bajo la protección del Estado por razones humanitarias e inmigrantes en situación irregular o regular- que, debido a diferentes circunstancias, no desean continuar en nuestro país y carecen de los medios económicos para realizar el viaje a su país de origen.

Al Plan de Retorno Social se habían acogido hasta el día 3 de diciembre de 2009, 3.549 personas. La cuantía destinada en 2009 a este programa asciende a 6 millones de euros, frente a los 3,32 millones de 2008 y los 1,7 millones del año anterior.

---

[35] Resolución de 24 de agosto de 2009, de la Dirección General de Integración de los inmigrantes, por la que se convocan subvenciones para el retorno voluntario de personas inmigrantes. BOE núm. 209, de 29 de agosto.

[36] Nota de prensa del Ministerio de Trabajo e Inmigración de 13 de noviembre de 2009. Existen algunas diferencias en las cifras que aquí aparecen con respecto al informe monográfico de retorno debido a que se toman datos a fechas diferentes. Se ha escogido esta información pues da una visión panorámica de ambos programas de retorno. http://www.tt.mtas.es/periodico/Laboral/200911/LAB20091113_3.htm. Revisado a 20 de enero de 2010.

[37] Datos hasta el 3 de diciembre, según recoge el informe español del estudio Programas y estrategias referentes al retorno asistido y reintegración de los emigrantes en terceros países, de la Red Europea de Migraciones.

3.12. Relaciones exteriores/Aproximación global

3.12.1 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

V(a) Celebrar acuerdos con los países de origen y tránsito, a escala comunitaria o con carácter bilateral, con disposiciones sobre la migración legal, la lucha contra la inmigración irregular y el desarrollo

A partir del año 2006 España ha firmado una serie de acuerdos con los países de origen o tránsito de inmigración irregular los denominados Acuerdos Marco de cooperación en materia de inmigración o Acuerdos de Segunda Generación, que incluyen los siguientes aspectos:

a) Impulso a la admisión de trabajadores, siempre de conformidad con los procedimientos laborales vigentes en la Parte contratante de acogida;

b) Retorno voluntario de personas, promoviendo la inclusión de los nacionales de la otra Parte en los programas de retorno voluntario asistido existentes o que sean puestos en práctica;

c) Integración de los residentes, mediante el desarrollo de programas que faciliten la inserción sociolaboral de los nacionales del país de origen en el país de acogida, así como mediante la reagrupación de miembros de la familia por el cauce establecido en la legislación del país receptor;

d) Contribución al desarrollo, utilizando los mecanismos bilaterales y multilaterales a disposición de las Partes contratantes, fomentando la actuación de las diásporas en sintonía con lo previsto en el Plan Director de la Cooperación Española;

e) Cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos, incluyendo, entre otros elementos, el intercambio de informaciones, la organización de cursos, y la asistencia técnica;

f) Readmisión de personas nacionales de la Parte requerida que se encuentren en situación irregular en el territorio de la Parte requirente. Los procedimientos y garantías para la readmisión de personas suelen concretarse en un Anexo al Acuerdo que forma parte integrante del mismo.

España ha firmado acuerdos de este tipo con los siguientes 6 Estados: Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea, Mali y Níger.

Por lo que respecta al Acuerdo de Movilidad con Cabo Verde, España ha apostado siempre de forma sólida a la vez que activa en relación con toda clase de proyectos y actividades específicas previstas en dicho acuerdo.

V(b) Ofrecer a los nacionales de países socios, tanto al Este como al Sur de Europa, posibilidades de inmigración legal

Además de los Acuerdos de Segunda Generación citados en el compromiso V(a), que incluyen aspectos de migración laboral y codesarrollo, España ha firmado Acuerdos de Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios Laborales con Marruecos y Mauritania, a

través de los cuales se canalizan las ofertas de inmigración legal, tanto de temporada, como de carácter estable. Las ofertas de trabajo de temporada implican igualmente un compromiso de retorno.

Asimismo, y en relación con los países del Este de Europa, España ha negociado, en el mes de mayo de 2009, un Acuerdo de Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios Laborales con Ucrania. Dicho acuerdo no se encuentra firmado por las autoridades competentes por lo que todavía no ha entrado en vigor.

V(c) Cooperación con los países de origen y tránsito con el fin de disuadir o luchar contra la inmigración clandestina

Los acuerdos de cooperación citados incluyen medidas de refuerzo de la capacidad de dichos países para la lucha contra la inmigración clandestina.

V(d) Integrar mejor las políticas migratorias y de desarrollo

En el ámbito de **América Latina y del Caribe**, los proyectos llevados a cabo por la cooperación española se han centrado en la capacitación profesional de la juventud, el acceso a la educación, formación integral de adolescentes trabajadores en situación de pobreza extrema Todo ello, fomentando una estrategia de formación personal y laboral y prestando una especial atención al fortalecimiento de la red microempresarial, la contextualización curricular y la perspectiva de género.

La financiación se ha canalizado, en su mayor parte, hacia programas de Instituciones públicas locales, ascendiendo su montante total a 10.930.000 euros

En el ámbito de la Cooperación Española con **África**, los proyectos identificados en materia de Migración y Desarrollo han seguido cinco líneas de trabajo: a) refuerzo institucional; b) desarrollo de sistemas productivos, promoción del empleo y autoempleo, y creación de empresas; c) formación profesional; d) protección de la infancia y de menores vulnerables; e) sensibilización.

Los proyectos se han concentrado en Magreb y África Occidental, ascendiendo el montante total a 78.207.690 euros.

Cabe destacar finalmente en el ámbito africano, las aportaciones multilaterales regionales a programas u organismos en materia de Migración y Desarrollo: PNUD; CEDEAO; Fondo España-NEPAD; Banco Africano de Desarrollo de Micro finanzas; Cruz Roja y Media Luna Roja de África Occidental. El monto total de estas aportaciones es de 52.601.808 euros.

En la elaboración de los Marcos de Asociación para el Desarrollo que va a elaborar la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en cada país, se introducirá la consideración del factor migratorio en la estrategia de desarrollo.

V(e) Promover acciones de codesarrollo y adoptar instrumentos para la transferencia de remesas de los inmigrantes

El *Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes y al refuerzo educativo de los mismos*, contempla la posibilidad de financiar acciones de codesarrollo propuestas por las

Comunidades Autónomas en sus Planes de Acción anuales. Durante el año 2009 se han financiado actuaciones por un total de 2.032.299,67€, de los cuales 1.370.274,96€ proceden de la Dirección General de Inmigración de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, del Ministerio de Trabajo e Inmigración, y 662.024,71€ son cofinanciación de las Comunidades Autónomas.

La mayoría de las actuaciones se dirigen a apoyar el retorno voluntario asociado a un proyecto de reinserción laboral. El resto tienen que ver con la formación y sensibilización sobre posibles proyectos de codesarrollo con las comunidades de inmigrantes y otros con la capacitación sobre las remesas como instrumento de generación de tejido productivo.

En el ámbito de América Latina y Caribe los proyectos y convenios se han centrado en la bancarización de remesas, aumentar el potencial de las remesas económicas en el país de origen y mejorar la inserción socio-laboral de la población migrante en la sociedad de destino.

La financiación se ha canalizado en colaboración con las instituciones locales, de origen y destino, responsables de inmigración e integración social. En los países de origen, y de acuerdo con lo previsto en la Disposición Adicional Primera inciso tercero del RD 1800/2008, las Oficinas Técnicas de Cooperación han coordinado los proyectos y convenios. El montante total destinado ha sido de 5.049.000 euros.

En África, los proyectos de la cooperación española se han centrado en la inversión de remesas en el desarrollo local, y equipamiento público regional. El montante total asciende a 775.105 euros.

Se ha conseguido celebrar en 2007 sendos Acuerdos de intenciones con la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) y la Asociación Española de Banca (AEB) para disminuir los costes de envío de remesas. Por otra parte, la liberalización del mercado de remesas en España ha permitido la creación de una red extensa de puntos de servicio por el territorio y el abaratamiento de los costes de transferencias.

3.12.2. Actuaciones complementarias.

Uno de los elementos relevantes de la política migratoria española es la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales en esta materia. En este sentido son aprobados año tras año diferentes acuerdos o convenios para cooperación entre los países, que incluyen programas para facilitar el retorno de nacionales o para la lucha contra la criminalidad, ente otras cuestiones relevantes.

Durante este año 2009, han sido aprobados los siguientes convenios destacables:

- Convenio entre España y Senegal sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia. BOE núm. 63, de 14 de marzo.
- Convenio de traslado de personas condenadas a penas privativas de libertad entre el Reino de Arabia Saudí y el Reino de España, hecho ad referéndum en Jeddah el 27 de mayo de 2008, BOE Núm. 170, 15 de julio de 2009.

Estos Convenios tienen principalmente la intención de reforzar las relaciones existentes entre ambas partes y el deseo de establecer una cooperación en el ámbito del traslado de personas

nacionales de sus respectivos Estados condenadas con penas privativas de libertad, en aras de la rehabilitación social y psicológica de los condenados a penas de prisión.

En relación con los derechos humanos, España ha aprobado en 2009 los siguientes textos:

- Instrumento de Ratificación del Protocolo nº 4 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, reconociendo ciertos derechos y libertades, además de los que ya figuran en el Convenio y Protocolo Adicional al Convenio (Convenio nº 46 del Consejo de Europa), hecho en Estrasburgo el 16 de septiembre de 1963. BOE núm. 247, de 13 de octubre de 2009. Relevante porque entre otras cuestiones, prohíbe las expulsiones colectivas y establece libertad de circulación.
- Acuerdo sobre la aplicación provisional de determinadas disposiciones del Protocolo nº 14 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, por el que se modifica el mecanismo de control del Convenio. BOE núm. 284, de 25 de noviembre de 2009.

3.13. Otras áreas políticas

Violencia de género

En materia de violencia de género, además de lo ya adelantado en cuanto a la autorización para la víctima, se ha aprobado el Plan de atención y prevención de la violencia de género entre la población inmigrante para el período 2009-2012. El Plan contempla información, formación de los profesionales que atienden a mujeres inmigrantes, sensibilización -por medio de campañas y folletos informativos traducidos a siete idiomas- y medidas estructurales para lograr una atención adaptada a las circunstancias específicas de las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género. Con ello se pretende aproximar los recursos a la población inmigrante y crear las condiciones adecuadas para la prevención de este tipo de violencia y la atención desde una perspectiva global, dada la mayor dependencia de estas mujeres hacia su agresor, ya que en la mayoría de los casos no existen redes de apoyo sociales y familiares.

Participación

A lo largo del año 2009 el Consejo de Ministros autorizó la firma de acuerdos sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país respectivo con Colombia, Perú, Argentina, Islandia, Trinidad y Tobago, Ecuador, Cabo Verde, Chile, Paraguay, Nueva Zelanda, Bolivia y Uruguay. Con todos estos países se firmaron dichos acuerdo a lo largo de 2009, estando pendiente su entrada en vigor de la correspondiente ratificación por los firmantes. Con Burkina Faso y con la República de Corea se autorizó la firma por el Consejo de Ministros aunque la misma no tuvo lugar en 2009.

Dichos Acuerdos posibilitarán la reciprocidad en cuanto al derecho de sufragio y tienen como objetivo contribuir a una mejor integración y participación de los ciudadanos de los países mencionados en sus municipios de residencia.

Debe tenerse en cuenta que cerca de 1,2 millones de nacionales de estos países tienen autorización de residencia en vigor en España, de los que prácticamente medio millón cumplen el requisito de llevar residiendo en España al menos cinco años, por lo que en las próximas Elecciones Municipales de 2011 podría suponer cientos de miles de electores nuevos.

En el caso de Argentina, la firma de este acuerdo cobra un interés especial, al residir en dicho país alrededor de 300.000 ciudadanos españoles.

4. APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

España en el marco de la política comunitaria de inmigración y asilo, está comprometida con los objetivos por ésta marcados y con la normativa que se deriva de la Unión Europea. Durante 2009, además de la transposición de las normas comunitarias, cabe destacar dos hechos que marcan fuertemente la acción del Gobierno español en relación a la Unión Europea y la inmigración:

- El primer hecho ha sido el levantamiento de las medidas transitorias a la libre circulación a rumanos y búlgaros, que desde el 1 de enero de 2009 pueden circular libremente y trabajar sin trabas[38]. Ello supone alrededor de medio millón de personas entre ambas nacionalidades.
- El otro hecho relevante es la Presidencia Española de la Unión Europea durante el primer semestre de este año 2010, lo que ha supuesto un trabajo intenso por parte de la administración española en ese sentido.

4.1. Transposición de la legislación de la Unión Europea

Como ya se adelantó en el Informe Anual de Políticas 2008, la transposición de varias Directivas europeas era uno de los motivos principales para plantear la reforma tanto de la Ley de Extranjería -Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social-, como de la Ley de Asilo -Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado-. En este sentido, el progreso realizado durante 2009 en la transposición de la legislación de la Unión Europea es evidente en materia de inmigración y asilo.

En el ámbito de la inmigración, se aprobó en diciembre de 2009 la 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[39]. En su preámbulo la Ley advierte de las modificaciones que se llevan a cabo con esta norma y la incorporación de la

[38] Instrucción DGI/SGRJ/01/2009, sobre el levantamiento de las restricciones a la libre circulación de los trabajadores asalariados nacionales de los Estados que se incorporaron a la UE el 1 de enero de 2007, y de los familiares de aquéllos. 6 de febrero de 2009.

[39] 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, BOE núm. 299, de 12 de diciembre de 2009.

normativa de la Unión Europea, tanto de Directivas como de Decisión y otros actos normativos. De este modo, las normas que quedan plenamente incorporadas al ordenamiento español son las siguientes:

- Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2001, que modifica la parte VII y el anexo 12 de la Instrucción Consular Común, así como el anexo 14 a) del Manual Común, incorporando así lo relativo a las tasas por la expedición de visados.
- Directiva 2001/51/CE, de 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, sobre los transportistas.
- Directiva 2001/40/CE, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países, que adapta nuestra normativa a lo dispuesto respecto de la ejecución de resoluciones de expulsión dictadas por otros Estados miembros de la Unión Europea.
- Directiva 2002/90/CE, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, que se transpone modificando las sanciones previstas en la ley anterior.
- Directiva 2003/110/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea.
- Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre, de 2003, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.
- Directiva 2004/81/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes.
- Directiva 2004/82/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas.
- Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, del Consejo, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado.
- Directiva 2005/71/CE, de 12 de octubre de 2005, del Consejo, relativa a un procedimiento específico de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de investigación científica.
- Directiva 2008/115/CEE, de 16 de diciembre de 2008, del Parlamento Europeo y el Consejo, relativa a las normas y procedimientos en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal.
- Directiva 2009/50/CE, del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.

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

Como la propia Ley de Extranjería indica, algunas de estas normas habían sido ya incorporadas al ordenamiento español, aunque formalmente se transpongan por medio de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre.

Cabe mencionar que la Directiva 2003/109/CE, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, había sido incorporada previamente por medio de dos Instrucciones de la Dirección General de Inmigración referentes a la aplicación directa de la Directiva[40].

Por otra parte, en noviembre se aprueba el Instrumento de Ratificación del Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea[41].

Además en julio de 2009 se modificó, como ya se mencionó en el apartado primero de este informe, el Real Decreto sobre entrada, libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión Europea. Con tal reforma se exime a los familiares de los ciudadanos de la Unión Europea con tarjeta de residencia de la obligación de la obtención de visado de entrada.

En el ámbito del asilo y la protección subsidiaria, se aprobó en octubre del mismo año 2009, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria[42], que deroga la anterior Ley de Asilo. Esta ley incorpora, al igual que la de Extranjería, la normativa de la Unión Europea, siendo destacables las siguientes:

- Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.
- Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.
- Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados.

---

[40] Instrucción DGI/SGRJ/04/2009, sobre la aplicación directa de la Directiva 2003/109/CE, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, en materia de concesión de la autorización de residente de larga duración.

Instrucción DGI/SGRJ/05/2009, complementaria de la Instrucción DGI/SGRJ/04/2009, sobre la aplicación directa de la Directiva 2003/19/CE, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, en materia de concesión de la autorización de residente de larga duración.

[41] Instrumento de Ratificación del Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea[41], hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, BOE Núm. 286, 27 de noviembre de 2009.

[42] Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009.

De este modo, y por todo lo dicho, España da fe del cumplimiento de sus deberes con respecto a la Unión Europea, plasmando en todas las modificaciones reseñadas en el presente Informe su compromiso con las obligaciones que de sus órganos emanan.

4.2. Experiencias y debates en la (no) transposición de la legislación de la Unión Europea

Si algún debate ha existido durante 2009 en el ámbito de la sociedad civil, ha sido de nuevo, como en el año anterior, la denominada Directiva de Retorno. En realidad el debate público se centró en la futura -ya realizada- incorporación de las normas de la Unión Europea en la Ley de Extranjería, en concreto de la Directiva de Retorno, y de las dos Directivas aprobadas en 2009, sobre todo de la Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.

Por lo demás, como ya se ha recogido repetidamente, fue la reforma de la Ley de Extranjería y la nueva Ley de Asilo, los hechos normativos que más atrajeron la atención de las organizaciones no gubernamentales, profesionales y asociaciones de inmigrantes durante el año 2009. Al haber sido referido en los correspondientes apartados dedicados a la legislación nacional, no se hará mayor mención aquí.

Por último, queda añadir que el año terminó dando paso a la esperada Presidencia Española de la Unión Europea. Aunque éste es un tema a incluir en el futuro Informe Anual de Políticas referente a 2010, la preparación de la misma ha generado una cierta expectativa de las acciones que el Gobierno español pueda tomar en materia de inmigración y asilo. A la fecha de cierre de este informe, la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Consuelo Rumí, había anunciado ya la futura Conferencia de Ministros de Integración, a celebrar en Zaragoza, del 15 al 16 de abril. En dicha Conferencia se abordará la integración como motor de desarrollo y cohesión social y se tratará de alcanzar conclusiones sobre la mejora de la integración de las segundas generaciones, en particular en los ámbitos de formación, empleo, educación y de participación activa en barrios. Igualmente, se tratará de fijar una serie de indicadores de integración que sirvan para medir los avances en integración, evaluar las políticas de integración y para un aprendizaje comparado entre los distintos Estados Miembros.

Además de esta conferencia, los objetivos destacados por la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración consisten en la aprobación de un Plan de Acción sobre menores extranjeros no acompañados, basados en un enfoque global que comprenda aspectos de prevención, de protección y de retorno asistido de los menores a sus países de origen; el impulso a la directiva de permiso único y marco de derechos para los trabajadores inmigrantes, así como a las demás iniciativas en materia de inmigración legal contenidas en el Plan sobre Inmigración Legal de 2005; y la aprobación de Conclusiones del Consejo sobre el seguimiento del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, como preparación del primer debate anual del Consejo Europeo sobre política de inmigración y asilo.

En el ámbito de la gestión integral de fronteras y lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos, se propondrá la realización de un ejercicio operativo mediante los

equipos de intervención rápida en las fronteras. Se promoverá la colaboración activa entre Estados Miembros y la maximización de los instrumentos que la UE pone a su disposición, a través de las agencias y órganos relevantes, para fomentar los principios de solidaridad y responsabilidad. A tal efecto, se reforzará el papel de Frontex y se trabajará para lograr una mayor coordinación con los sistemas nacionales de vigilancia. Asimismo, se realizarán los esfuerzos necesarios para dotar de mayor visibilidad al carácter integrado de la gestión de la frontera exterior común y de las personas que participen en la misma. Se buscará también avanzar en la aplicación de las nuevas tecnologías a la gestión de las fronteras.

En materia de asilo, se proseguirá con la consolidación del Sistema Europeo Común de Asilo para que se establezca un procedimiento de asilo y un estatuto uniforme para los refugiados y para los beneficiarios de protección subsidiaria. Se prestará especial atención a la puesta en marcha de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. La dimensión exterior del asilo también será objeto de consideración para lograr una mejor protección de las personas en el exterior de la Unión.

Se trabajará para la mejora de la aplicación técnica y financiera del Programa de solidaridad y gestión de flujos migratorios en relación con los Fondos europeos para las fronteras exteriores, para los refugiados, por el retorno, y para la integración. Se fomentará que la política de visados esté basada en el país de origen y no en una política de riesgos individualizados, así como el avance en la armonización de los procedimientos en este campo y en la exigencia de responsabilidad a los Estados miembros emisores de visados Schengen. En lo que concierne a los acuerdos de facilitación de visados, es necesario abrir nuevos procesos negociadores, además de evaluar los ya existentes.

Se impulsará la Cooperación con terceros países en cuestiones migratorias en diversos ámbitos, tales como el Proceso de Rabat, el Diálogo UE-América Latina, la Agenda Transatlántica con Estados Unidos y el Enfoque global. El refuerzo de los acuerdos de asistencia, cooperación y readmisión con los países de origen y tránsito resulta vital para profundizar en la política común en el ámbito migratorio.

ANEXO. METODOLOGÍA, TÉRMINOS Y DEFINICIONES

A.1. Metodología

El presente informe ha sido confeccionado por los miembros del Punto de Contacto Nacional de España en la Red Europea de Migraciones a partir de un informe preliminar elaborado por el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas, de Madrid.

Para llevar a cabo la redacción del informe y la previa documentación, se han tenido en cuenta fuentes de origen primario y secundario, tras un análisis en el que se han considerado los temas relevantes a incluir.

En cuanto a las fuentes primarias, se han incorporado datos que proceden de las administraciones públicas competentes en la materia, tales como el Ministerio de Trabajo e Inmigración o el Ministerio del Interior, así como la legislación nacional, europea e internacional vigentes y los proyectos legislativos pendientes de aprobación. Por otra parte, los datos estadísticos proceden de los informes anuales y trimestrales del Ministerio de Trabajo e Inmigración, del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (Instituto Nacional de Estadística) y de documentación aportada por los diferentes Ministerios en las materias que les competen.

En cuanto a las fuentes secundarias, se ha consultado la información confeccionada por expertos en inmigración y asilo -Academia y Abogacía esencialmente-, la recogida en medios de comunicación, las notas de prensa de cargos públicos, páginas web de administraciones públicas y organismos o centros de estudio especializado, asociaciones de inmigrantes y otras instituciones especializadas en inmigración y asilo. Asimismo se han consultado varios informes ya publicados por la Red Europea de Migraciones.

A.2. Términos y definiciones

Ha de señalarse la equiparación que ha tenido el término “residente permanente” presente en el ordenamiento español con anterioridad, con la expresión “residente de larga duración” que ha venido a incorporarse a la normativa española desde la normativa europea, con la aprobación de la Reforma de la Ley 4/2000.