

EL COLEGIO DE MÉXICO  
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,  
¿NEUTRAL O INTERESADA?:  
EL CASO DE LA DIRECTIVA DE RETORNO**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIATURA  
EN RELACIONES INTERNACIONALES

Ana María Macouzet Menéndez

Ciudad de México, julio de 2012

*A mis papás, con todo mi amor. Gracias por darme todas las herramientas e impulso para cumplir mis sueños.*

## AGRADECIMIENTOS

*Mikey, gracias por todo tu amor en los buenos y los malos momentos. Soy feliz de compartir mi vida con mi mejor amigo.*

*Beatriz y Mayte, gracias por todo su cariño y su entusiasmo constante. Las quiero mucho.*

*Ana, gracias por ser una gran amiga y por inspirarme a ser mejor.*

*Claudia, Antón y Jessica, gracias por su compañía, su sentido del humor y todas las porras.*

*Embajadora Lourdes Aranda, Bere, gracias por su apoyo para realizar esta tesis, así como por todas las oportunidades y experiencias que viví en los últimos años y sobre las que he aprendido tanto.*

*Lorena, gracias por todo tu apoyo, tu dirección y tu generosidad.*

*Amigos y colegas de El Colegio de México y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ha sido un privilegio y un placer conocerlos, y compartir tantos momentos con ustedes.*

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<i>Estructura de la tesis</i> .....	5
<b>CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS</b> .....	<b>7</b>
<i>Selección de casos</i> .....	7
<i>Limitaciones de la tesis</i> .....	10
<b>CAPÍTULO 1: ¿QUÉ ES LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA?</b> .....	<b>11</b>
PRINCIPALES HITOS DEL DESARROLLO HISTÓRICO DE LA PRESIDENCIA.....	11
CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE LOS ALCANCES DE LA PRESIDENCIA EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LA UE.....	19
<i>Diferentes teorías para el rompecabezas europeo</i> .....	19
<i>Límites de la influencia de la presidencia</i> .....	31
<i>Conclusión</i> .....	37
<b>CAPÍTULO 2: LA MIGRACIÓN IRREGULAR EN LA UNIÓN EUROPEA, LOS CASOS DE FINLANDIA, ALEMANIA, ESLOVENIA Y FRANCIA</b> .....	<b>39</b>
LA MIGRACIÓN IRREGULAR EN LA UNIÓN EUROPEA.....	40
<i>El Proyecto Clandestino</i> .....	42
SITUACIÓN DE LA MIGRACIÓN IRREGULAR EN FINLANDIA, ALEMANIA, ESLOVENIA Y FRANCIA HASTA 2008.....	48
<i>Finlandia</i> .....	48
<i>Alemania</i> .....	51
<i>Eslovenia</i> .....	56
<i>Francia</i> .....	58
<i>Conclusión</i> .....	61
<b>CAPÍTULO 3: EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE LA DIRECTIVA DE RETORNO</b> .....	<b>64</b>
LA DIRECTIVA DE RETORNO.....	65
<i>La Directiva de Retorno de 2005: características principales</i> .....	67
EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE LA DIRECTIVA DE RETORNO:        AGENDA, PREFERENCIAS Y ACCIONES.....	70

<i>FINLANDIA</i> .....	70
<i>Agenda de la presidencia finlandesa (segundo semestre de 2006)</i> .....	71
<i>La Directiva de Retorno: preferencias y acciones de la presidencia finlandesa</i> .....	74
<i>Conclusión</i> .....	78
<i>ALEMANIA</i> .....	79
<i>Agenda de la presidencia alemana (primer semestre de 2007)</i> .....	80
<i>La Directiva de Retorno: preferencias y acciones de la presidencia alemana</i> .....	81
<i>Conclusión</i> .....	83
<i>BREVE RECUENTO DE LA PRESIDENCIA PORTUGUESA</i> .....	84
<i>ESLOVENIA</i> .....	85
<i>Agenda de la presidencia eslovena (primer semestre de 2008)</i> .....	86
<i>La Directiva de Retorno: preferencias y acciones de la presidencia eslovena</i> .....	87
<i>Conclusión</i> .....	95
<i>FRANCIA</i> .....	96
<i>Agenda de la presidencia francesa (segundo semestre de 2008)</i> .....	97
<i>La Directiva de Retorno: preferencias y acciones de la presidencia francesa</i> .....	98
<i>Conclusión</i> .....	100
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>102</b>
<i>Consideraciones finales: el Tratado de Lisboa y los cambios a la figura de la presidencia</i> .....	105
<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>108</b>

## INTRODUCCIÓN

La presidencia del Consejo de la Unión Europea, que rota semestralmente entre los países miembros, está presente en prácticamente todas las actividades y todas las etapas de la toma de decisiones de la UE. Alcanza todas las áreas de jurisdicción de la Unión, y preside y organiza las reuniones de los diversos grupos de trabajo, la mayoría de los comités, las diferentes formaciones del Consejo de la UE<sup>1</sup> y, hasta el Tratado de Lisboa, las reuniones cumbre del Consejo Europeo.<sup>2</sup> Además, se encarga de mediar entre todos los países miembros y las instituciones europeas, a fin de lograr consensos en los diversos temas de la agenda. En un plazo de seis meses, el mismo país realiza todas estas actividades por medio de una presidencia.

¿Esto quiere decir que la presidencia es una oportunidad para que el país que la ocupa influya en la toma de decisiones de la Unión e impulse sus preferencias? No hay un consenso al respecto.

Parte de la literatura sostiene que la presidencia tiene un papel limitado en los asuntos de la Unión, sugiriendo, incluso, que los países tienen menores márgenes de influencia cuando la ocupan y consecuentemente, que es casi imposible que tengan posibilidades para favorecer sus preferencias nacionales. De acuerdo a este punto de vista, la presidencia no tiene poderes *formales* para tener una capacidad real de influencia; existen muchos factores de contexto, como las agendas de trabajo que heredan de otras presidencias o difíciles

---

<sup>1</sup> El Consejo se reúne en distintas formaciones, dependiendo del tema a tratar. Participan los ministros competentes de los países de la UE. De acuerdo a Hayes-Renshaw y Wallace, es la institución más importante de la Unión (*The Council of Ministers*, Basingstoke, Macmillan, 1997, p. 1).

<sup>2</sup> Hay algunas excepciones. Ver *Council Guide, The Presidency Handbook*, 2006, s.l., s.e., pp. 13 y 14. Por otro lado, No debe confundirse el Consejo de la UE, en el que se reúnen los Ministros de cada país de la UE, con el Consejo Europeo, en el que se reúnen los Líderes de la Unión, y que, desde el Tratado de Lisboa, tiene una presidencia permanente.

coyunturas internacionales, para poder tener algún margen de maniobra en un periodo tan breve; y, finalmente, señalan que por definición<sup>3</sup>, la presidencia debe ser neutral y actuar a favor de la comunidad, por lo que es imposible que actúe a favor de un interés en particular. Así, de acuerdo a Hayes-Renshaw y Wallace, “las oportunidades reales [de las presidencias] para promover iniciativas o para responder a las expectativas internas son altamente restringidas”.<sup>4</sup> Corbett considera que “las presidencias vienen y van... y el impacto individual de cada una en la Unión Europea... es muy limitado”.<sup>5</sup> Dewost resume estas posiciones al describir la presidencia como “‘responsabilidad’ sin poder”.<sup>6</sup>

Por otro lado, algunos autores<sup>7</sup> señalan que la presidencia es una oportunidad para que los países tomen las riendas de la UE. Asimismo, señalan que todos los países que la ocupan tienen las mismas oportunidades de maximizar sus preferencias, disminuyendo las diferencias de poder entre los estados miembros. De acuerdo a Bunse, la presidencia es “el mecanismo igualitario de mayor alcance que –al compartir el liderazgo- ordena las relaciones de poder en la UE y previene el surgimiento de un hegemón”.<sup>8</sup>

En esta tesis se consideran y cuestionan ambas visiones, al caracterizar a la presidencia como una institución *informal* compleja, con herramientas que aportan oportunidades a los países para influir en la toma de decisiones y promover sus propias agendas, pero con límites claros, donde las relaciones de poder claramente operan.

---

<sup>3</sup> *Council...*, *op.cit.*, p.14 y Hellen Wallace y Geoffrey Edwards, “European Community, the Evolving Role of the Presidency of the Council”, *International Affairs*, 52 (1976), pp. 543-544.

<sup>4</sup> Hayes-Renshaw y Wallace, *op.cit.*, p. 146. La traducción es mía.

<sup>5</sup> Richard Corbett, “The Council Presidency as seen from the European Parliament”, Documento de trabajo presentado en la Conferencia *The Presidency of the European Union*, Belfast, 15 y 16 de octubre de 1998, cit. por Jonas Tallberg, “The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency”, *Journal of European Public Policy*, 10 (2003), p.4. La traducción es mía.

<sup>6</sup> Ver Jean-Louis Dewost, “La présidence dans le cadre institutionnel des Communautés européennes”, *Revue du Marché commun.*, 273 (1984). La traducción es mía.

<sup>7</sup> Ver Simone Bunse, *Small States and EU Governance, Leadership through the Council Presidency*, Londres, Palgrave Mcmillan, 2009, y Jonas Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.

<sup>8</sup> Bunse, *op. cit.*, p. 16. La traducción es mía.

En las siguientes páginas, sostendré que los países de la UE delegaron a la presidencia del Consejo de la UE importantes funciones de manejo de agenda, mediación y representación en respuesta a problemas en esos ámbitos que dificultaban la toma de decisiones comunitaria. En este sentido, en gran medida, los países miembros diseñaron y adaptaron la presidencia en respuesta a sus necesidades e intereses específicos. La historia del diseño institucional de la Unión muestra una continua renuencia de los estados miembros a confiar a la Comisión Europea mayores atribuciones, por lo que han preferido fortalecer el papel de la presidencia y retener el control de la Unión.

A partir de esta primera argumentación, defenderé una doble hipótesis:

*Primero*, la presidencia sí proporciona herramientas a los estados que la ostentan para influir en la toma de decisiones, aumentar su visibilidad en la Unión y avanzar sus preferencias. Es decir, los países de la UE tienen más márgenes de influencia cuando ocupan la presidencia que cuando actúan a nivel individual. Por ello, los estados menos poderosos ven en este espacio un valioso instrumento. Este argumento se basa en el supuesto de que cada país miembro de la UE es un actor racional con intereses nacionales predefinidos, que persigue dichos intereses por medio de su pertenencia a la Unión. En este sentido, la actuación de cada país dentro de la Unión, incluyendo su turno en la presidencia, se explica en primera instancia en razón de sus preferencias nacionales y no del pretendido principio de neutralidad.

*Segundo*, la presidencia no es una figura rígida y depende del estado que la ocupa. El alcance de su influencia tiene límites y no es igual para todos. Los estados utilizan o aprovechan la presidencia de diferente manera, dependiendo de su poder, así como sus preferencias y visión de la institución.

En este trabajo, las *implicaciones* de estas hipótesis son:



1) Si bien todos los países de la UE tiene mayores márgenes de influencia y visibilidad en la UE cuando asumen la presidencia, los países grandes tienen mayores posibilidades de impulsar libremente sus preferencias e influir en el proceso de toma de decisiones.

2) Los países pequeños deben, en cambio, concentrar sus esfuerzos en una o dos preferencias únicamente, muchas veces relacionadas con impulsar su posición y prestigio dentro de la Unión.

Para explorar estas hipótesis, utilizo como estudio de caso la negociación de la Directiva de Retorno (DR)<sup>9</sup>, una ley sobre migración irregular que se negoció entre 2005 y 2008, bajo siete presidencias del Consejo de la UE, de las que se estudian cuatro: Finlandia, Alemania, Eslovenia y Francia (la justificación para seleccionar la DR y las presidencias

<u>presidencia británica</u>	<u>presidencia austriaca</u>	<u>presidencia finlandesa</u>	<u>presidencia alemana</u>	<u>presidencia portuguesa</u>	<u>presidencia eslovena</u>	<u>presidencia francesa</u>
2do semestre	1er semestre	2do semestre	1er semestre	2do semestre	1er semestre	2do semestre
2005	2006		2007		2008	
					Directiva aprobada en el Consejo de la UE y el PE	Directiva aprobada en el Consejo Europeo

mencionadas se incluye al final de esta introducción en el apartado de consideraciones metodológicas).

¿Qué es la Directiva de Retorno? Como se verá en el segundo capítulo, aunque hay claras disparidades en la situación de los países de la UE en materia de migración irregular, desde la abolición de las fronteras de la Unión en 1992, se ha generalizado la necesidad de cooperar para lograr una mayor coordinación en las políticas migratorias. La DR forma parte de estos esfuerzos, y, en términos generales, fija los criterios mínimos que los estados de la UE deben cumplir al momento de repatriar a los migrantes irregulares.

<sup>9</sup> "Directiva sobre procedimientos y normas comunes en los estados miembros para el retorno de nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio".

La DR cubre muchas áreas, pero en este trabajo me concentro en analizar la negociación de cinco grandes temas que fueron especialmente contenciosos y que ayudan a notar más claramente las preferencias de los países y el papel de la presidencia del Consejo de la UE en las negociaciones. Estos cinco temas son: 1) Procedimiento para finalizar la estancia irregular (salida voluntaria y expulsión); 2) Prohibición de reingreso a los migrantes en cuestión; 3) Derechos de los migrantes irregulares (recursos jurisdiccionales); 4) Internamiento temporal donde se mantendría a los migrantes en algunas circunstancias; y 5) Medidas para lidiar con menores sin papeles que no estuvieran acompañados por un adulto.

### Estructura de la tesis

En el primer capítulo, explico con detalle qué es la presidencia y cómo influye en el proceso de toma de decisiones de la UE. En particular, se revisan brevemente los principales acontecimientos en el desarrollo histórico de la presidencia, destacando su evolución informal y flexible, al margen de los Tratados de la UE. Después, busco establecer algunas herramientas teóricas para explicar los factores que determinan la influencia de la presidencia y la forma en la que los estados miembros la utilizan para avanzar sus preferencias. Para ello, se utiliza la teoría funcional de los regímenes internacionales de Robert Keohane, el llamado intergubernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik y la teoría de la negociación formal de Jonas Tallberg. Posteriormente explico los límites de la influencia de la presidencia, poniendo especial atención a la importancia de las relaciones de poder, y a las preferencias y la visión del estado que ejerce la presidencia sobre esa institución.

En el segundo capítulo, presento un panorama general sobre la situación de la migración irregular en la Unión Europea, con atención a los casos de Finlandia, Alemania, Eslovenia y Francia. Se destaca la situación de estos países en materia de migración, sus retos

específicos en migración irregular, la importancia o no del fenómeno a nivel político y gubernamental, y las acciones que han tomado al respecto. Con base en estos datos, se adelanta de manera muy general y breve la posición a priori que cada país tendría respecto a la Directiva de Retorno, y al final del capítulo se incluye un cuadro comparativo con los principales indicadores en materia de migración de los cuatro países estudiados. El objetivo es facilitar la comprensión de las preferencias de los cuatro países en las negociaciones de la Directiva de Retorno, que afectarían las acciones de estos países cuando ocuparon la presidencia del Consejo de la UE.

En el tercer capítulo explico las características y los principales temas de la Directiva de Retorno y analizo el proceso de negociación que derivó en la Directiva aprobada en diciembre de 2008. De manera individual y cronológica, explico las preferencias de Finlandia, Alemania, Eslovenia y Francia respecto a la Directiva de Retorno, y la agenda y las acciones que cada país realizó cuando asumió la presidencia del Consejo. El análisis toma en cuenta elementos de los capítulos anteriores de la tesis, especialmente las funciones de manejo de agenda, mediación y representación que se revisaron en el primer capítulo, y los antecedentes en migración irregular en cada país. En conjunto, este capítulo ilustra las oportunidades y los límites de la presidencia en la toma de decisiones de la UE.

En las conclusiones de esta tesis se analizan los principales resultados del trabajo y se hace una evaluación final de la influencia y las limitaciones de las presidencias finlandesa, alemana, eslovena y francesa en la Directiva de Retorno. Asimismo, se incluyen reflexiones finales sobre la presidencia del Consejo de la UE después del Tratado de Lisboa.

## CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

### Selección de casos

#### *Directiva de Retorno*

Seleccioné la DR para ilustrar el papel de las presidencias en la toma de decisiones en la UE por las siguientes consideraciones. En primer lugar, es interesante y oportuno analizar este caso porque ha sido poco estudiado desde la perspectiva del papel de las presidencias del Consejo. La literatura existente se limita a cuestionar la Directiva en materia de derechos humanos y a analizar el proceso de negociación en el Parlamento Europeo, dejando de lado el papel que otros actores tuvieron, especialmente, los estados.

En segundo lugar, el periodo de la negociación y aprobación de la Directiva comprende siete<sup>10</sup> presidencias del Consejo de la UE, de las cuales se analizan cuatro (Finlandia, Alemania, Eslovenia y Francia). Con ello, en virtud del tamaño, preferencias y circunstancias de estos países, se cubren suficientes países para que el estudio sea representativo y haya variación en las características de los estados que definen el poder relativo de cada uno.

En tercer lugar, la DR fue la primera ley importante de este tipo que se negoció por el “método comunitario”. Esto quiere decir que la propuesta de la Directiva fue formulada por la Comisión Europea y no por un país de la UE, que se aprobó conjuntamente por el

---

<sup>10</sup> Presidencias británica (segundo semestre de 2005), austriaca (primer semestre de 2006), finlandesa (segundo semestre de 2006), alemana (primer semestre de 2007), portuguesa (segundo semestre de 2007), eslovena (primer semestre de 2008) y francesa (segundo semestre 2008).

Consejo y el Parlamento Europeo (proceso de codecisión)<sup>11</sup>, y que se votó por medio de una mayoría cualificada y no por unanimidad. Si bien las primeras dos características de este esquema hacen más compleja la evaluación de la influencia de las presidencias del Consejo,<sup>12</sup> también es una oportunidad para que los argumentos aquí planteados tengan mayor validez en otros tipos de negociación (por ejemplo, el intergubernamental), así como para apreciar con mayor claridad la influencia de la presidencia cuando realiza funciones de mediación y representación, particularmente con el Parlamento.

En cuarto lugar, el tema de la migración es muy importante y en muchos casos está muy politizado a nivel interno en los países europeos, lo que se refleja en las agendas política, social y económica de la UE. Considero que su estudio permitirá ubicar los intereses y posiciones diferenciadas internas, y explicar cómo se reflejan en la toma de decisiones en la UE.

Finalmente, preferí analizar la DR en lugar de otros casos porque me parece más interesante demostrar que la influencia de la presidencia no sólo se puede observar si un país ha sido activo y si ha cumplido los objetivos que enumeró en su programa de trabajo, sino también cuando influye en temas que no necesariamente son sus iniciativas, que demandan un gran compromiso por parte de la presidencia y que se han desarrollado en procesos largos de negociación.

---

<sup>11</sup> La Directiva fue aprobada por el Parlamento Europeo por 369 votos a favor, 197 en contra y 106 abstenciones, en primera lectura y sin enmiendas, el 18 de junio de 2008, y adoptada por el Consejo Europeo el 9 de diciembre de 2008.

<sup>12</sup> El proceso de codecisión busca incrementar el papel del Parlamento y reforzar el carácter democrático de la UE, lo que en la práctica dificulta la posición y el margen de acción de la presidencia y el mismo Consejo. En el segundo o el tercer pilar, de carácter intergubernamental, el margen de la presidencia y el Consejo es más amplio.

## *Presidencias*

Como he mencionado, seleccioné cuatro de siete presidencias durante las que se negoció la DR. Las principales razones para ello son:

- 1) Esta selección permite mantener el análisis en un número de casos manejable.
- 2) La presidencia británica se descartó porque además de que la propuesta se presentó a la mitad de su presidencia, dejando poco espacio para iniciar la negociación, Reino Unido no participó en la adopción de la DR de conformidad con su no participación en algunos temas de la UE.
- 3) En el caso de la presidencia austriaca, no se encontró mayor información que permitiera hacer un análisis serio, mientras que el resto de las presidencias ofrecían mayor potencial de investigación.
- 4) La presidencia portuguesa se descartó para privilegiar el estudio de dos países más grandes (Alemania y Francia) *vis a vis* dos pequeños (Finlandia y Eslovenia), sin entrar en discusiones sobre el papel de países "medianos". Considero que las cuatro presidencias estudiadas son suficientemente variadas entre sí para hacer un análisis robusto. De cualquier manera, en el tercer capítulo, en el que se analiza el proceso de negociación de la DR, se repasa brevemente el papel de la presidencia portuguesa en las negociaciones.

Es importante mencionar que si bien durante la presidencia francesa ya se había negociado la DR y el Consejo Europeo sólo adoptó el texto, se considera importante incluirla por las implicaciones que las *posibles acciones* de la presidencia francesa tuvieron en las acciones de la presidencia eslovena, así como por el significado político del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, adoptado durante la presidencia francesa.

### Limitaciones de la tesis

La Directiva de Retorno es un tema poco estudiado desde la perspectiva de las presidencias del Consejo. Sin duda, muchos aspectos importantes para entender cabalmente el proceso de negociación de la DR no han podido ser incluidos porque son confidenciales o no se conocen. Ello ha afectado la metodología y los resultados de la tesis al, por ejemplo, no disponer de información suficiente sobre las presidencias británica y austriaca, o gran exactitud sobre las preferencias de las presidencias que se estudian en este trabajo. Sin embargo, he tratado de contrarrestar esta limitación mediante fuentes primarias. Así, la mayor parte de las fuentes en los últimos capítulos se originan en los documentos de negociación que las instituciones de la Unión Europea han publicado sobre la Directiva, así como en entrevistas con funcionarios europeos con conocimiento sobre el tema.

Es importante mencionar que dado que la Directiva de Retorno se negoció en años previos a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (diciembre de 2009), este trabajo se concentra en la Unión Europea que se regía conforme al Tratado de Niza, firmado en 2001. Si bien con el Tratado de Lisboa el diseño de la presidencia del Consejo de la UE se alteró de forma importante, al disminuir las facultades de la presidencia del Consejo de la UE, considero que esta tesis aporta hoy en día información relevante y valiosa sobre las características de la presidencia del Consejo por las que se realizó dicho cambio, así como las posibles razones por las que las soluciones encontradas en el Tratado de Lisboa no atacarán estos problemas. En particular, creo que esta tesis permite conocer mejor el funcionamiento de la toma de decisiones en la UE, así como el papel que los estados despliegan a través de las instituciones que crean. En esta perspectiva, este trabajo puede ser útil para el estudio de la presidencia en otros mecanismos internacionales de concertación.

## **CAPÍTULO 1: ¿QUÉ ES LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA?**

Este capítulo se divide en dos partes. En la primera, se repasan brevemente los hitos del desarrollo histórico de la presidencia, destacando su evolución informal y flexible, al margen de los Tratados de la UE, y los principales sucesos y mecanismos que la han fortalecido, principalmente frente a la Comisión Europea. En la segunda parte, se busca establecer las herramientas teóricas para analizar los factores que determinan la influencia de la presidencia del Consejo de la UE y la forma en la que los estados miembros utilizan esta institución para avanzar sus intereses. En primer lugar, se explica brevemente la conveniencia de utilizar distintas aproximaciones teóricas para dar cuenta del papel de los estados, en particular del que ostenta la presidencia, en los procesos de negociación de una organización multilateral tan reglamentada e institucionalizada como lo es la UE. En segundo lugar, se discuten las razones por las que los países de las Comunidades Europeas delegaron funciones importantes a la presidencia y los alcances de estas funciones en la toma de decisiones. Finalmente, se explican algunos de los límites de la presidencia, particularmente la importancia del poder, así como las preferencias y la visión que cada país tiene de esa institución.

### **PRINCIPALES HITOS DEL DESARROLLO HISTÓRICO DE LA PRESIDENCIA**

La Unión Europea (UE) es una asociación compleja. De acuerdo a Kassim, los países fundadores quisieron crear un sistema que los obligara a actuar conjuntamente hacia



objetivos comunes, pero, al mismo tiempo, deseaban continuar desempeñando un papel clave en todos los niveles y etapas del proceso de la toma de decisiones. Esta tensión explica en gran medida la complejidad de la estructura institucional de la UE.<sup>1</sup>

Como argumenta este trabajo, el diseño y el papel de la presidencia del Consejo de la UE en la toma de decisiones de la Unión permiten profundizar en esta interesante complejidad. La elección de una presidencia rotativa es un ejemplo claro. Los países fundadores la prefirieron para hacer énfasis en que eran ellos, los estados, el centro del proceso de la toma de decisiones, y subrayar la equidad entre los miembros.<sup>2</sup> Sin embargo, la presidencia no era, ni se define actualmente como una entidad puramente intergubernamental. Se espera que defienda el interés general de la Unión<sup>3</sup> y que logre decisiones que constituyan la base para una UE viable en el largo plazo. En ese sentido, la caracterización conceptual de la presidencia varía entre quienes consideran que es una figura intergubernamental, quienes apuntan a una naturaleza “híbrida”, que combina aspectos de un actor intergubernamental a cargo de una institución supranacional<sup>4</sup>, y quienes creen que es más parecida a una figura supranacional, como la Comisión Europea<sup>5</sup>.

Sin duda, el hecho de que la presidencia no tiene un estatus institucional formal<sup>6</sup> ni un mandato específico en los Tratados de la Unión Europea ha contribuido a generar una imagen más difusa sobre ella. En efecto, la presidencia, que actualmente rota alfabéticamente entre los miembros de la UE por un periodo de seis meses, nació como una figura débil y

---

<sup>1</sup> Hussein Kassim, “The Institutions of the European Union”, en Colin Hay and Anand Menon (eds.), *European Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p.169.

<sup>2</sup> Sophie Vanhoonacker y Adriaan Schout, “Reforming the EU Institutions – Challenges for the Council”, Documento de trabajo derivado de la Conferencia *From the Convention to the IGC: Mapping Cross-National Views towards the EU-30*, s.l, s.e., p.4. Disponible en la página del Instituto alemán sobre asuntos internacionales y de seguridad. Acceso 21 de julio de 2012: [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt\\_papiere/sem5\\_vanhoonacker\\_schout\\_sicher.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/sem5_vanhoonacker_schout_sicher.pdf)

<sup>3</sup> *Council...*, *op.cit.*, p.14.

<sup>4</sup> Bunse, *op.cit.*, p.2

<sup>5</sup> Vanhoonacker y Schout, *art.cit.*, p. 5.

<sup>6</sup> Bunse, *op.cit.*, p.2.

con pocas responsabilidades. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), firmado en París en 1951, señalaba:

La presidencia se ejercerá por rotación... El Consejo se reunirá por convocatoria de su Presidente, a iniciativa de uno de sus miembros o de la Alta Autoridad [la Comisión Europea]... El Consejo se relacionará con los estados miembros por medio de su Presidente.<sup>7</sup>

Si bien en los próximos cincuenta años la presidencia adquirió importantes funciones, en los Tratados posteriores al Tratado CECA apenas se encuentran referencias a la misma. Algunos artículos del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE, 2002) y del Tratado de la Unión Europea (TUE, 2002)<sup>8</sup>, así como las reglas de procedimiento<sup>9</sup> precisan el papel de la presidencia en algunas áreas muy específicas, pero las funciones de la presidencia en general y su importancia no se describen.

Al respecto, el "Manual para la presidencia" señala: "La práctica ha sido fundamental para definir el papel de la presidencia... La experiencia adquirida durante los años ha marcado las líneas generales del papel de la presidencia y sus principales características."<sup>10</sup>

Dado que las funciones de la institución se ha definido, en la mayoría de los casos, fuera de los Tratados europeos, la presidencia actúa como una institución informal y flexible, que se ha desarrollado conforme los países de la UE lo han requerido, principalmente para incidir en la agenda, actuar como mediador y representar a la UE entre sus instituciones y ante actores externos.

---

<sup>7</sup> Artículos 27 y 28 del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, París, 1951. Disponible en la página de EUR-lex. Acceso 21 de julio de 2012: [http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES\\_1951\\_CECA\\_1\\_EN\\_0001.tif](http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES_1951_CECA_1_EN_0001.tif)

<sup>8</sup> Ver artículo 99 del *Tratado de la Comunidad Europea (texto consolidado)*, 2002 y artículos 18, 21, 24, 39, 48 del *Tratado de la Unión Europea (texto consolidado)*, 2002. Disponibles en la página de EUR-lex. Acceso 21 de julio de 2012: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html> y <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/htm/12002M.html>

<sup>9</sup> En particular, el artículo 20 (Consejo, "Decisión del Consejo del 22 de marzo de 2004 por la que se aprueba su Reglamento interno", *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2004/338/CE, Euratom, 15 de abril de 2004. Disponible en la página de EUR-lex. Acceso 21 de julio de 2012: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:106:0022:0045:ES:PDF>

<sup>10</sup> *Council...*, *op.cit.*, p. 12. La traducción es mía.

En términos generales, el fortalecimiento de la presidencia ha respondido a las siguientes motivaciones: 1) la voluntad de los estados de preservar la primacía política de los mecanismos intergubernamentales sobre los comunitarios (Comisión Europea); y 2) la necesidad de coordinación y mediación ante el aumento de las competencias comunitarias y la cada vez más compleja de la toma de decisiones dentro de la UE. Los principales sucesos que han marcado el fortalecimiento de la presidencia han sido la llamada “crisis de la silla vacía”, la formalización del Consejo Europeo y la Cooperación Política Europea (CPE) – órganos originalmente fuera de los Tratados Europeos-, y mecanismos como el proceso de codecisión y los trílogos.

#### *Principales sucesos y mecanismos en el desarrollo de la presidencia*

En sus inicios, la presidencia se encargaba de presidir las sesiones del Consejo, preparar la agenda, hacer minutas, firmar documentos en nombre del Consejo, notificar decisiones y representar al Consejo en las sesiones con el Parlamento Europeo. Por su parte, la Comisión Europea disfrutó desde un principio del monopolio del derecho de iniciativa para presentar propuestas, y fungía como mediador.

Durante los años cincuenta, el enfoque económico de la integración europea delimitó la agenda del Consejo e impulsó a la Comisión a utilizar activamente sus poderes de iniciativa hacia el principal objetivo de crear la unión aduanera. Así, por varios años no se presentaron necesidades ni intereses particulares que la Comisión Europea no pudiera satisfacer.<sup>11</sup> La presidencia se limitó a realizar sus funciones procedimentales.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década de 1960, el escenario comenzó a cambiar, y la presidencia incrementó su poder e influencia en los asuntos de la Unión,

---

<sup>11</sup> Tallberg, *op.cit.*, p. 46

principalmente a costa de la Comisión Europea. En 1965, Charles de Gaulle se opuso a la introducción del sistema de votación por mayoría cualificada, y rechazó la propuesta de la Comisión de un mecanismo de financiación permanente para la Política Agrícola Común que fortalecería al Parlamento Europeo y a la propia Comisión. De Gaulle retiró la representación francesa del Consejo, provocando la llamada “**crisis de la silla vacía**”.<sup>12</sup> Tras intensas negociaciones, se acordó que cuando estuvieran en juego intereses vitales, los miembros del Consejo buscarían soluciones que pudieran ser adoptadas por consenso. En la práctica, ello supuso establecer un derecho de veto para los gobiernos del Consejo<sup>13</sup>, lo cual “... modificó la posición ejecutiva e independiente de la Comisión a una de amplia subordinación al Consejo.”<sup>14</sup> Aunque la Comisión preservó su poder de iniciativa, su autoridad informal se vio seriamente coartada. La crisis de la silla vacía se considera un momento paradigmático de la reafirmación del perfil intergubernamental sobre el supranacional.

Por otra parte, el alcance e intensidad de las actividades del Consejo de la UE se incrementaron durante esa década, particularmente en 1968, a raíz de la instauración de la unión aduanera.<sup>15</sup> La creciente cantidad y complejidad de las actividades comunitarias impuso la necesidad de mejorar la coordinación en el Consejo y de mantener el impulso político en el proceso de integración.<sup>16</sup> Los estados respondieron a estas problemáticas con la

---

<sup>12</sup> Ver Desmond Dinan, “The European Integration Process” en Hay y Menon, *op.cit.*, pp. 157-158.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 158.

<sup>14</sup> Emil Kirchner, *Decision Making in the European Community: The Council Presidency and European Integration*, Manchester, Manchester University Press, 1992, p. 4. La traducción es mía.

<sup>15</sup> Tallberg, *op.cit.*, p. 47

<sup>16</sup> De acuerdo a Westlake: “las agendas del Consejo estaban saturadas y desorganizadas... la autoridad del Consejo se había debilitado por la creciente autonomía de sus diversas formaciones y sus cuerpos preparatorios” (*The Council of the European Union*, Londres, John Harper, 1999, p. 40. cit por Tallberg, *loc.cit.*).

**formalización del Consejo Europeo** en 1974 y la delegación de poderes a la presidencia, con base en las recomendaciones de expertos.<sup>17</sup>

Una importante razón para crear el Consejo Europeo fue la dificultad de forjar acuerdos entre países con distintos intereses y bajo el sistema de unanimidad. Se consideró que los líderes darían soluciones políticas a problemas que en otros niveles no podían ser resueltos, además de ser un espacio propicio para los diálogos informales y para definir las líneas generales de las Comunidades Europeas. Conforme a su labor de mediación, la presidencia contribuye en gran medida en estas tareas al identificar zonas de posible acuerdo, acumular información sobre las preferencias de los estados y sostener encuentros informales y confidenciales con delegaciones individuales. Además, se encarga de la ejecución administrativa y sustantiva de las Cumbres.

En 1979 por primera vez los estados reconocieron formalmente las responsabilidades procedimentales de la presidencia.<sup>18</sup> La Declaración de Londres dio el poder formal a la presidencia para preparar la agenda y adoptar las conclusiones de las reuniones del Consejo Europeo.<sup>19</sup> La presidencia comenzó a establecer las prioridades de la agenda y reducir el número de temas a discusión en las Cumbres por medio de una gira a todas las capitales, donde se reunía con otros Jefes de Estado.

A mediados de la década de 1980, con el **establecimiento de la CPE** y el objetivo de establecer el **mercado interior** europeo a finales de 1992, la presidencia comenzó a adquirir un perfil más ejecutivo, con funciones políticas sustantivas. La intensa actividad del Consejo se reflejó en el número de reuniones ministeriales, que aumentó más del cincuenta

---

<sup>17</sup> Ver *Informe sobre las Instituciones Europeas*, 1979, pp. 28-29. Disponible en la página del Archivo de Integración Europea. Acceso 21 de julio de 2012: [http://aei.pitt.edu/999/01/Committee\\_of\\_Three\\_Report\\_1979.pdf](http://aei.pitt.edu/999/01/Committee_of_Three_Report_1979.pdf)

<sup>18</sup> "Reglas de procedimiento aprobadas por el Consejo el 24 de julio de 1979", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 79/868/ESCS, 25 de octubre de 1979. Disponible en la página de EUR-lex. Acceso 21 de julio de 2012: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1979:268:FULL:EN:PDF>

<sup>19</sup> Consejo Europeo, *Declaración de Londres*, 29 y 30 de junio de 1977, p. 94. Disponible en la página del Archivo de la Integración Europea. Acceso 22 de julio de 2012: [http://aei.pitt.edu/1410/1/London\\_june\\_1977.pdf](http://aei.pitt.edu/1410/1/London_june_1977.pdf)

por ciento entre 1980 y 1993.<sup>20</sup> Los estados miembros dieron autoridad explícita a la presidencia para iniciar consultas sobre política exterior y asegurar la implementación de las conclusiones de la CPE, así como preparar la agenda de las reuniones formales e informales (“Gymnich”) en la materia.<sup>21</sup>

Ante las sucesivas ampliaciones y el cada vez más complejo proceso de toma de decisiones, los estados también otorgaron a la presidencia autoridad para priorizar los asuntos clave que se debatirían durante cada semestre y le encomendaron, desde 1988, la elaboración de un programa de trabajo.<sup>22</sup> Si bien este programa busca mejorar la coordinación entre las presidencias entrante, en turno y saliente, en la práctica, la presidencia en turno dicta la agenda durante el semestre que le corresponde, reflejando las preferencias del país que la ejerce en ese momento.<sup>23</sup> La importancia de la presidencia y los alcances de su influencia en el manejo de la agenda se evidenciaron en un aumento considerable de reuniones informales en el país de la presidencia en turno, en las que ésta dicta la agenda.

A principios de la década de 1990, el Tratado de Maastricht estableció el “**proceso de codecisión**”, con el que el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE tienen el mismo estatus formal en la aprobación de la legislación comunitaria. Los Tratados de Ámsterdam y Niza extendieron las áreas sujetas a este último procedimiento. Con estas modificaciones, la Comisión Europea ha perdido influencia en el proceso de toma de decisiones.

En teoría, en el proceso de codecisión, la Comisión Europea envía una propuesta al Consejo de la UE y al Parlamento Europeo, que actúan como colegisladores. Ambos inician negociaciones en sus respectivos órganos, y el Parlamento adopta una opinión. El Consejo puede aprobar la propuesta de la Comisión, apoyando las enmiendas contenidas en la

---

<sup>20</sup> (*The Council of the European Union*, Londres, John Harper, 1999, p. 60. cit por Tallberg, *op.cit.*, p.50).

<sup>21</sup> Tallberg, *op.cit.*, pp. 50-53

<sup>22</sup> *Ibid.*, p.50.

<sup>23</sup> Vanhoonaeker y Schout, *art.cit.*, p. 3.

opinión del Parlamento, o adoptando una posición común alternativa. A esto se le llama “primera lectura”. Si el Consejo adopta una posición común alternativa, el Parlamento puede hacer enmiendas, que después el Consejo puede o no aprobar, en “segunda lectura”. Si no hay acuerdo, un Comité de Conciliación con miembros del Consejo y del Parlamento acuerda un texto que debe votarse por mayoría calificada en el Consejo y por mayoría de votos en el Parlamento.

En la práctica, el proceso de codecisión es muy diferente, debido a: 1) los textos únicos de negociación; 2) la institucionalización de reuniones llamadas trilogos, y 3) la informalidad del proceso de negociación.

Si bien en teoría el Consejo de la UE analiza la propuesta de la Comisión Europea en el proceso de codecisión, en la práctica, la presidencia produce un “**texto único de negociación**” que consiste en un borrador de acuerdo que trata de incluir las posiciones de todos los países. El contenido del documento no se restringe a la propuesta original de la Comisión, y en realidad, puede modificarse sustancialmente.<sup>24</sup>

Asimismo, informalmente se ha cimentado la práctica de realizar **trilogos**, o reuniones a puerta cerrada entre la presidencia del Consejo y el Relator del Parlamento, en presencia de la Comisión. En ellos, se busca lograr un acuerdo previo que se apruebe en primera lectura, sin necesidad de pasar a segunda, lo que da la oportunidad a la presidencia de conocer información privilegiada y acelerar las propuestas de su preferencia durante los seis meses de su gestión.<sup>25</sup> Este proceso, además de opacar el proceso de codecisión,

---

<sup>24</sup> De acuerdo a Acosta, las propuestas de la Comisión nunca han sido atractivas para el Consejo. De hecho, es común que éste las rechace por completo o diluya su contenido sustancialmente. [“The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law”, *European Journal of Migration and Law*, 11 (2009), p. 20].

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 24-25.

minimiza la posición de la Comisión, que normalmente actúa como “testigo” del acuerdo, a diferencia de la presidencia del Consejo y al Relator del Parlamento.<sup>26</sup>

En el proceso de codecisión se ilustra claramente cómo la presidencia del Consejo representar y defiende internamente ante el Parlamento las decisiones obtenidas en las negociaciones entre los países miembros. La presidencia también representa a la UE ante actores externos. En términos generales puede decirse que históricamente y hasta el Tratado de Lisboa, cumplía labores de representación ante países candidatos a la Comunidad Europea<sup>27</sup> y actuaba como vocero en el escenario internacional<sup>28</sup> en foros como la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas y el G20.

Pero ¿por qué los países de la UE delegaron tanto poder a la presidencia? ¿Qué implica para los países que la ocupan? ¿Cuáles han sido sus efectos en la toma de decisiones de la UE?

## CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE LOS ALCANCES DE LA PRESIDENCIA EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LA UE

### *Diferentes teorías para el rompecabezas europeo*

Las teorías de las ciencias sociales rara vez satisfacen a todos. Sin importar el fenómeno que tratan de explicar, casi siempre atraen críticas por ser deficientes en algún o algunos aspectos. Naturalmente, las teorías sobre la integración europea y el desarrollo de sus instituciones no están exentas de estas críticas.

---

<sup>26</sup> *Loc.cit.*

<sup>27</sup> Ver “Informe de Davignon”, *Boletín de Comunidades Europeas*, 1970. Disponible en la página de la CVCE. Acceso 22 de julio de 2012: [http://www.ena.lu/davignon\\_report\\_luxembourg\\_27\\_october\\_1970-2-881](http://www.ena.lu/davignon_report_luxembourg_27_october_1970-2-881)

<sup>28</sup> “Reunión de los Jefes de Estado o Gobierno en París”, *Boletín de las Comunidades Europeas*, 1974, p. 7. Disponible en la página del Archivo de Integración Europea. Acceso 22 de julio de 2012: [http://aei.pitt.edu/1459/1/Paris\\_1974.pdf](http://aei.pitt.edu/1459/1/Paris_1974.pdf)



Algunos teóricos de la integración europea consideran que la mejor manera para entender el fenómeno de la integración europea es utilizar diferentes teorías de manera complementaria, integrando las explicaciones en una misma serie de supuestos fundamentales. De esta manera es posible mantener la parsimonia sin caer en explicaciones demasiado simplistas o mono-causales.<sup>29</sup> Un ejemplo de este tipo de esfuerzos es el desarrollado por Keohane y Hoffman, que en su libro *The New European Community: decision making and institutional change*, reúnen algunos elementos de las teorías tradicionales para explicar el proceso de integración institucional en la década de 1980. Los autores señalan que las teorías del neofuncionalismo, intergubernamentalismo e interdependencia tienen algo que aportar para explicar el “relanzamiento” de la Comunidad Europea durante esa década.<sup>30</sup> Si bien estas ideas tampoco están exentas de problemas, la idea de complementar teorías me parece un buen punto de partida para explicar el desarrollo de la presidencia del Consejo de la UE. En palabras de Sandholtz “diferentes tipos de teorías son apropiadas para diferentes pedazos del rompecabezas europeo”.<sup>31</sup>

Por ello, los presupuestos esenciales de esta tesis parten de la teoría funcional de los regímenes internacionales de Robert Keohane y del llamado intergubernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik, incorporando la teoría de la negociación formal de Jonas Tallberg para un análisis más específico del papel de la presidencia del Consejo de la UE.

---

<sup>29</sup> Moravcsik y Schimmelfennig, “Liberal intergovernmentalism”, en Antje Wiener y Thomas Diez, eds., *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 68.

<sup>30</sup> Oxford, Westview Press, 1991, pp. 19-25.

<sup>31</sup> “Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions”, *Journal of Common Market Studies*, 34 (1996), p. 426, cit. por Neill Neugent, *The Government and Politics of the European Union*, Durham, Duke University Press, 2006, p. 576. La traducción es mía.

*La teoría funcional de los regímenes internacionales de Robert Keohane y el intergubernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik*

Las dificultades de la cooperación internacional han resultado en que a menudo se compare la política internacional con un estado de guerra. La teoría realista de las relaciones internacionales, en particular, centra su preocupación en el problema de la guerra y la supervivencia de los estados, que se definen como actores racionales que buscan constantemente maximizar su poder.<sup>32</sup> La política internacional es anárquica porque carece de un gobierno mundial que garantice la seguridad de los miembros de la comunidad y que haga cumplir la ley. Los estados deben confiar “en los arreglos que puedan establecer por ellos mismos.”<sup>33</sup>

Al respecto, Keohane argumenta:

“si esta descripción de la política mundial fuera correcta cualquier tipo de cooperación que se produjera derivaría de los patrones globales del conflicto. ...no sería tan fácil explicar los sistemas amplios de cooperación que benefician a muchos países que no están ligados por un sistema de alianzas en contra de un adversario. ...los propósitos compartidos no existirían, salvo como una lucha mayor por el poder. Las grandes estructuras de coincidencia internacional que observamos en temas tan diversos como el comercio, relaciones financieras, salud, telecomunicaciones y protección ambiental estarían ausentes.”<sup>34</sup>

Sin embargo, Keohane tampoco apoya plenamente a los denominados “institucionalistas”, que consideran que la cooperación es esencial en un mundo de interdependencia económica y que argumentan que los intereses compartidos crean la necesidad de leyes e instituciones internacionales. De acuerdo a Keohane, este enfoque corre el riesgo de ser ingenuo respecto al poder y al conflicto.

Keohane explica que para evitar conflictos severos, las políticas de los gobiernos deben adaptarse entre sí. Esto se puede lograr por medio de:

---

<sup>32</sup> Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Nueva York, McGraw-Hill, 1979, p. 118.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 111. La traducción es mía.

<sup>34</sup> Robert Keohane, *Después de la Hegemonía* (trad. Mirta Rosenberg), Buenos Aires, GEL, 1984, p. 20.

“la actividad de un poder hegemónico, ya sea a través de medidas *ad hoc* o por el establecimiento y mantenimiento de regímenes internacionales que sirvan a los intereses [hegemónicos] pero que sean suficientemente compatibles con los intereses de los otros.”<sup>35</sup>

Estados Unidos desempeñó este papel durante los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, pero ha declinado desde la década de 1960. Ahora bien, la ausencia de la hegemonía no implica que la política mundial esté en estado de guerra. Basándose en presupuestos realistas, Keohane desarrolla la “teoría funcional de los regímenes institucionales” y señala que los actores, egoístas y racionales que persiguen sus propios intereses, valoran los regímenes internacionales como medio para incrementar su capacidad para lograr acuerdos beneficiosos:

“Los regímenes crean un entorno institucional más favorable para la cooperación... son importantes porque... pueden facilitar acuerdos y asegurar el cumplimiento... Aumentan la posibilidad de cooperación reduciendo los costos de transacciones... Crean las condiciones necesarias para ordenar las negociaciones... Aumentan la simetría y mejoran la calidad de la información... ayudan a que los gobiernos interactúen entre sí, disminuyendo los incentivos a engañar y promueven el valor de la reputación... La importancia que tienen los regímenes respalda la afirmación de que las instituciones internacionales ayudan a concentrar los intereses comunes de la política mundial”.<sup>36</sup>

Así, Keohane sentencia “cuando pensamos en el futuro después de la hegemonía, debemos pensar en las instituciones”<sup>37</sup>, pero matiza destacando que las instituciones que facilitan la cooperación no ordenan qué deben hacer los gobiernos, sino que más bien ayudan a los gobiernos a lograr cumplir sus intereses mediante la cooperación.

Moravcsik concuerda con esta premisa al considerar que las preferencias estatales, definidas como producto de las interacciones entre la sociedad y los estados (y que frecuentemente representan los intereses de los grupos con mayor poder e influencia), tienen precedencia analítica sobre otras consideraciones teóricas (como el poder definido en términos de capacidad militar, por ejemplo) y que “la configuración de preferencias estatales

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 302.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 303.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 304.

interdependientes” es el contexto dentro del cual se definen las interacciones entre estados<sup>38</sup>. Por ello, la forma de integración y cooperación que representa la Unión Europea no es un fin en sí mismo, sino un medio para que sus miembros persigan sus intereses: “...los estados miembros son los ‘amos del tratado’”<sup>39</sup>, y por eso “el acuerdo de cooperar o de establecer instituciones internacionales se explica como el resultado colectivo de las elecciones interdependientes (estratégicas) y racionales de los estados y de las negociaciones intergubernamentales”<sup>40</sup>.

Moravcsik desarrolla una explicación de la integración europea en tres etapas analíticas: la formación de las preferencias estatales, el proceso de negociación y la formación de instituciones como forma de asegurar que los estados cumplirán los compromisos adquiridos<sup>41</sup>. En síntesis, Moravcsik propone que la integración europea desde los años cincuenta es producto, originalmente, del interés de los estados en aprovechar las ventajas comerciales de la integración, que el proceso de negociación para alcanzar ese objetivo se ha definido por las capacidades de los estados más poderosos y que los estados han elegido legitimar y cimentar los acuerdos alcanzados por medio de la creación de instituciones multilaterales.<sup>42</sup> Como mencioné anteriormente, Moravcsik desarrolla una teoría para cada una de las tres etapas del proceso- preferencias, negociación e instituciones- proponiendo así una explicación multi-causal, pero basándolas todas en los supuestos de la teoría liberal de las relaciones internacionales (extrayendo así una explicación parsimoniosa).

Esta tesis coincide con el análisis de Moravcsik al considerar las preferencias de los cuatro países a examinar como el punto de partida para explicar su actuación como

---

<sup>38</sup> Andrew Moravcsik, “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, *International Organization*, 51 (1997), pp. 513-553.

<sup>39</sup> Moravcsik y Schimmelfennig, art.cit., p. 68. La traducción es mía.

<sup>40</sup> *Loc. cit.*

<sup>41</sup> *The Choice of Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, NY, Cornell University Press, 1998.

<sup>42</sup> *Ibid*, p. 3.

presidentes del Consejo de la UE. Así, en el capítulo 2 se analiza el tema de la migración irregular en Finlandia, Alemania, Eslovenia y Francia, y en los capítulos 2 y 3, las preferencias específicas de estos países respecto a la Directiva de Retorno. Pero para los propósitos de esta tesis, la segunda etapa en el marco de Moravcsik, la de la negociación, es la más relevante. En esta etapa el autor busca identificar los factores que determinan el resultado de la negociación<sup>43</sup> y, de la misma manera, en este trabajo busco analizar en qué medida la figura de la presidencia del Consejo influye en este proceso. Como ya mencioné, en los siguientes capítulos buscaré demostrar que esta figura por sí misma sí proporciona herramientas a los estados que la ostentan para influir en el resultado de las negociaciones y, por este medio, avanzar sus preferencias estatales. Por supuesto, estas herramientas no son rígidas y dependen de las características del estado que las utiliza.

Algunas preguntas relevantes en el análisis son, ¿a qué intereses responde la creación de la presidencia del Consejo de la UE? Una vez instituida, ¿cómo ayuda a los países miembros a impulsar y perseguir sus preferencias? Para responder más detalladamente a estas preguntas, complemento el marco teórico con el trabajo de Tallberg.

#### *La teoría de la negociación formal de Jonas Tallberg*

El autor desarrolla la "teoría de negociación formal" a partir de elementos de la teoría funcional, la teoría de elección racional y la teoría de negociación racional. Señala:

"la presidencia como institución debe entenderse como una respuesta política a problemas de acción colectiva en las negociaciones descentralizadas... Los estados crean la figura de la presidencia y delegan poderes de control del proceso a esta figura, con la esperanza de que solucionará los problemas derivados del fracaso en la agenda, la mediación y la representación..."<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Ver *ibid.*, p. 50.

<sup>44</sup> Tallberg, *op.cit.*, p. 20. La traducción es mía.

A continuación explicaré lo que, de acuerdo a Tallberg, se entiende por fracaso de la agenda, las negociaciones y la representación, y cuáles son las implicaciones de estos fracasos en el papel de la presidencia. En síntesis, el autor considera que los estados son actores interesados en promover sus propios intereses y que, por lo tanto, asumen las funciones de manejo de agenda, mediación y representación que confiere la presidencia, con estos objetivos en mente. De esta manera, la presidencia no es una figura burocrática neutral, sino que es lo que los estados hacen de ella.

#### *Del fracaso a la delegación*

El fracaso de la agenda se refiere a la ausencia de progreso en las negociaciones debido a agendas saturadas, subdesarrolladas o que cambian constantemente, así como al gran número de actores, preferencias y propuestas. En general, uno de los mayores problemas para los negociadores es depurar y lograr estructurar mucha información. Los temas en negociación pocas veces pueden reducirse a una dimensión, lo que genera cambios en las propuestas dependiendo al ámbito del tema que se está revisando. Así, la agenda se vuelve muy inestable.

Los países delegan a la presidencia la función de manejo de agenda para responder directamente a estos problemas. La presidencia utiliza esta función para delimitar, priorizar y estructurar los temas de la agenda, particularmente por medio de coaliciones y textos únicos de negociación. Usualmente, la presidencia tiene la autoridad para tomar decisiones generales sobre el formato y la frecuencia de las negociaciones, así como decisiones específicas sobre el formato de la agenda, el derecho de hablar, el procedimiento para la votación y los

resultados de las reuniones.<sup>45</sup> Con estas herramientas, la presidencia puede manejar de manera más ordenada las distintas preferencias de los actores y los debates.

El manejo de agenda confiere al país que asume la presidencia tres maneras de ejercer su influencia: establecimiento de la agenda, estructuración de la agenda y exclusión de la agenda.<sup>46</sup> El primero se refiere a la inclusión de nuevos temas en la agenda e implica esfuerzos para hacer conciencia sobre un problema y para desarrollar propuestas innovadoras. Con la estructuración de la agenda, la presidencia atrae la atención sobre un tema o la minimiza por medio de decisiones sobre la secuencia y la prioridad que se da a los temas en las negociaciones. Finalmente, la exclusión de la agenda significa eliminar o bloquear algunos temas. Ésta es, esencialmente, una forma de no tomar de decisiones.

Por otra parte, un fracaso en la negociación se puede generar porque no se puede llegar a un acuerdo, o porque los actores esconden o distorsionan sus preferencias, dificultando las posibilidades de identificarlo. Las partes pueden sentirse temerosas de exponerse a la explotación y no obtener ganancias a cambio de sus sacrificios. De acuerdo a Tallberg:

“los estados tienen incentivos para ser reservados, herméticos y deshonestos sobre sus preferencias reales, al por ejemplo, exagerar el valor de las concesiones que dan y minimizar los beneficios de las concesiones de otros. Así, la zona de posibles acuerdos disminuye considerablemente o se pierde.”<sup>47</sup>

Los estados delegan la función de mediación a la presidencia para facilitar los acuerdos. Normalmente, los países no delegan poderes formales para realizar esta tarea, sino que en la práctica, comparten información a la presidencia y le dan el mandato para producir textos únicos de negociación sobre los que las negociaciones pueden encaminarse. La autoridad para desarrollar los textos únicos facilita el proceso, al no tener que lidiar con

---

<sup>45</sup> Ver *ibid.*, p.24

<sup>46</sup> Esta diferenciación se desarrolla a profundidad en Tallberg, “The agenda...”, art.cit.

<sup>47</sup> Tallberg, *op.cit.*, p. 26. La traducción es mía.

distintas propuestas. Así la presidencia puede reducir la tensión en las negociaciones, particularmente si tiene la confianza del resto de los actores y si actúa de manera transparente.<sup>48</sup>

Finalmente, el fracaso en la representación ocurre<sup>49</sup> cuando se dificulta la cooperación con terceros actores porque no existe una fórmula sobre cómo deben representarse las preferencias de los países. Si bien en algunas áreas las negociaciones se limitan a un grupo de estados, en un mundo crecientemente interdependiente las negociaciones se enmarcan en procesos más amplios, en donde el éxito de las negociaciones depende de acuerdos con otros actores. En el caso de la Unión Europea, a nivel interno, el Parlamento Europeo tiene cada vez más poder para aprobar actos junto al Consejo de la UE por medio del proceso de codecisión, y a nivel externo, la UE se relaciona constantemente con los países que no pertenecen a la Unión, los posibles candidatos, los organismos internacionales, etc. Ante estas necesidades, los países de la UE delegan autoridad a la presidencia para que los represente.

Como se puede observar, los países no delegan funciones a la presidencia una sola vez, sino que el diseño de esa figura se adapta dinámicamente en respuesta a problemas colectivos, ya sean problemas nuevos o viejos que se han intensificado. De esta manera, la presidencia se ha convertido en una institución informal y flexible.

Con estas herramientas y funciones, la presidencia puede ayudar a superar los impedimentos que dificultan las negociaciones exitosas, pero los mismos recursos pueden explotarse para impulsar las preferencias individuales. Según Tallberg:

---

<sup>48</sup> Vanhoonacker y Schout, *art.cit.*, pp. 5 y 6.

<sup>49</sup> Daniela Kietz entiende también la representación como la capacidad de diálogo de la presidencia frente a los ciudadanos. Ver "The Presidency in the Council System: Functions, Scope for Maneuver and Room for Improvement", p.14, en Kietz y Volker Perthes (eds.), "The Potential of the Council Presidency", *German Institute for International and Security Affairs*, Research Paper, 2008.



“Los estados que ocupan la presidencia son oportunistas y tomarán ventaja de la presidencia para favorecer sus intereses en las negociaciones... y modificar la distribución de ganancias a su favor... los mediadores son actores en su propio derecho con sus propios intereses en el proceso de negociación”.<sup>50</sup>

El autor señala que en la práctica los gobiernos aceptan la explotación de la presidencia porque el sistema de rotación permite que todos los países tengan la posibilidad de hacerlo.<sup>51</sup>

### *Consideraciones sobre la teoría de la negociación formal*

La teoría de la negociación formal provee un marco conceptual comprehensivo para analizar el poder de la presidencia en las negociaciones y para comprender sus efectos. No obstante, el análisis omite, como se ha mencionado, que los países de la UE no sólo han delegado funciones a la presidencia por problemas de agenda, mediación y representación, sino también, y probablemente en mayor medida, para dar un contrapeso a la influencia de la Comisión Europea, cuyos intereses se han enfrentado directamente con los de los estados miembros, ya sea por una propuesta en particular o por las crecientes ambiciones supranacionales por parte de esa institución. En este sentido, el fortalecimiento de la presidencia también debe entenderse como el interés de los estados en *retener el control de la Unión*. Si bien, como se mencionó a inicios de este capítulo, la presidencia tiene una naturaleza híbrida que combina aspectos de un actor intergubernamental a cargo de una institución supranacional, su alternativa, la Comisión, simplemente no ha generado, en diversas situaciones, el entusiasmo de los países de la UE.<sup>52</sup> En otras palabras, el

---

<sup>50</sup> Tallberg, *op.cit.*, pp. 31-32. La traducción es mía.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>52</sup> Este fue el caso de la “crisis de la silla vacía”, ya estudiada. Un ejemplo más práctico es la instauración de comités informales compuestos por representantes de los estados miembros, con los que la Comisión tiene que trabajar para cumplir sus tareas, y que dan un poder indirecto al Consejo (Ver Nugent, *op.cit.*, pp. 193-194). Para otros ejemplos, se puede consultar a Kassim, *art.cit.*, pp. 169-175 y 193-195; Andreas Staab, *The European Union Explained*, EUA, Indiana University Press, 2008, pp. 51 y 77-80; y al propio Nugent, *op. cit.*, pp. 189-194.

fortalecimiento de la presidencia, que se explicó anteriormente, refleja el interés de los estados miembros en priorizar la dimensión intergubernamental sobre la supranacional, siendo la primera una manera más directa de representar sus intereses.

El razonamiento de Tallberg ayuda a cuestionar el escepticismo sobre la influencia de la presidencia basado en la falta de poderes formales de iniciativa, al demostrar que la influencia en las negociaciones internacionales no se limita al proceso de definición de la agenda, función que recae en la Comisión en algunos temas de la UE, sino que puede manifestarse en etapas posteriores de la negociación. En la práctica, las instituciones afectan las agendas no sólo cuando logran incluir nuevos temas de su interés, sino también cuando impulsan o bloquean propuestas o estructuran los debates (estructuración y exclusión de agenda). Este análisis es particularmente útil para el caso de estudio de esta tesis. Dado que se estudia un solo tema que permanece en la agenda de varias presidencias y no varios temas en la agenda de una presidencia, se descarta *a priori* la posibilidad para definir la influencia de la presidencia a partir del establecimiento de la agenda. Sin embargo, los conceptos de estructuración y exclusión de la agenda permiten ubicar el importante trabajo que la presidencia realiza en este ámbito.

Por otra parte, Tallberg caracteriza a los países que ocupan la presidencia como oportunistas que toman ventaja de sus funciones para lograr objetivos individuales. Esta premisa concuerda con las ideas de Moravcsik, que toma las preferencias estatales como el primer factor explicativo de la conducta internacional de los países. De esta manera, las funciones de manejo de agenda, mediación y representación dan oportunidades a la presidencia para impulsar sus preferencias y en sí mismas no son ejercicios neutrales. Por ejemplo, la estructuración de la agenda implica priorizar algunos temas y soluciones a expensas de otros. Por ello, y como se verá más adelante en el estudio de caso de esta tesis, el

razonamiento de los autores que defienden la inviolabilidad del principio de neutralidad simplifica y subestima el comportamiento real de los estados y no se sustenta en la experiencia de muchas presidencias. En la práctica, la mayoría de los países que ocupan la presidencia procuran promover sus intereses discretamente, con el apoyo de otros países y tras un largo trabajo de negociación que se realiza, incluso, antes de que asuma la presidencia.<sup>53</sup> El éxito depende de que logren insertar sus preferencias **nacionales al promoverlas como parte del interés europeo y no como un proyecto nacional.**<sup>54</sup>

En la historia de la presidencia del Consejo de la UE también ha habido casos en los que algunos países han defendido abiertamente sus intereses específicos, como Alemania en el caso de la Agenda 2000 y Francia en la Conferencia Intergubernamental que derivó en el Tratado de Niza.<sup>55</sup> Si bien han sido criticados, esto no ha impedido que logren sus propósitos. En efecto, el precio por las concesiones que una presidencia puede hacer en la UE pueden ser demasiado grandes e inaceptables a nivel interno,<sup>56</sup> por lo que es difícil que las presidencias ignoren las sensibilidades en sus países.

Finalmente, es importante mencionar que en el análisis de Tallberg no se consideran las razones por las que, más allá del contexto institucional, algunos países influyen más que otros en la toma de decisiones de la UE. Como se ha mencionado, en esta tesis se sostiene que como institución informal y flexible, los alcances de la influencia de la presidencia están condicionados por varios elementos, que pueden facilitar o dificultar sus acciones. A continuación se analizan estos factores.

---

<sup>53</sup> Ver, por ejemplo, Andreas Maurer, "The German Council Presidency: Managing Conflicting Expectations", *Journal of Common Market Studies*, 46 (2008) p. 54.

<sup>54</sup> Lucie Trunkova, "The Power of Small States in the European Union: the Case of Finland and the Northern Dimension Policy", *Contemporary European Studies*, 1 (2008), p. 8 y Kietz, art.cit., p.14.

<sup>55</sup> Ver Jonas Tallberg, "The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations", *Journal of Common Market Studies*, 42 (2004), pp. 1007-1019.

<sup>56</sup> Vanhoonaeker y Schout, art.cit., p. 7.

### Límites de la influencia de la presidencia

La habilidad de utilizar la presidencia como medio para conseguir objetivos nacionales depende del poder, así como de las preferencias y la visión del país que la ejerce.

#### *Poder*

Todos los estados de la UE, pero particularmente los menos poderosos, valoran la presidencia del Consejo enormemente porque la rotación permite que tengan la oportunidad de asumirla, lo que les da ventajas importantes asociadas no sólo a la influencia que pueden tener en la UE, sino también respecto al prestigio y la atención que por seis meses disfruta dentro y fuera de la UE. En particular, los países pequeños ven la presidencia como una oportunidad para incrementar su poder a nivel internacional, conscientes de que las posibilidades para promover sus intereses sin ella son limitadas,<sup>57</sup> y para promover su popularidad a nivel interno.<sup>58</sup>

Sin embargo, la presidencia es una figura en la que también se reflejan plenamente las relaciones de poder y en la que el aparentemente noble propósito de dar equidad a los miembros es más simbólico que real.<sup>59</sup> Así, si bien todos los países amplían sus márgenes de influencia por medio de la presidencia, indudablemente los países poderosos tienen mayores posibilidades de maximizar sus preferencias. No es una coincidencia que en la sección anterior Alemania y Francia fueran los principales ejemplos de países que abiertamente persiguen sus objetivos nacionales y aún así los logran. Los países pequeños y menos

---

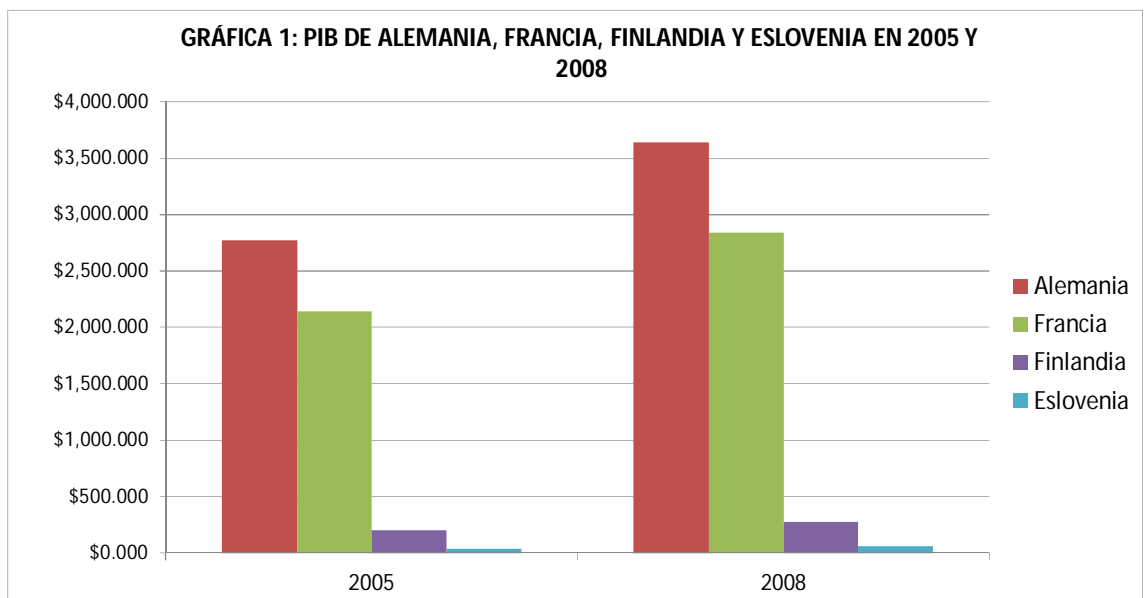
<sup>57</sup> Trunkova, art.cit., p. 6.

<sup>58</sup> David Král et al., "The position of small countries towards institutional reform: From tyranny of the small to directoire of the big?", *European Policy Institute Network, Working paper 6, 2003*, p. 2.

<sup>59</sup> Entre los estudios sobre la presidencia, la mayoría analiza la importancia que tiene para los países menos poderosos por su papel "equitativo", rechazando que los poderosos tengan mayores capacidades de influir. El ejemplo más reciente y más articulado es el de Bunse, *op.cit.*

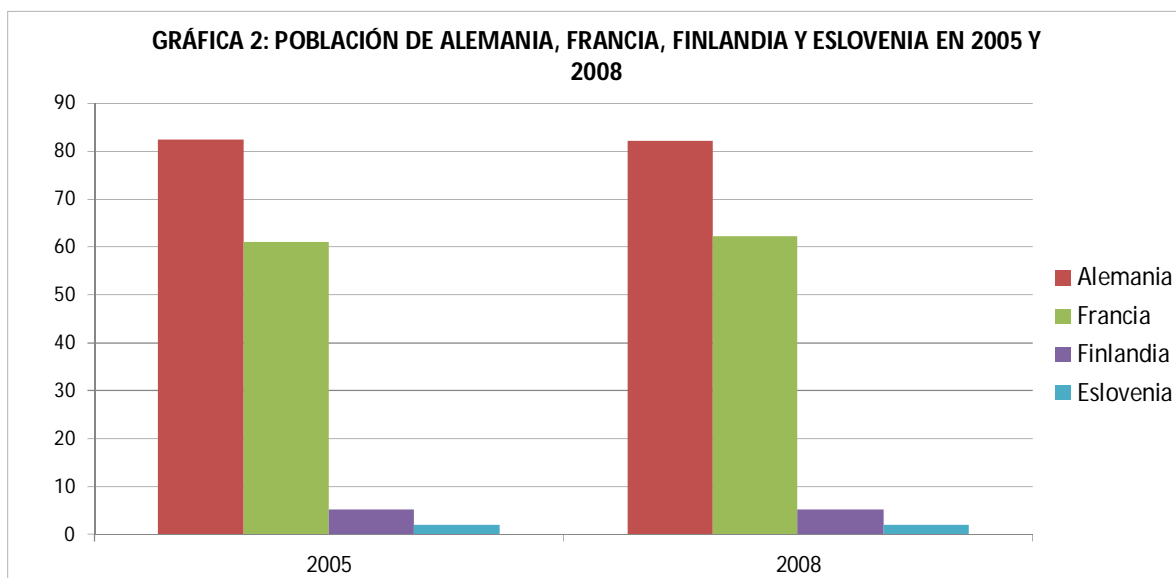
poderosos, por el contrario, deben enfocar sus energías en sus objetivos prioritarios y buscar acuerdos intermedios en otros temas secundarios.<sup>60</sup>

La discusión sobre los criterios objetivos y subjetivos que definen el poder de un país va más allá de los propósitos de este trabajo. Por ello, considero que basta mencionar sólo algunos indicadores para justificar el supuesto de que Alemania y Francia son países mucho más poderosos que Finlandia y Eslovenia. En las siguientes gráficas se puede apreciar las grandes disparidades entre estos países en términos de PIB y población.



Fuente: Elaboración propia con base en Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook Database*, abril 2012. Disponible en el sitio oficial del Fondo Monetario Internacional. Acceso 21 de julio de 2012: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>

<sup>60</sup> Trunkova, art.cit., p. 8.



Fuente: Elaboración propia con base en Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook Database*, abril 2012. Disponible en el sitio oficial del Fondo Monetario Internacional. Acceso 21 de julio de 2012: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>

En la tabla 1 se aprecian las evidentes asimetrías de poder dentro del Consejo de la Unión Europeo con los votos ponderados de cada país, donde Alemania y Francia tienen el mismo número de votos, y Finlandia y Eslovenia tienen menos de un cuarto que ellos.

<b>TABLA 1: DISTRIBUCIÓN DE VOTOS EN EL CONSEJO DE LA UE (TRATADO DE NIZA, 2004 - 2014)</b>	
<b>Estado miembro</b>	<b>Votos ponderados<sup>61</sup></b>
Alemania	29
Francia	29
Finlandia	7
Eslovenia	4
Total (UE 25)	321
Mayoría cualificada	232

Fuente: Extracto de tabla. Unión Europea, *El Tratado de Niza*, 13 de septiembre de 2007. Disponible en la página oficial de la Unión Europea. Acceso 2 de julio de 2012: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/nice\\_treaty/nice\\_treaty\\_council\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_council_es.htm)

Estas asimetrías también se reflejan en las organizaciones mundiales. Por ejemplo, Francia ocupa uno de los cinco asientos del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y Alemania y Francia forman parte del Grupo de los Ocho. Asimismo, Francia es potencia nuclear. No obstante, evidentemente no existen criterios objetivos para definir qué países tienen más poder que otros. El poder de un país en la UE también se define como producto de estatus político, en el que no sólo intervienen criterios como el tamaño del PIB, sino también cuestiones como la capacidad diplomática, técnica y administrativa. La capacidad de un país para movilizar a otros también puede depender del tema en cuestión. En las circunstancias actuales de crisis económica-financiera internacional, sin embargo, el papel de

---

<sup>61</sup> El Tratado de Niza definió la mayoría cualificada en términos de doble e incluso triple mayoría. Además de una mayoría en términos de votos, se requiere una mayoría de estados miembros y se puede reclamar la llamada cláusula demográfica, con la que cualquier miembro del Consejo puede solicitar que se compruebe que la mayoría cualificada represente como mínimo el 62 % de la población de la Unión. El Tratado de Lisboa cambió estas reglas por el principio de la doble mayoría de estados y de población. Considera que existe mayoría cualificada si el voto representa como mínimo a un 55% de los estados de la Unión y a un 65% de la población europea.

Alemania y Francia reafirma los criterios antes establecidos sobre quiénes son los poderosos en el escenario europeo.

### *Preferencias y visión de la presidencia*

Dentro del análisis de Moravcsik ya se ha hecho un análisis sobre la relevancia de las preferencias como indicador de la conducta internacional de los países, por lo que no agregaré mayores elementos sobre la importancia de considerar las preferencias de los países involucrados en las negociaciones de la Directiva de Retorno –tanto de los protagonistas, como las de otros actores en la negociación- como se hace en esta tesis en los siguientes capítulos.

Es importante destacar que la visión que cada país tiene sobre la naturaleza de la presidencia (la presidencia como una institución equitativa e imparcial que hay que respetar; la presidencia como una oportunidad; etcétera) puede incidir en su actuación cuando la ocupa. En ese sentido es importante prestar atención a si esta visión puede afectar las preferencias de un país o no y viceversa.

### *Otros factores de contexto*

Hay, por otra parte, otros elementos de contexto que pueden ser importantes para determinar los alcances de la presidencia del Consejo, y que influyeron en el curso de las negociaciones de la Directiva de Retorno. Estos son:

- a) Tipo de votación con la que se decide una propuesta (unanimidad o mayoría cualificada). En el caso de que se requiera unanimidad o consenso, la presidencia debe tomar en consideración los intereses de todas las partes y es más complicado dirigir las negociaciones. Asimismo, este tipo de regla limita la zona de acuerdo y reduce las



posibilidades para encontrar diferentes propuestas que se ajusten a los intereses de todos. En general, se reduce la capacidad de la presidencia para promover un resultado en especial. En el caso de la mayoría cualificada, es más sencillo para los estados lograr un acuerdo y para la presidencia influir a favor de uno de su preferencia. Asimismo, bajo este esquema es más fácil movilizar el apoyo hacia una dirección, ya que no todas las partes tienen que estar de acuerdo. Esto ayuda a lograr concesiones de países con preferencias extremas, que de otra manera se arriesgan a quedar excluidos.<sup>62</sup> En efecto, en la práctica, se evita la utilización de la mayoría cualificada y se busca adoptar los actos por consenso<sup>63</sup>, pero la amenaza de usarla ha modificado la dinámica en las negociaciones. **Éste fue el caso de la Directiva de Retorno.**

b) Estado de la negociación. Algunos autores señalan que la influencia de la presidencia es especialmente decisiva en las últimas etapas de la negociación<sup>64</sup>. Como se verá más adelante, este fue un factor importante en las negociaciones de la Directiva de Retorno para el caso de la **presidencia eslovena**.

c) Prioridades ajenas, externas o coyunturales, así como agendas heredadas de otras presidencias. Sin duda, estos factores inciden en los márgenes de maniobra de la presidencia. Un elemento importante para determinar el éxito de la presidencia para contrarrestar estas prioridades y coyunturas ajenas es el nivel de preparación de su agenda antes de asumir la presidencia, no sólo a nivel interno, sino con el resto de los miembros de la Unión. Hay muchos casos de países que impulsaron sus agendas o

---

<sup>62</sup> Nugent, *op.cit.*, p. 192.

<sup>63</sup> Robert Thomson, "The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power", *Journal of Common Market Studies*, 46 (2008), p. 613. Para un análisis sobre las y el tipo de decisiones que se han tomado por mayoría cualificada y consenso en los últimos años, ver Fiona Hayes-Renshaw *et al.*, "When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly", *Journal of Common Market Studies*, 44 (2006).

<sup>64</sup> Jelmer Schalk *et al.*, "The Power of the Presidency in EU Council Decision-making", *European Union Politics*, 8 (2007), pp. 229-250.

tuvieron presidencias exitosas en escenarios adversos.<sup>65</sup> Asimismo, estos escenarios también pueden ser oportunidades para demostrar liderazgo y ejercer influencia.<sup>66</sup>

### Conclusión

La presidencia del Consejo de la UE se desarrolló, en la mayoría de los casos, fuera de los Tratados europeos, constituyéndose en una institución informal y flexible. Su fortalecimiento ha respondido a la voluntad de los estados de retener el control de la Unión, principalmente frente a la Comisión Europea, así como a la necesidad de coordinar y mediar ante el aumento de las competencias comunitarias y la creciente complejidad de la toma de decisiones dentro de la UE. La presidencia desempeña, esencialmente, funciones de agenda, mediación y representación, y cuenta con mecanismos de las negociaciones comunitarias, como el proceso de codecisión y los trílogos, que fortalecen sus capacidades.

Las teorías funcional de los regímenes internacionales de Keohane, del intergubernamentalismo liberal de Moravcsik y de la negociación formal de Tallberg, proveen un marco integral para analizar la delegación de funciones de los estados a las instituciones, el importante papel de las preferencias en la conducta de los estados, y el caso específico de la presidencia del consejo de la UE.

Con base en estas consideraciones, y como se adelantó en la introducción, pretendo comprobar en este trabajo una doble hipótesis. Primero, la presidencia proporciona herramientas (agenda, mediación y representación) a los estados que la ocupan. Con ellas, los países tienen mayor capacidad de influir en la toma de decisiones, aumentar su visibilidad en la Unión y avanzar sus preferencias. Recordando a Moravcsik, como actores racionales con

---

<sup>65</sup> Por ejemplo, la presidencia francesa de 2008 enfrentó la crisis económica-financiera internacional, y al mismo tiempo impulsó diversos temas de su agenda interna, como el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo.

<sup>66</sup> Ver Bunse, *op.cit.*

intereses nacionales predefinidos, la actuación de los países de la Unión, incluyendo su turno en la presidencia, se explica en primera instancia en razón de sus intereses nacionales y no del pretendido principio de neutralidad.

Segundo, la presidencia depende del estado que la ocupa. El alcance de su influencia tiene límites y no es igual para todos. Depende del poder del país, así como de sus preferencias y visión de la institución.

En esta tesis, las implicaciones de estas hipótesis son:

1) Los países grandes tiene mayores posibilidades de impulsar libremente sus preferencias e influir en el proceso de toma de decisiones.

2) Por su parte, los países pequeños deben concentrar sus esfuerzos en una o dos preferencias únicamente, muchas veces relacionadas con impulsar su posición y prestigio dentro de la Unión.

## **CAPÍTULO 2: LA MIGRACIÓN IRREGULAR EN LA UNIÓN EUROPEA, LOS CASOS DE FINLANDIA, ALEMANIA, ESLOVENIA Y FRANCIA**

En este capítulo se presenta la situación de la migración irregular en la Unión Europea. En la primera parte se describe la situación general, comenzando con las dificultades para encontrar datos precisos, claros y válidos sobre el número de migrantes irregulares y la facilidad con la que dichos datos pueden politizarse. Después, se describen las principales características y resultados del proyecto “Clandestino”, el informe más actualizado y veraz sobre migración irregular a la fecha, financiado por la Comisión Europea para apoyar la toma de decisiones y la implementación de políticas relativas a la migración irregular.

En la segunda parte se analizan los casos específicos de Finlandia, Alemania, Eslovenia y Francia, destacando la situación general de estos países en materia de migración, sus retos específicos en materia de migración irregular, la importancia o no del fenómeno a nivel político y gubernamental y las acciones que han tomado al respecto. Con base en estos datos, se adelanta de manera muy general y breve la posición a priori que cada país tendría respecto a la Directiva de Retorno, y al final del capítulo se incluye un cuadro comparativo con los principales indicadores en materia de migración de los cuatro países estudiados. El objetivo es facilitar la comprensión de las complejas preferencias de los cuatro países en las negociaciones de la Directiva de Retorno, que afectarían las acciones de estos países cuando ocuparon la presidencia del Consejo de la UE.

## LA MIGRACIÓN IRREGULAR EN LA UNIÓN EUROPEA

La migración irregular afecta a todas las zonas del mundo: los migrantes irregulares representan aproximadamente un 10-15 por ciento del total de los migrantes a escala mundial.<sup>1</sup> En la Unión Europea, la prevención de la migración irregular también es una prioridad, tanto en términos sociales y económicos, como de seguridad. En los últimos años, los países y las autoridades comunitarias han aumentado considerablemente los recursos destinados a la prevención de este tipo de migración, así como al diseño y financiamiento de medidas para repatriar a los nacionales irregulares de terceros países. Al mismo tiempo, algunas organizaciones internacionales señalan que estas políticas cada vez más restrictivas tienen efectos humanitarios que deben atenderse.

A pesar de la relevancia política del fenómeno, es difícil encontrar información clara, precisa y válida sobre las dimensiones de la población migrante irregular en la UE. Los países y estudios disponibles entienden de manera diferente lo que es un “migrante irregular” y pueden incluir desde residentes irregulares y trabajadores irregulares, hasta refugiados y solicitantes de asilo, entre otros.<sup>2</sup> De igual manera, la propia naturaleza del migrante irregular dificulta su registro y contabilización. La mayor parte de los países que hacen un esfuerzo al respecto, la calculan con base en el número de personas irregulares detenidas. Esto es inexacto, ya que el número de detenidos depende de flujos migratorios cambiantes, así como

---

<sup>1</sup> Organización Internacional para las Migraciones, “Hechos y cifras de la migración”. Disponible en el sitio de la OIM. Acceso 21 de marzo de 2011: <http://iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/en>

<sup>2</sup> Ver argumentación de Comisión Europea, “Evaluación de impacto: Anexo a Propuesta de Directiva de Retorno”, *Commission Staff Working Document*, SEC (2005)1057, 2005, p.4. Disponible en la página de EUR-lex. Acceso 17 de enero de 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0391:FIN:EN:PDF>

prácticas y medidas de aprehensión que pueden variar significativamente en diferentes momentos.<sup>3</sup>

Por otra parte, se estima que la mayor parte de los migrantes irregulares entran legalmente a la UE, pero se vuelven irregulares al quedarse más tiempo del permitido o al trabajar sin permiso.<sup>4</sup> Ello complica aún más su identificación y registro.

Finalmente, en la mayor parte de los países, la migración irregular es un tema que se puede politizar muy fácilmente, lo que contribuye a que se exagere o se minimice el número de personas que viven en esta situación y a que haya poca claridad sobre ellas. Al politizar el debate e inflar el número de migrantes irregulares, por ejemplo, los partidos políticos suelen pedir a los gobiernos que se “resuelva el problema”, mediante una “governabilidad efectiva”, traducida en arrestos, deportaciones, gasto, policías en las fronteras, entre otros. Este tipo de radicalización del discurso público contribuye a que los países adopten medidas restrictivas, cada vez más vinculadas a actividades criminales. Las preocupaciones sobre terrorismo y extremismo religioso, así como el auge de la extrema derecha en algunos países, ha incrementado notablemente esta tendencia<sup>5</sup> y ha afectado el diseño de la política migratoria europea. La demanda para articular una política que responda a los altos números de

---

<sup>3</sup> Anna Triandafyllidou (coord.), *CLANDESTINO Project Final Report*, s.l., Comisión Europea, 2009, p. 109.

<sup>4</sup> Franck Duvell, “Pathways into Irregularity: The Social Construction of Irregular Migration”, *Comparative policy brief - CLANDESTINO Research Project*, 2009, p.2. Es el caso, particularmente, de los migrantes de terceros países que requieren visa para entrar a la UE (Comisión Europea, “New tools for an integrated European Border Management Strategy”, *RAPID Press Release*, MEMO 08/85, Bruselas, 13 de febrero de 2008. Disponible en la página de RAPID. Acceso 17 de enero de 2011: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/85&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>).

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, las reflexiones sobre el auge de la extrema derecha en Europa y su asociación con extremismo religioso y migración en “The trouble with migrants”, *The Economist*, noviembre 22, 2007, Disponible en el sitio de *The Economist*. Acceso lunes 25 de junio de 2012: <http://www.economist.com/node/10193441>; “Pause and Engage”, *The Economist*, marzo 17, 2011, Disponible en el sitio de *The Economist*. Acceso lunes 25 de junio de 2012: <http://www.economist.com/node/18389008>; “On the March”, *The Economist*, marzo 17, 2011. Disponible en el sitio de *The Economist*. Acceso lunes 25 de junio de 2012: <http://www.economist.com/node/18398641>.

migrantes irregulares -chivos expiatorios para diversos grupos- ha aumentado considerablemente.

Tomando en cuenta todas estas restricciones, los estudios disponibles sobre migración irregular<sup>6</sup> calculan que el número de migrantes irregulares en la UE puede variar entre dos y ocho millones de personas. Para efectos de este trabajo, sin embargo, se tomarán en cuenta los datos del Proyecto "Clandestino" ("*Undocumented Migration: Counting the Uncountable Data and Trends Across Europe*"), financiado por la Comisión Europea, que calcula, sorpresivamente, que el número de migrantes irregulares en la UE entre 2002 y 2008 fue mucho menor y osciló entre 1.9 y 5.4 millones de personas.<sup>7</sup>

Antes de explicar estos datos con mayor profundidad, es importante notar que la creación (2005), negociación (2005-2008) y eventual aprobación (2008) de la DR se realizó con base en las estimaciones "exageradas" previas al Proyecto Clandestino (2009). La variación en las cifras sólo confirma las grandes dificultades para calcular el flujo de migrantes irregulares, la alta politización que puede generar el tema y la reserva con la que se deben tomar estos datos.

### *El Proyecto Clandestino*

La Comisión Europea financió el Proyecto Clandestino para apoyar la toma de decisiones y la implementación de políticas relativas a la migración irregular. El proyecto distingue dos grupos de migrantes irregulares: los migrantes residentes irregulares y los migrantes trabajadores irregulares. Los primeros se refieren a los residentes sin un estatus legal en el

---

<sup>6</sup> Ver "New tools for an integrated...", *op.cit.* y Comisión Europea, "Towards a comprehensive European Migration Policy: Cracking down on employment of illegal immigrants and fostering circular migration and mobility partnerships", *RAPID Press Release*, Bruselas, 16 de mayo de 2007. Disponible en la página de RAPID. Acceso 28 de julio de 2012: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/678>

<sup>7</sup> Triandafyllidou, *op.cit.*, p. 12.

país en que viven y a aquellos cuya presencia en el territorio –si se detecta- es susceptible de finalizar mediante una orden de expulsión. Los segundos son las personas que trabajan en la economía informal (por ejemplo, para evitar impuestos) o quienes no tienen permiso para trabajar pero son residentes legales (por ejemplo, solicitantes de asilo). Clandestino se concentra en el primer caso, es decir, los residentes irregulares. Este trabajo también se basa en esta definición.

El informe final del Proyecto -que incluye, además de un gran documento general, varios informes específicos<sup>8</sup>- se realizó entre 2007 y 2009, con base en estimaciones y datos calculados entre 2000 y 2008 para doce países<sup>9</sup> y estimaciones externas diversas para el resto de los países.<sup>10</sup> Si bien tiene carencias metodológicas notables<sup>11</sup>, incluye los datos públicos más actualizados y completos hasta el momento.

### *Resultados*

Como se puede ver en la siguiente gráfica, el informe estima que en 2003 y 2005, había entre 3.1 y 5.3, y 2.4 y 5.4 millones de migrantes irregulares en la UE, respectivamente. Por su parte, en 2008, se registran entre 1.9 y 3.8 millones de migrantes irregulares en la UE, una importante disminución respecto a los años anteriores.

---

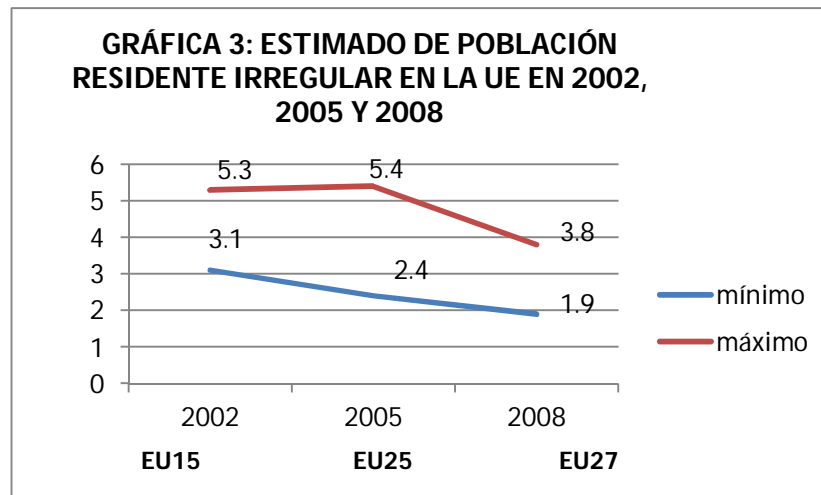
<sup>8</sup> En este trabajo se utilizan los siguientes: *Ibid.*; Duvell, art.cit.; Albert Kraler & Dita Vogel (eds.), "Report on Methodological Issues", *CLANDESTINO Research Project*, 2008; Dita Vogel, "Size and Development of Irregular Migration to the EU", *Comparative policy brief - CLANDESTINO Research Project*, 2009; Vesela Kovacheva y Dita Vogel, "The size of the irregular foreign resident population in the European Union in 2002, 2005 and 2008: aggregated estimates", *CLANDESTINO Research Project*, 2009; Norbert Cyrus, "Country Report : Germany", *CLANDESTINO Research Project*, 2009 y Anna Triandafyllidou, "Policy Brief-France", *CLANDESTINO Research Project*, 2009, p. 2. Todos los informes de Clandestino están disponibles en la página: <http://clandestino.eliamep.gr/> (Acceso 28 de julio de 2012).

<sup>9</sup> En la UE: Grecia, Italia, Francia, España, Países Bajos, Reino Unido, Alemania, Austria, Polonia, Hungría, Eslovaquia y la República Checa, así como tres países de tránsito fuera de la UE: Turquía, Ucrania y Marruecos.

<sup>10</sup> En este trabajo, se utilizan: Martin Baldwin-Edwards y Albert Kraler (eds.), "Apéndice B de REGINE, Regularizations in Europe", *International Centre for Migration Policy Development*, 2009, e Ilvain Sagne *et al.*, "Active Civic Participation of Immigrants in Finland", *European research project POLITIS*, 2005.

<sup>11</sup> Ver Kraler y Vogel, art.cit.





Fuente: elaboración propia con base en *Clandestino*, "Stock Estimates for the EU". Versión en inglés disponible en el sitio de Clandestino. Acceso 26 de mayo de 2012: <http://irregular-migration.net//index.php?id=217>

El descenso entre 2005 y 2008 puede en gran parte atribuirse a las ampliaciones de la Unión Europea, que convirtieron a un gran número de migrantes irregulares en población regular. Asimismo, el descenso podría explicarse por las regularizaciones masivas que España, Grecia e Italia realizaron entre 2003 y 2008 y que legalizaron<sup>12</sup> al menos a 1.8 millones de personas.<sup>13</sup> Es importante mencionar que algunas de estas personas regularizadas pueden o podrían estar en riesgo de convertirse en irregulares nuevamente, dado que el estatus legal que se les concedió tiene que ser renovado en un corto lapso bajo condiciones difíciles de cumplir.<sup>14</sup>

Por otro lado, es interesante notar que de acuerdo a datos de la Comisión Europea<sup>15</sup>, en los últimos años el número de personas irregulares detenidas en la UE ha aumentado. En 2008, se aprehendió a 609,000 personas, mientras que en 2003 fueron 425,000. No obstante,

<sup>12</sup> Es importante notar que la mayor parte de las legalizaciones sólo regularizaron el estatus de residencia de las personas y no su estatus de trabajo. Así, la mayor parte de ellos continúan trabajando en la economía informal. Vogel, art.cit., pp. 7 y 8.

<sup>13</sup> El descenso también podría atribuirse a las diferencias metodológicas de las estimaciones en cada periodo. No obstante, los coordinadores del Programa Clandestino consideran que este factor difícilmente cambiaría la tendencia general de los resultados (Triandafyllidou, *op.cit.*, pp. 12 y 13).

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 110

<sup>15</sup> Comisión Europea al Parlamento y Consejo de la UE, "First Annual Report on Immigration and Asylum", *Comisión Europea*, COM (2010) 214 final, 2010, p.11. Disponible en Eur-lex. Acceso 16 de febrero de 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0214:FIN:EN:PDF>

si bien en 2008 se expidieron 608,000 decisiones de retorno, con las que se busca repatriar a esas personas, sólo 241,000 se cumplieron. El número fue incluso menor que en 2003, cuando 245,000 decisiones de retorno se realizaron exitosamente.

<b>TABLA 2: NÚMERO DE PERSONAS IRREGULARES DETENIDAS Y DECISIONES DE RETORNO CUMPLIDAS</b>			
		<b>2003</b>	<b>2008</b>
<b>Personas detenidas</b>	<b>irregulares</b>	425,000	609,000
<b>Decisiones cumplidas</b>	<b>de retorno</b>	245,000	241,000

Fuente: elaboración propia, con base en datos citados en párrafo anterior.

Los primeros datos podrían derivarse de mayores controles fronterizos y mayor cooperación entre la UE y los países de origen de los migrantes. No obstante, el hecho de que se cumpla un número tan pequeño de decisiones de retorno apunta a que éstas no son eficaces, posiblemente en parte debido a que los detenidos lograron escapar antes de que se realizara su traslado o a que hubo algún impedimento para lograr su retorno.

Esta situación, aparentemente irónica, en la que hay más detenidos, pero menos retornos, no es excepcional en la política migratoria europea. De acuerdo a Duvell, los estados contribuyen muchas veces a incentivar la migración irregular, por ejemplo, al no abrir canales legales para la migración; establecer procedimientos largos, complicados, ineficientes y difíciles; cambiar constantemente sus políticas; establecer condiciones demasiado demandantes para otorgar permisos de residencia y trabajo; y contar con economías informales que brindan altas oportunidades a los migrantes irregulares e incluso dan incentivos para permanecer en ese estatus.<sup>16</sup>

Por otra parte, cualquier análisis sobre la migración irregular en Europa debe tomar en cuenta que las medidas nacionales con las que los países de la UE han respondido a la

---

<sup>16</sup> Duvell, art.cit., p. 2.

migración irregular son muy diferentes entre sí, y dependen de los intereses, retos y oportunidades específicos. Así, por ejemplo, en las tablas 3 y 4 se muestra que la mayor parte de la población de la UE y la población irregular, continuó concentrándose en 2008 en los 15 países que eran estados miembros de la UE en 2002 (UE15). De acuerdo a la tabla 2, la población extranjera de la UE15 constituye el 95% de la población extranjera de la UE de 2008, que ya incluía a 27 países (UE27). En la tabla 3, se constata que en 2008, la población extranjera irregular de la UE 27 (de 1.9 a 3.8 millones) sólo es ligeramente mayor a la población de la UE 15 (de 1.8 a 3.3 millones).

<b>Año</b>	<b>Países en la UE</b>	<b>Población total en la UE</b>	<b>Población extranjera total en la UE</b>
<b>2002</b>	UE 15	380 609 744	21 109 000
<b>2005</b>	UE 25	461 603 958	26 421 727
<b>2008</b>	UE 27	497 481 657	28 931 683
	UE 25	468 312 792	28 880 114
	% de UE 27	94%	99%
	UE 15	394 160 807	27 434 422
	% de UE 27	79%	95%

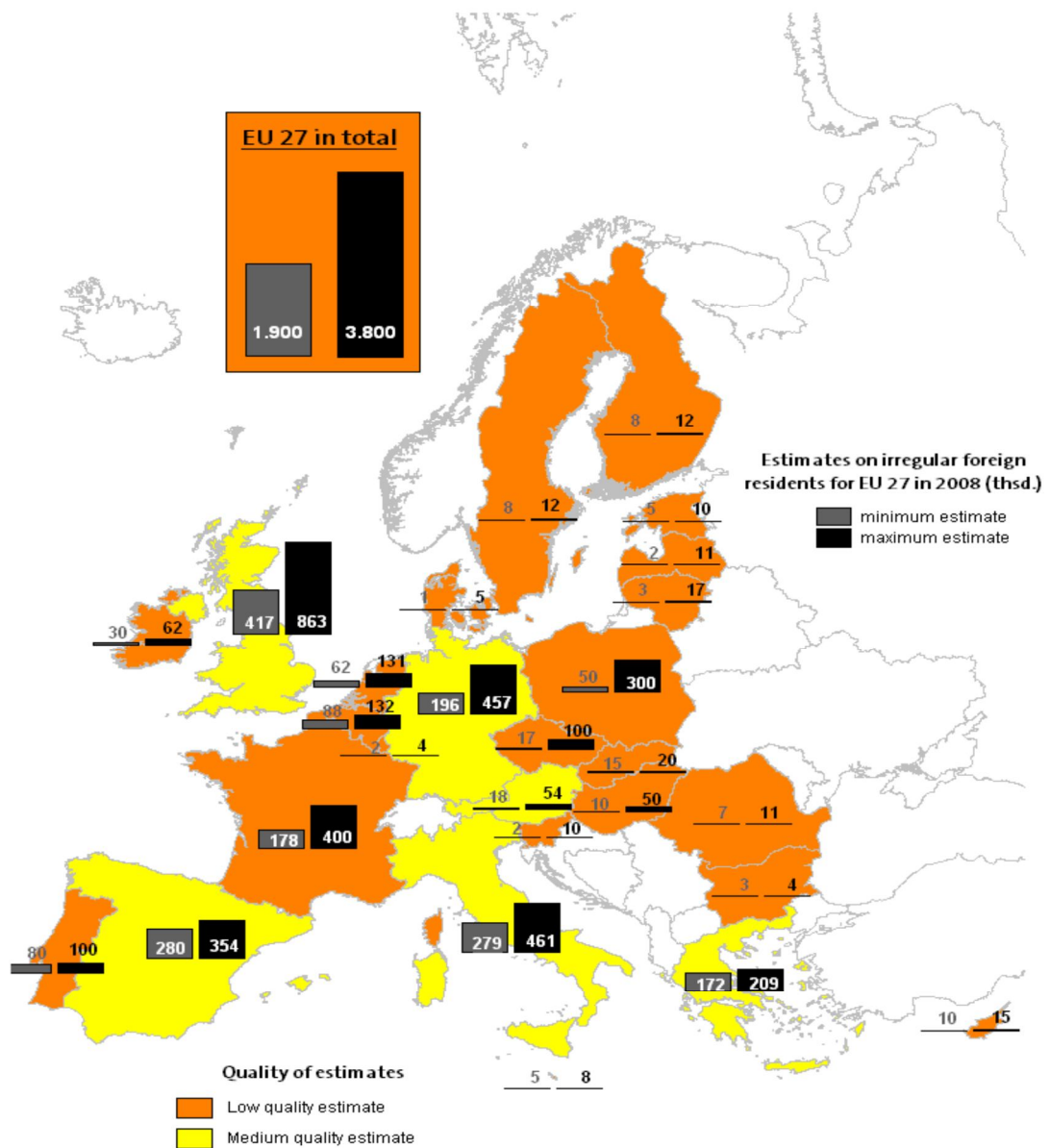
Fuente: Kovacheva y Vogel, art.cit., p. 10.

<b>Año</b>	<b>Población irregular en millones de personas</b>		<b>Como porcentaje de la población</b>		<b>Como porcentaje de la población extranjera</b>	
	<b>mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Mínimo</b>	<b>máximo</b>	<b>Mínimo</b>	<b>máximo</b>
<b>UE15</b>						
<b>2002</b>	3.1	5.3	0.8%	1.4%	14%	25%
<b>2005</b>	2.2	4.8	0.58%	1.23%	8%	18%
<b>2008</b>	1.8	3.3	0.46%	0.83%	7%	12%
<b>UE27</b>						
<b>2008</b>	1.9	3.8	0.39%	0.77%	7%	13%

Fuente: Triandafyllidou, *op.cit.*, p.12

Asimismo, en el mapa 1, se confirma que algunos países de la UE lidian con grandes volúmenes de migración irregular (Reino Unido, Alemania, Francia, España, Italia, Polonia y Grecia), mientras que otros enfrentan números relativamente bajos.

**MAPA 1: COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN RESIDENTE IRREGULAR EN LA UE (2008)**



Fuente: Triandafyllidou, *op.cit.*, p. 107.

Dadas estas disparidades entre diversos miembros de la Unión Europea ¿cuáles son los retos específicos que enfrentan los países de estudio en este trabajo? A continuación, se hará un breve repaso sobre la situación de Finlandia, Alemania, Eslovenia y Francia, países que ostentaron la presidencia de la UE durante las últimas etapas de negociación de la Directiva de Retorno. Esto ayudará a comprender las preferencias y posición de cada uno de estos países frente a la Directiva de Retorno.

## SITUACIÓN DE LA MIGRACIÓN IRREGULAR EN FINLANDIA, ALEMANIA, ESLOVENIA Y FRANCIA HASTA 2008

### Finlandia

En comparación a otros países europeos, hasta 2008 Finlandia no era un destino tradicional de migración irregular. En las décadas de 1960 a 1990, el país fue fundamentalmente emigrante, particularmente con destino a Suecia, Estados Unidos y Australia.<sup>17</sup> Si bien la política migratoria finlandesa ha sido tradicionalmente estricta, en la década de 1990 la migración a Finlandia aumentó considerablemente, al cuadruplicarse entre 1990 y 2004.<sup>18</sup> Este aumento se explica por la adhesión de Finlandia a la Unión Europea en 1995, así como por diversos ajustes a las políticas migratorias:

- 1) Se permitió el regreso de personas de origen o ascendencia finlandesa que regresaron de Suecia y la ex Unión Soviética.<sup>19</sup>
- 2) Se ampliaron las cuotas para refugiados con la ONU, con lo que migraron a Finlandia somalíes, sudaneses, ex yugoslavos, afganos, iraníes, e iraquíes.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Sagne *et al.*, art.cit., p. 7

<sup>18</sup> La cifra aumentó de 26,300 personas a 108, 424 mil (*Ibid.*, p. 9).

<sup>19</sup> *Loc.cit.*

3) Se incrementó el número de migrantes laborales, particularmente de países vecinos, como Estonia y Rusia. Asimismo, se flexibilizaron algunas de las políticas en la materia<sup>21</sup>, en respuesta a la baja tasa de natalidad y el envejecimiento de la población. Sin embargo, el número de migrantes laborales sigue siendo muy bajo en comparación a otros países de la UE, en parte debido a que no es fácil encontrar trabajo.<sup>22</sup>

A pesar de estos cambios, Finlandia continúa teniendo una población extranjera mucho menor al resto de los países europeos. De acuerdo a Clandestino, en 2008 había, aproximadamente, 121,739 personas de origen extranjero<sup>23</sup>, es decir, 2.3% de la población total. Asimismo, ese año en Finlandia sólo había entre ocho y diez mil migrantes irregulares.<sup>24</sup> La mayor parte de éstos entraron legalmente al país y se quedaron temporalmente después de que sus permisos o visas expiraron; sólo un número muy reducido entró de manera irregular y se quedó en el país por mucho tiempo.<sup>25</sup> En efecto, la ubicación geográfica de Finlandia, el idioma y la cultura finlandesa, funcionaron mucho tiempo como detractores para la migración irregular permanente.<sup>26</sup>

Todo ello ha contribuido a que la experiencia finlandesa respecto a integración y retorno de migrantes sea relativamente nueva<sup>27</sup>. Sin embargo, y si bien el gobierno finlandés ha señalado que la regularización no es la forma más adecuada para lidiar con la migración, en algunos casos lleva a cabo regularizaciones matizadas. Por ejemplo, cuando un solicitante

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 10

<sup>21</sup> Por ejemplo, con relación a los permisos de trabajo y residencia (*ibid.*, 10 y 11).

<sup>22</sup> El nivel de desempleo entre migrantes es bastante alto, si bien no viven en pobreza debido a los generosos servicios públicos de asistencia social (*loc.cit.*).

<sup>23</sup> Ver anexo 3 "Datos 2008" en Kovacheva y Vogel, art.cit, p. 13.

<sup>24</sup> *Loc.cit.*

<sup>25</sup> Sagne *et al.*, art.cit., p. 12.

<sup>26</sup> *Loc.cit.*

<sup>27</sup> En 2002, se discutieron algunas reformas a la Ley de Migración, incluyendo posibles controles más estrictos para evitar la migración irregular (David Reichel, "Finland" en Baldwin-Edwards y Kraler, art.cit., p. 48).

de asilo es rechazado, pero por alguna razón no puede regresar a su país, el gobierno evalúa la posibilidad de otorgarle un permiso de residencia, bajo argumentos de “compasión” (salud, vínculos con Finlandia, posibilidad de acceder a servicios básicos en su país de origen, entre otros).<sup>28</sup>

De esta forma, la posición finlandesa respecto a los migrantes regulares e irregulares en foros internacionales, particularmente **a nivel de derechos humanos, es considerada “amigable”, tolerante y abierta en comparación a la media europea.** De hecho, el Índice de Políticas de Integración de Migrantes<sup>29</sup> (MIPEX, por sus siglas en inglés), considera **a Finlandia como el país mejor evaluado entre los cuatro países que se estudian en esta tesis, al contar con políticas “relativamente favorables” en materia de migración.**

**Finlandia no está exenta, sin embargo, de las tendencias populistas y nacionalistas que han afectado a Europa en los últimos años.** Los inicios de 1990, marcados por el inicio de mayores flujos de migración a Finlandia, coincidieron con una fuerte recesión económica y altos niveles de desempleo, que generaron resentimientos en la población hacia los migrantes. A principios de la década de 2000, esta situación se agravó cuando grandes grupos de gitanos búlgaros y rumanos comenzaron a buscar asilo en la mayoría de los países europeos, incluido Finlandia. De hecho, de acuerdo a encuestas, en 2003 los finlandeses se consideraron más racistas que el resto de los europeos.<sup>30</sup> En los últimos años, **el partido de extrema derecha “Verdaderos finlandeses”** ha fortalecido su

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 50

<sup>29</sup> MIPEX es una herramienta para medir las políticas de integración de los migrantes en 25 estados miembros de la Unión Europea y en tres países extracomunitarios. Emplea más de 140 indicadores y abarca seis áreas de políticas que definen el viaje que emprende el migrante hasta conseguir la ciudadanía plena: acceso al mercado laboral, reagrupación familiar, residencia de larga duración, participación política, acceso a la nacionalidad y antidiscriminación. Se puede consultar aquí: <http://www.mipex.eu/> (Acceso 15 de marzo de 2011).

<sup>30</sup> Sagne *et al.*, art.cit., p. 13.

posición en el país mediante posiciones anti - UE y xenófobas<sup>31</sup>, de manera paralela al ascenso de la derecha en muchos países europeos y países vecinos como Suecia y Noruega.

A pesar de ello, diversos analistas consideran que **el debate sobre la migración en Finlandia es sano, bien documentado y abierto**. Incluso parece haber mayor conciencia y objetividad por parte de los medios de comunicación en los últimos años.<sup>32</sup> Igualmente, un dato interesante es que los sentimientos antieuropeos son mucho menores en Finlandia que en Austria y Suecia, los dos países que se unieron a la UE en el mismo año, 1995.<sup>33</sup>

#### *Resumen y posición a priori de Finlandia respecto a la Directiva de Retorno*

En resumen, Finlandia no tenía un problema de migración irregular. A nivel interno no enfrentaba gran presión que pudiera tener un efecto directo en sus preferencias respecto a la Directiva de Retorno. Asimismo, si bien la legislación finlandesa en la materia era estricta, también era una de las más favorables a los derechos de los migrantes. Esto apuntaría a que en **las negociaciones**, particularmente en el contexto de la **dramática llegada de miles de migrantes irregulares a las Islas Canarias y Malta** a mediados de 2006, **Finlandia asumiría una posición constructiva y favorable a los derechos de los migrantes**.

#### *Alemania*

Alemania ha sido tradicionalmente un país de destino para diversos grupos de migrantes. A finales de la Segunda Guerra Mundial, millones de alemanes migraron a la República Federal de Alemania desde la República Democrática Alemana y algunos países del centro y este de Europa. Luego, entre 1955 y 1973, Alemania firmó varios acuerdos bilaterales y contrató a

---

<sup>31</sup> En 2011, los Verdaderos Finlandeses se convirtieron en la tercera fuerza en el Parlamento a nivel nacional.

<sup>32</sup> Sagne *et al.*, art.cit., p. 14.

<sup>33</sup> Laura Pekonen, "Attitudes in new EU states evolve in ten years", *Helsingin Sanomat*, 2005.



casi 13 millones de trabajadores para reactivar su economía<sup>34</sup>. En 1973, se detuvo este tipo de contrataciones y la mayor parte de los trabajadores extranjeros decidió quedarse a vivir en el país.<sup>35</sup>

Posteriormente, tras la caída del Muro de Berlín, entre 1990 y 2003, aproximadamente dos millones y medio de alemanes étnicos regresaron a su país<sup>36</sup> y se incrementó notoriamente el número de refugiados en Alemania y las solicitudes de asilo, sin que el país estuviera preparado para afrontar esta situación.<sup>37</sup> Un gran número de solicitantes permaneció en el país sin una residencia fija o segura y con la constante amenaza de ser expulsado. Estos migrantes, que con el tiempo establecieron vínculos en el país, fueron una importante fuente de migración irregular.<sup>38</sup> Finalmente, entre 1993 y 2007, las autoridades alemanas admitieron a diversos grupos de refugiados (judíos y ex yugoslavos, particularmente). Muchos de los solicitantes de asilo ex yugoslavos rechazados permanecieron en Alemania de manera irregular.<sup>39</sup> En estos años también se incrementó notablemente el número de estudiantes extranjeros.

De acuerdo a Clandestino, en 2008 la población extranjera en Alemania era de 7, 255, 949 personas<sup>40</sup>, es decir, el 8.8 por ciento de la población total. Entre 2002 y 2007, los grupos más grandes eran turcos, italianos, polacos, serbios, montenegrinos y macedonios,<sup>41</sup> todos países europeos, aunque en los últimos años han aumentado el número de migrantes de otras nacionalidades, como vietnamitas, iraníes, iraquíes y marroquíes.<sup>42</sup>

---

<sup>34</sup> Norbert Cyrus, "Country Report : Germany", *CLANDESTINO Research Project*, 2009, p. 7.

<sup>35</sup> *Loc.cit.*

<sup>36</sup> *Ibid*, pp. 7 y 8.

<sup>37</sup> *Ibid*, p. 18. Muchos de los migrantes eran polacos que solicitaban ingresar como "alemanes étnicos".

<sup>38</sup> *Loc.cit.*

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>40</sup> Ver anexo 3 "Datos 2008" en Kovacheva y Vogel, *art.cit.*, p. 13.

<sup>41</sup> Cyrus, *art.cit.*, p. 15 y Albert Kraler, "Germany" en Baldwin-Edwards y Kraler, *art.cit.*, p. 52).

<sup>42</sup> Cyrus, *art.cit.*, p. 15.

Por otro lado, Clandestino calcula que en 2008, la población migrante irregular fue de entre 195,845 y 457,015 personas<sup>43</sup>, un número mucho menor al que se difundía en Alemania a principios de la década de 2000: entre 100,000 y un millón de migrantes irregulares<sup>44</sup>. En 2006, los grupos más grandes de migrantes irregulares eran turcos, rumanos y búlgaros.<sup>45</sup> De acuerdo a expertos, la gran cantidad de condiciones y requisitos para acceder a un permiso de residencia en Alemania incentivó a estos grupos a no solicitar la residencia.<sup>46</sup>

El tema es sensible y difícil para las autoridades en el gobierno. Tradicionalmente, Alemania se ha opuesto tajantemente a los programas masivos de regularización, señalando que tienen consecuencias contradictorias. Cabe mencionar que desde la década de 1990, cuando los solicitantes de asilo son rechazados y no pueden regresar a su país de origen, el gobierno alemán les da un permiso de “tolerancia”, que en sí mismo no los hace ciudadanos regulares ni irregulares, pero se puede renovar en caso de que el impedimento para su salida siga vigente. Este esquema permite que los migrantes trabajen, pero sólo de manera limitada y restringida, y los hace acreedores a servicios de asistencia básicos.<sup>47</sup>

Los gobiernos alemanes han actuado a favor de medidas más estrictas para controlar la migración y se han pronunciado en contra de una mayor armonización europea por temor a que pueda fomentar la migración.<sup>48</sup> En las décadas de 1980 y 1990, destacaron el endurecimiento de la política de asilo<sup>49</sup>, la limitación a las cuotas para admitir a “alemanes étnicos”, y diversos acuerdos de repatriación de migrantes irregulares con los países vecinos.

---

<sup>43</sup> Kovacheva y Vogel, art.cit., p. 13.

<sup>44</sup> Cyrus, art.cit., p. 26.

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp. 48-49.

<sup>46</sup> Duvell, art.cit., p. 2.

<sup>47</sup> Desde 2007, el gobierno ha instrumentado algunos programas de regularización para disminuir el número de personas en esta situación. Los programas no consideran a las personas que han cometido actos “ofensivos”, como engañar a las autoridades migratorias y no tener documentos legales, lo que ha generado muchas críticas, dado que dichos actos son propios del migrante irregular. Kraler, “Germany”, art.cit., pp. 53-57

<sup>48</sup> Ver Roderick Parkes, “Asylum and Immigration Policy”, en Kietz y Perthes, art.cit., pp. 49-50.

<sup>49</sup> El cambio más importante en materia de asilo fue en 1993, cuando se limitó el número de solicitudes aceptadas y se redujeron enormemente las prestaciones sociales que los beneficiarios percibían.

Con ello, las solicitudes de asilo disminuyeron drásticamente a finales de la década de 1990 y principios de la de 2000,<sup>50</sup> mientras que la migración irregular parece haber disminuido desde 1998 y haberse estabilizado desde 2003.<sup>51</sup>

Asimismo, desde 2004, la migración a Alemania parecería haberse estabilizado, y en algunos casos, la emigración la superaría. En particular, parece haber aumentado la población migrante temporal en detrimento de la permanente.<sup>52</sup>

En 2005, entró en vigor una nueva ley de migración que replanteó a fondo la Ley de Extranjería de 1990. De acuerdo a Stritzky “la demanda de especialistas en tecnología de la información y el informe que una comisión independiente nombrada por el Ministerio del Interior elaboró en 2001 dejaron claro por primera vez desde 1973 que se necesitaba mano de obra extranjera para resolver ciertos problemas demográficos estructurales en Alemania”.<sup>53</sup> En la ley destacan dos rasgos: el reconocimiento de que la migración no es necesariamente un fenómeno temporal y el rechazo a los trabajadores no cualificados. La reforma consistió en gran parte en la reducción de los tipos de permiso de residencia y en regular la migración relacionada con el trabajo. No impulsó nuevas formas de acceso al mercado laboral alemán. De hecho, “la ley consistió más en la sistematización de una situación legal en parte desordenada, que en una reforma sustancial”.<sup>54</sup>

El tema de la migración, la irregular en particular, es importante para la sociedad alemana. En general, el debate tiene tres tendencias: quienes aluden a las cuestiones

---

<sup>50</sup> Cyrus, art.cit., p. 18

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>52</sup> Sin embargo, no es claro si este desarrollo se debe a las políticas restrictivas que el Gobierno ha implementado, a que el país ya no es tan atractivo como lo era, o a que ha en realidad ha aumentado el número de migrantes irregulares. *Ibid.*, pp. 9-12.

<sup>53</sup> Johannes von Stritzky, “Política de inmigración alemana: de la negativa a la renuencia”, *Real Instituto Elcano*, 2009. Disponible en la página del Instituto. Acceso 19 de marzo de 2011: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/demografia+y+poblacion/ari93-2009t](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari93-2009t) La traducción es mía.

<sup>54</sup> Loc. cit. La traducción es mía.

humanitarias que viven los migrantes, ya sean regulares o irregulares, quienes igualan la migración con falta de oportunidades, y cuestiones de inseguridad y crimen, y quienes abogan por incrementar el número de migrantes legales laborales, dado el envejecimiento de la población y la necesidad de mantener la economía activa.

En años recientes, el tema ha resurgido y se ha polarizado debido a las preocupaciones sobre terrorismo, extremismo religioso, así como la crisis económica y financiera global. En todos los casos, aumenta la percepción entre la población de que la migración afecta al país. En este contexto, la Canciller Federal Ángela Merkel declaró que los esfuerzos de su país por construir una sociedad multicultural habían "fracasado completamente" y señaló que era una ilusión que los alemanes y los trabajadores extranjeros pudieran convivir "felizmente".<sup>55</sup>

#### *Resumen y posición a priori de Alemania respecto a la Directiva de Retorno*

Alemania tiene mucha experiencia en migración. El tema es **sensible** y está muy **politizado**. En 2008, era **el país con el mayor número y el grupo más diverso de migrantes irregulares entre los cuatro estudiados**. El gobierno había realizado ya **muchos ajustes en su legislación** para responder a los principales retos de este tipo de migración. **El peso del tema en la historia y vida alemana indica que las preferencias específicas del país y su legislación tendrían gran importancia en su posición. Difícilmente aceptaría mayores obligaciones a las que ya establecía su legislación.**

---

<sup>55</sup> "Merkel's Rhetoric in Integration Debate is 'Inexcusable'", *Spiegel*, 18 de octubre de 2010. Acceso 11 de febrero de 2011 : <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,723702,00.html>

## Eslovenia

Eslovenia se convirtió en un estado independiente en 1991 e ingresó a la Unión Europea en 2004. En 2008, tenía una población extranjera de apenas 53,555 personas<sup>56</sup> -2.6 por ciento de la población total-, quienes en su mayoría eran ex yugoslavos (bosnios, serbios, montenegrinos y macedonios).<sup>57</sup> En los últimos años, Eslovenia ha disminuido el acceso a los trabajadores temporales debido a crisis económicas.<sup>58</sup>

En sus pocos años de vida independiente, Eslovenia ha sido un país de tránsito para los migrantes irregulares. Si bien es muy difícil conseguir trabajo en el país sin estar registrado,<sup>59</sup> su ubicación geográfica y condición como miembro de la UE lo hacen atractivo para el paso de migrantes de países vecinos que no son miembros de la Unión. La mayor parte de las personas que cruzan o tratan de hacerlo de manera irregular, son serbios, albanos y macedonios.<sup>60</sup> De acuerdo a Clandestino, en 2008 había entre dos mil y 10 mil migrantes irregulares viviendo en el país.<sup>61</sup>

Por otra parte, es importante destacar que también hay un grupo de personas, a los que se podría clasificar como migrantes irregulares, pero que no alcanzan a serlo del todo. Tras lograr su independencia, Eslovenia ofreció la nacionalidad a las personas que vivían en ese país, pero que provenían de otros estados de la ex Yugoslavia. La mayor parte lo hicieron

---

<sup>56</sup> Ver anexo 3 "Datos 2008" en Kovacheva y Vogel, art.cit, p. 13. Este dato se refiere a las personas que no son ciudadanos en el país que residen, en este caso, Eslovenia. El número, por lo tanto, no contempla a los ciudadanos eslovenos que nacieron en otro país. Para el caso de Eslovenia esto es importante, ya que de acuerdo a Eurostat, el número de ciudadanos eslovenos nacidos en el exterior es más del doble que el número de personas con ciudadanía extranjera. Para más información, ver Katya Vasileva, "6.5% of the EU population are foreigners and 9.4% are born abroad", *EUROSTAT*, 2011, p. 4. Disponible en la página de EUROSTAT. Acceso 19 de marzo de 2011: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-11-034/EN/KS-SF-11-034-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-034/EN/KS-SF-11-034-EN.PDF)

<sup>57</sup> David Reichel, "Slovenia" en Baldwin-Edwards y Kraler, art.cit., p. 132.

<sup>58</sup> "Slovenia", *MIPEX*. Disponible en la página de MIPEX. Acceso 15 de marzo de 2011: <http://www.mipex.eu/slovenia>

<sup>59</sup> Reichel, "Slovenia", art.cit, p. 132.

<sup>60</sup> Loc. cit.

<sup>61</sup> Kovacheva y Vogel, art.cit, p. 13.

y se borró del registro de población a los restantes.<sup>62</sup> Sin embargo, muchas de las personas que se negaron a cambiar de nacionalidad, permanecieron en el país. En 2004, los llamados “borrados” eran 18, 305 personas, si bien en los últimos años este número parece haber disminuido.<sup>63</sup>

Si bien Eslovenia no enfrenta un problema grave de migración irregular, su política en la materia es muy restrictiva. El tema es muy importante en el discurso político. De acuerdo a Reichel, desde 1990 se han realizado debates públicos sobre migración irregular y asilo que han contribuido a criminalizar a los migrantes y a sobre simplificar los temas migratorios.<sup>64</sup> Asimismo, desde que Eslovenia comenzó a negociar su entrada a la UE, grandes sectores de la población se referían al país como “la puerta trasera” de la Unión. El propio gobierno llamó a la migración irregular como una amenaza a la seguridad nacional<sup>65</sup> y vinculó disputas bilaterales con la migración. No obstante, en los últimos años, la situación ha mejorado. El Partido Nacional Esloveno, de extrema derecha, ha moderado su discurso<sup>66</sup> y han surgido grupos que denuncian las condiciones en las que viven los migrantes irregulares.

El índice MIPEX ubica a Eslovenia muy por debajo de los países estudiados en esta tesis (Finlandia, Francia y Alemania), pero destaca que es el país centroeuropeo mejor evaluado y que tiene unas de las políticas más favorables en el ámbito de la reunificación familiar.<sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> Fuera de esto, el gobierno ha señalado que es contrario a las regularizaciones, pues se considera que esta medida incentiva la migración irregular. Reichel, “Slovenia”, art.cit, p. 133.

<sup>63</sup> *Loc.cit.*

<sup>64</sup> *Loc.cit.*

<sup>65</sup> Ver comunicado del gobierno esloveno “Illegal migration: a threat to Slovenia’s national security”, enero de 2001. Disponible en la Oficina de comunicación del Gobierno esloveno. Acceso 26 de junio de 2012: [http://www.ukom.gov.si/en/media\\_relations/background\\_information/domestic\\_policy/illegal\\_migration\\_a\\_threat\\_to\\_slovenias\\_national\\_security/](http://www.ukom.gov.si/en/media_relations/background_information/domestic_policy/illegal_migration_a_threat_to_slovenias_national_security/)

<sup>66</sup> “Right on Down”, *The Economist*, noviembre 12, 2009. “Disponible en el sitio de *The Economist*. Acceso 25 de junio de 2012: <http://www.economist.com/node/14859369>

<sup>67</sup> “Slovenia”, MIPEX, art.cit.

### *Resumen y posición a priori de Eslovenia respecto a la Directiva de Retorno*

Los datos estudiados se resumen en que a pesar de que **Eslovenia no enfrentaba un grave problema de migración irregular, sí tenía una política en la materia muy restrictiva y el tema era importante en el discurso político.** No obstante, es el país centroeuropeo con las **políticas más favorables** hacia los migrantes de acuerdo al índice MIPEX.

**Estos datos apuntan a una posición difícil de interpretar respecto a la Directiva de Retorno.** La posición de Eslovenia como país de tránsito y sus preocupaciones en términos de seguridad nacional, indican que al país le interesaría **actuar a favor de una política efectiva de retorno** de migrantes irregulares, aunque sus políticas restrictivas podrían señalar que buscaría que algunas de las disposiciones de la Directiva se apegaran a su **legislación nacional.**

### Francia

Francia es un país destino de migrantes desde mediados del siglo XIX. Durante la Revolución Industrial, recibió flujos masivos de trabajadores extranjeros. Desde entonces, la política migratoria francesa ha oscilado entre privilegiar la migración por cuestiones demográficas y hacerlo por motivos económicos. Después de la Segunda Guerra Mundial, Francia promovía la migración permanente, pero desde la crisis del petróleo de 1973 y el aumento de las tasas de desempleo, se ha enfocado en restringirla.

En 2008, la población extranjera en Francia era de 3, 650,100 personas -5.72 por ciento de la población total-, la mayoría portugueses, seguidos muy de cerca de argelinos, marroquíes y turcos<sup>68</sup>. Por su parte, Clandestino calcula que en ese mismo año, había entre 178,000 y 400,000 migrantes irregulares. La mayor parte de ellos provenían de Argelia, pero

---

<sup>68</sup> Anna Triandafyllidou, "Policy Brief-France", *CLANDESTINO Research Project*, 2009, p. 2.

también de otros países africanos, así como de Haití, Turquía, Irán, Afganistán, entre muchos otros.

En las décadas de 1990 y 2000, Francia realizó muchos cambios a su política migratoria, generalmente para hacerla más restrictiva. A inicios de la década de 1990, adoptó medidas para disminuir los fraudes para obtener la ciudadanía francesa (matrimonios, paternidad y nacimientos arreglados<sup>69</sup>), así como restringir la reunificación familiar y las solicitudes de asilo y visas. Estas últimas son ahora mucho más complicadas desde el punto de vista administrativo y financiero.

En 2005, el gobierno francés creó una fuerza policiaca especial, particularmente para limitar la migración irregular. La policía es activa en las fronteras, la detención de migrantes irregulares y la expulsión de quienes han sido arrestados, y tiene el mandato de combatir el empleo informal de migrantes y las redes de migración irregular.<sup>70</sup> Además, es responsable del análisis de los flujos migratorios y de las herramientas tecnológicas para identificar documentos falsos.<sup>71</sup>

Desde inicios de su campaña electoral, Nicolás Sarkozy, Presidente francés de 2007 a 2012, y antiguo Ministro del Interior, señaló que la migración, incluyendo la migración irregular, sería una prioridad de su gobierno. Ese año, después de seis leyes y la creación de un Ministerio de Migración, Integración y de Identidad Nacional, Francia votó una nueva ley que buscaría promover la migración “selectiva”: abrir selectivamente las puertas a, sobre todo, trabajadores calificados.<sup>72</sup> La ley impuso nuevas restricciones a la reunificación familiar, como los exámenes de DNA, y se implementaron nuevas medidas contra los fraudes para

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 3

<sup>70</sup> *Loc.cit*

<sup>71</sup> *Loc. cit.*

<sup>72</sup> Cristophe Bertossi, “France: the State strives to shape ‘chosen’ immigration”, *CESPI*, Country paper, 2008, pp. 3-6. Disponible en la página del CESPI. Acceso 3 de abril de 2011: <http://www.cespi.it/WPMIG/Contry%20mig-FRANCIA.pdf>



obtener la nacionalidad francesa, así como criterios para mejorar la integración de los migrantes legales.<sup>73</sup> Por otra parte, se dio prioridad a la firma de acuerdos con los países de origen de los migrantes irregulares.

Desde entonces se han anunciado nuevos planes para reducir la migración a Francia, al reducir las cuotas para los trabajadores temporales o la reunificación familiar, por ejemplo.<sup>74</sup> También se han impulsado los debates sobre la identidad nacional y la laicidad del Estado francés, y se han realizado deportaciones masivas de grupos de migrantes irregulares, como fue el caso de un gran número de gitanos rumanos y búlgaros, en 2010. Por otra parte, si bien desde principios de la década de 1980 y hasta 2006 se realizaron algunas regularizaciones, el gobierno francés no prevé realizarlas nuevamente en el futuro cercano.

En los últimos años, la migración con motivo de reunificación familiar y las naturalizaciones han disminuido. Sin embargo, de acuerdo a Duvell, es posible que todas las leyes y cambios sobre migración que Francia ha impulsado tengan un efecto contradictorio en materia de migración irregular, debido a su complejidad y a que cambian con demasiada frecuencia para poder implementarlas con eficiencia y que sean entendibles.<sup>75</sup> De acuerdo a MIPEX, las políticas francesas son las "más contradictorias y menos favorables de los países grandes de la UE" y la situación no ha mejorado en los últimos años.<sup>76</sup>

La sociedad francesa está dividida respecto a las políticas que deben implementarse para limitar la migración. El tema se ha politizado desde hace muchos años, y ha sido promovido por el Frente Nacional, de extrema derecha, que en 2002 pasó a la segunda ronda en las elecciones presidenciales y se consolidó como la tercera fuerza electoral. La

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, pp. 5 y 6.

<sup>74</sup> Triandafyllidou, art.cit., p.3.

<sup>75</sup> Duvell, art.cit., p. 2.

<sup>76</sup> "France", MIPEX. Disponible en la página de MIPEX. Acceso 3 de abril de 2011. Ver análisis en <http://www.mipex.eu/blog/france-least-favourable-most-contradictory-policies-of-major-migration-countries>  
La traducción es mía.

migración también es parte del discurso de los gobiernos franceses. Por ejemplo, algunos consideran que el debate sobre la identidad nacional francesa, impulsado por el Presidente Nicolás Sarkozy, y el rechazo a que Bulgaria y Rumania formen parte de la Zona Schengen en 2011, tuvo fines electorales, con miras a las elecciones generales de 2012. Asimismo, de acuerdo a MIPEX, el Ministerio de Migración, Integración y de Identidad Nacional expresa constantemente sus buenos resultados con números de migrantes expulsados.<sup>77</sup> El terrorismo, el extremismo religioso y las crisis económicas han radicalizado y politizado aún más el tema.

#### *Resumen y posición a priori de Francia respecto a la Directiva de Retorno*

El tema de la migración en Francia es muy importante. En los últimos años se han **realizado grandes reformas a la política migratoria francesa**, si bien ésta se ha convertido en una de las **más contradictorias y menos favorables** de los países “grandes” de la UE. El entonces Presidente Sarkozy estableció la migración como **prioridad de su gobierno** y lo **politizó** de diversas formas. Este contexto **ayudaría a comprender el activo papel de Francia en las negociaciones de la Directiva de Retorno y la relevancia del tema migratorio durante la presidencia francesa del Consejo de la UE.**

#### *Conclusión*

Si bien diversos estudios calculan que entre 2002 y 2008 había hasta ocho millones de migrantes irregulares en la UE, de acuerdo al proyecto Clandestino, publicado en 2009, el número osciló entre 1.9 y 5.4 millones de personas, respectivamente. La mayor parte de ellos

---

<sup>77</sup> *Loc. cit.*

se concentra en la UE 15 y dentro de este grupo, hay grandes disparidades en la situación y experiencia de cada país.

En términos generales, los casos de Alemania y Francia son similares. Los países tienen décadas de experiencia en materia de migración y posiciones sensibles, politizadas y restrictivas sobre migración irregular que han cobrado relevancia en los últimos años. Finlandia y Eslovenia, por su parte, son países pequeños con menor experiencia en la materia. Ambos países tienen posiciones estrictas en el ámbito de la migración irregular, pero Finlandia tiene políticas favorables hacia los migrantes y Eslovenia es muy restrictiva. Los **principales indicadores de estos cuatro casos se resumen en el cuadro comparativo** que se presenta en la siguiente página. Esta información ayuda a comprender y explicar la posición y las preferencias que cada uno de estos países impulsaron en las negociaciones de la Directiva de Retorno, que se analizan en el siguiente capítulo.

**Tabla 5: Principales indicadores migratorios en Finlandia, Alemania, Eslovenia, Francia y la UE (2008)**

País	Población (millones)	Pob. extranjera	Pob. extranjera irregular		Miembro UE desde	Principal partido de ultraderecha	Tendencia en política migratoria	Promedio MIPeX
			Min	Max				
<b>Finlandia</b>	5,300	121, 739 (2.3% de población total)	8,000 (7% de pobl. extranjera)	12,000 (10% de pobl. extranjera)	1995	Verdaderos Finlandeses	Estricta, pero una de las más favorables a los derechos de los migrantes.	69 (más favorable entre países estudiados)
<b>Alemania</b>	82,221	7, 255, 949 (8.8% de población total)	195,845 (3% de pobl. extranjera)	457,015 (6% de pobl. extranjera)	fundador	Partido Nacional Democrático	Restrictiva, especialmente desde finales de 1980.	57
<b>Eslovenia</b>	2,026	53, 555 (2.6% de población total)	2,017 (4% de pobl. extranjera)	10,084 (19% de pobl. extranjera)	2004	Partido Nacional Esloveno	Muy restrictiva.	49 (más favorable entre países centroeuropeos)
<b>Francia</b>	63,753	3, 650, 100 (5.72 % de población total)	178,000 (5% de pobl. extranjera)	400,000 (11% de pobl. extranjera)	fundador	Frente Nacional	Restrictiva. Prioridad del gobierno del entonces Presidente Nicolás Sarkozy.	51 (políticas más contradictorias)
<b>UE 27</b>	497,481	28,931,683 (5.81% de población total)	1,949,296 (7% de pobl. extranjera)	3,811,386 (13% de pobl. extranjera)	n/a	En elecciones PE 2009, partidos derecha y ultraderecha fortalecidos.		n/a

Fuente: Elaboración propia, con base en datos presentados en este capítulo.

### **CAPÍTULO 3: EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE LA DIRECTIVA DE RETORNO**

El objetivo de este capítulo es analizar a fondo el proceso de negociación de la Directiva de Retorno desde la perspectiva de la presidencia del Consejo de la UE. Para ello, primero se explica brevemente el origen de la DR y los principales elementos de la propuesta que la Comisión en septiembre de 2005. Después, y con base en las herramientas estudiadas en los capítulos anteriores, especialmente las funciones de manejo de agenda -que se puede manifestar como establecimiento, exclusión y estructuración de la agenda-, mediación y representación interna, explico el proceso de negociación de la Directiva de manera cronológica. El análisis destaca las preferencias de Finlandia, Alemania, Eslovenia y Francia respecto a la DR durante todo el proceso, y las agendas y acciones que estos países desarrollaron durante los seis meses que asumieron la presidencia. En su conjunto, este capítulo ilustra las oportunidades y los límites de la presidencia en la toma de decisiones de la UE.

Cabe mencionar que mientras que en el capítulo anterior se adelantó la posición a priori de Finlandia, Alemania, Eslovenia y Francia respecto a la DR con base en su situación migratoria, en este capítulo las preferencias se estudian con mayor profundidad en el contexto de las negociaciones de la Directiva y, una vez como presidentes del Consejo de la UE, en el marco otros intereses y coyunturas que cada país enfrentó.

## LA DIRECTIVA DE RETORNO

En el capítulo anterior se presentaron datos que hicieron evidentes las disparidades en la situación de los países miembros de la UE en materia de migración irregular. No obstante, desde la abolición de las fronteras de la Unión en 1992, se ha generalizado la percepción de que es necesario cooperar y trabajar en políticas migratorias mucho más coordinadas. Así, en 1999 el Consejo Europeo de Tampere estableció un planteamiento en materia de inmigración y asilo, y en 2004 el Consejo de Bruselas pidió con el Programa de la Haya que se estableciera una política eficaz de expulsión y repatriación, basada en normas comunes. En respuesta, en septiembre de 2005, la Comisión Europea propuso al Consejo de la UE y al Parlamento Europeo la “Directiva sobre procedimientos y normas comunes en los estados miembros para el retorno de nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio” o la llamada Directiva de Retorno (DR). La Comisión señaló que su objetivo era “prever normas comunes claras, transparentes y justas en materia de retorno, expulsión, uso de medidas coercitivas, internamiento temporal y reingreso, que tengan plenamente en cuenta el respeto a los derechos humanos y las libertades de las personas concernidas”<sup>1</sup>.

La Directiva de Retorno se negoció entre 2005 y 2008, bajo siete presidencias del Consejo de la UE, lo que ilustra las dificultades para lograr un acuerdo. Asimismo, fue la primera ley más importante de su tipo que se negoció formalmente por el “método comunitario”. Es decir, la propuesta de la Directiva fue formulada por la Comisión Europea y no por un país de la UE, se aprobó conjuntamente por el Consejo y el Parlamento de la UE mediante el proceso de codecisión, y se votó por medio de una mayoría cualificada y no por

---

<sup>1</sup> Comisión Europea, “Propuesta para una Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo sobre procedimientos y normas comunes en los estados miembros para el retorno de nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio”, *Comisión Europea*, COM(2005)391 final, 2005, p.2. Disponible en Eur-lex. Acceso: 7 de abril de 2012: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0391:FIN:EN:PDF>

unanimidad. Las negociaciones se realizaron en todos los niveles: Grupo de trabajo sobre migración y expulsión, Comité estratégico sobre inmigración, fronteras y asilo, Comité de Representantes Permanentes de la UE, y reuniones ministeriales. De manera paralela, en el Parlamento se discutían las propuestas y avances de la DR en la Comisión de libertades civiles, justicia y asuntos de interior (LIBE, por sus siglas en inglés), y en sesiones plenarias.

El 5 de junio de 2008, el Consejo de la Unión Europea endosó la Directiva y el 18 de junio, el Parlamento Europeo la aprobó con 369 votos a favor, 197 en contra y 106 abstenciones, en primera lectura y sin enmiendas. El 9 de diciembre del mismo año, el Consejo Europeo la ratificó con la abstención de Bélgica. Es importante mencionar que Reino Unido, Irlanda y Dinamarca no participaron en la adopción de la DR de conformidad con su no participación en algunos temas de la UE.

La Directiva de Retorno, como todas las Directivas de la UE, es obligatoria para los estados miembros firmantes desde el punto de vista de sus objetivos y el resultado que se quiere lograr, pero los estados pueden escoger la forma y los métodos más apropiados para llevarla a la práctica. La Directiva fija límites dentro de los cuales pueden variar las legislaciones nacionales. Normalmente, las Directivas contemplan un tiempo límite dentro del que se deben realizar los cambios legislativos necesarios en las leyes locales. En el caso de la Directiva de Retorno, el tiempo límite fue de dos años.

Pero, ¿qué dice exactamente la Directiva de Retorno?

### La Directiva de Retorno de 2005: características principales

La propuesta de la Comisión Europea de 2005 era extensa y cubría varias áreas<sup>2</sup>. A continuación explicaré únicamente los cinco grandes temas más importantes y contenciosos en las negociaciones, que ayudan a notar más claramente las preferencias de los países y el papel de la presidencia del Consejo de la UE en las negociaciones.

Estos temas son: 1) Procedimiento para finalizar la estancia irregular (salida voluntaria y expulsión); 2) Prohibición de reingreso a los migrantes en cuestión (prohibición de reingreso); 3) Derechos de los migrantes irregulares (recursos jurisdiccionales); 4) Internamiento temporal donde se mantendría a los migrantes en algunas circunstancias (internamiento temporal); y 5) Medidas para lidiar con menores sin papeles que no estuvieran acompañados por un adulto (menores no acompañados).

#### *Salida voluntaria y expulsión*

La propuesta establecía un procedimiento de dos etapas para finalizar la estancia irregular. Debía entregarse una decisión de retorno a cualquier nacional de un tercer país que se encontrara irregularmente en la UE. Se daba prioridad a permitir la salida voluntaria de la persona en un plazo de hasta cuatro semanas, a menos que hubiera razones para creer que podría fugarse en ese periodo. Si el nacional irregular no salía de la UE voluntariamente, los estados miembros ejecutarían la decisión por medio de una orden de expulsión. En este punto, la mayor parte de la discusión se centró en el tiempo que se debería dar a la persona para salir de manera voluntaria y los casos en los que esta salida voluntaria no debía otorgarse.

---

<sup>2</sup> Ver *loc.cit.*



### *Prohibición de reingreso*

La prohibición impediría el reingreso del nacional irregular del tercer estado afectado a la UE en un máximo de cinco años. El tiempo se podía ampliar en los casos en los que hubiera una amenaza seria para el orden o la seguridad pública. Se enlistaban diferentes circunstancias que debían considerarse al imponer la prohibición<sup>3</sup> y los casos en los que se podía retirar.<sup>4</sup> La discusión se centró en la duración de la prohibición y los casos en los que no debía de imponerse o retirarse.

### *Recursos jurisdiccionales*

La propuesta garantizaba que el nacional del tercer estado tuviera derecho a interponer ante un órgano jurisdiccional un recurso contra su retorno. El recurso tendría efectos suspensivos o incluiría el derecho del migrante a solicitar su suspensión hasta que se confirmara su retorno. Además, los estados debían proporcionar asistencia jurídica gratuita a los nacionales del tercer estado que no tuvieran suficientes recursos. En las negociaciones se discutió si estos recursos jurisdiccionales eran necesarios y en su caso, si deberían tener efectos suspensivos. También suscitó mucha controversia la idea de que se esperara que los estados tuvieran que proporcionar asistencia jurídica.

### *Internamiento temporal*

La propuesta señalaba que se mantendría al nacional del tercer estado respectivo en un centro de internamiento temporal cuando hubiera argumentos fundados de riesgo de fuga y

---

<sup>3</sup> De acuerdo al artículo 9, número 2, se debían tomar en cuenta “todas las circunstancias del caso concreto”, y en particular si: era la primera vez o no que se expedía una decisión de expulsión contra el nacional irregular, si había entrado a la UE durante otra prohibición de reingreso o no y si constituía una amenaza para el orden y la seguridad pública (*ibid.*, p. 17.)

<sup>4</sup> De acuerdo al artículo 9, número 3, la prohibición podía retirarse, en particular si: era la primera vez que se expedía una decisión de retorno o expulsión, el nacional irregular del tercer estado se había presentado a una oficina consular o había reembolsado los costos del procedimiento de su anterior retorno (*loc.cit.*).

no fuera suficiente aplicar medidas menos coercitivas<sup>5</sup>. Se requería que las autoridades judiciales dictaran la orden de internamiento temporal. En casos urgentes las autoridades administrativas podían expedir la orden de internamiento, pero las autoridades judiciales debían confirmarla en un plazo de 72 horas desde el principio del internamiento. El tiempo máximo del internamiento sería de seis meses y las autoridades judiciales lo evaluarían una vez al mes. En este punto, las discusiones se centraron en las circunstancias que ameritarían el internamiento temporal, la necesidad o no de que las autoridades judiciales confirmaran las órdenes de las autoridades administrativas y la posibilidad de extender el periodo de internamiento.

#### *Menores no acompañados*

La propuesta de la Comisión incluía ciertas garantías adicionales en caso de que el nacional del tercer estado en cuestión fuera un menor no acompañado, tomando en cuenta el interés superior del niño, de conformidad la Convención de los Derechos de los Niños de 1989. La discusión se centró en si el menor debería recibir asistencia adicional a la que recibirían los nacionales de terceros estados en general y, en su caso, qué tipo de asistencia.

---

<sup>5</sup> De acuerdo al artículo 14, número 1, se debía mantener en un centro de internamiento temporal al nacional irregular del tercer estado cuando hubiera argumentos fundados de riesgo de fuga y no fuera suficiente aplicar medidas menos coercitivas, como “la obligación a presentarse periódicamente a las autoridades, depósito de fianza, retención de documentos, obligación de permanecer en un lugar designado”, u otras.

## EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE LA DIRECTIVA DE RETORNO: AGENDA, PREFERENCIAS Y ACCIONES

### FINLANDIA

Finlandia ha sido Presidente del Consejo de la UE en dos ocasiones: 1999 y 2006. En ambas, ha sido especialmente cuidadoso en no exponer sus preferencias abiertamente. De hecho, las autoridades respectivas han sido criticadas por la población y algunos segmentos del propio gobierno por ser “excesivamente neutrales”.<sup>6</sup> Naturalmente, el país ha tenido intereses y preferencias concretas. Sin embargo, ha buscado trabajar y promover esas preferencias con mucha anticipación para impulsarlas durante su presidencia con mayor éxito y legitimidad.<sup>7</sup> Ello le ha ganado confianza y una reputación de “mediador honesto” que se preocupa por el interés general de la Unión. En efecto, de acuerdo al Ministro Consejero para Asuntos Políticos de la Embajada de Finlandia en México, Pekka Kaihilahti, Finlandia ha buscado siempre, antes que todo, ser lo más imparcial posible durante la presidencia del Consejo de la UE.<sup>8</sup> Desde el punto de vista finlandés, la imparcialidad de las instituciones de la Unión, incluyendo a la presidencia, es vital para garantizar la equidad entre sus miembros. Asimismo, para los países pequeños, es la manera más sencilla para ganar la confianza de otros y fortalecer su papel en la UE.<sup>9</sup>

La membresía finlandesa a la UE ha beneficiado enormemente al país, dándole visibilidad y seguridad. Sin duda, como otros países pequeños, para Finlandia es importante

---

<sup>6</sup> Entrevista de la autora a Pekka Kaihilahti, Ministro Consejero para Asuntos Políticos de la Embajada de Finlandia en México, Ciudad de México, 9 de agosto de 2011. Ver también Rikard Bengtsson *et al.*, “Silencer or Amplifier? The European Union Presidency and the Nordic Countries”, *Scandinavian Political Studies*, 27 (2004), p. 322.

<sup>7</sup> Es el caso, por ejemplo, del lanzamiento de la NDI en 1999, que se impulsó con el apoyo de los países nórdicos dos años atrás (Bengtsson *et al.*, art.cit., p. 317).

<sup>8</sup> Entrevista citada a Kaihilahti.

<sup>9</sup> Bengtsson, art.cit., p. 317.

ser parte del proceso de construcción e integración europea. En palabras del entonces Primer Ministro Matti Vanhanen: “La UE es un medio de influencia significativo para Finlandia. Nuestro país debe mantenerse en el centro de la política europea. No hay influencia desde afuera.”<sup>10</sup> Los beneficios no han sido sólo políticos. De acuerdo a Pokenon, entre los tres países que se adhirieron a la UE en 1995 –Austria, Suecia y Finlandia- Finlandia es quien ha sido más beneficiada en términos económicos.<sup>11</sup> Es claro, entonces, que resulte más conveniente para este país una Unión fuerte, equitativa y funcional que un bloque débil y dividido. Y para ello, ve como condición indispensable priorizar el interés general de la Unión.

#### *Agenda de la presidencia finlandesa (segundo semestre de 2006)*

Finlandia reflejó su convicción en una presidencia constructiva e imparcial en su programa político. La mayor parte de los objetivos enumerados fueron heredados de otras presidencias o respondían a un mandato específico. La agenda finlandesa incluía, en general cinco grandes bloques: relaciones exteriores; competitividad; futuro de la UE; justicia y asuntos del interior; y transparencia y regulación<sup>12</sup>. A continuación describiré brevemente tres temas en los que Finlandia tuvo un interés específico que promover.

En el bloque de relaciones exteriores, Finlandia incorporó a la agenda la Dimensión del Norte (DN), presentada en 1997 con el apoyo de los países nórdicos e impulsada en 1999 durante la primera presidencia finlandesa del Consejo de la UE para promover la

---

<sup>10</sup> Glen R. Gassen, “Big and Small in Europe”, *German Institute for International and Security Affairs*, Working paper, 2009, p. 45. La traducción es mía.

<sup>11</sup> El porcentaje de crecimiento económico finlandés es uno por ciento mayor dentro de la UE que fuera de ella (Pekonen, art.cit).

<sup>12</sup> “The objective for Finland's EU Presidency: a transparent and effective Union”, 20 de junio de 2006. Disponible en la página de la presidencia finlandesa del Consejo de la UE. Acceso 8 de abril de 2012: [http://www.eu2006.fi/NEWS\\_AND\\_DOCUMENTS/PRESS\\_RELEASES/VKO26\\_/EN\\_GB/162650/INDEX.HTM](http://www.eu2006.fi/NEWS_AND_DOCUMENTS/PRESS_RELEASES/VKO26_/EN_GB/162650/INDEX.HTM)

cooperación en temas asociados a la seguridad, como el manejo de crisis y la prevención de conflictos en la zona, así como en medio ambiente. La DN logró dar visibilidad al Norte de Europa y en 2006, Finlandia buscaba aprovechar la presidencia del Consejo de la UE para extender la cooperación a áreas como economía y energía,<sup>13</sup> y en particular, para mejorar y fortalecer las complejas relaciones de la UE con Rusia, país de gran significado político y geográfico para Helsinki.<sup>14</sup>

Este tema fue prioritario para Finlandia y es donde puede distinguirse más claramente el sello de su presidencia. Sin embargo, a fin de desvincularlo de sus ambiciones personales, Finlandia trabajó junto a los países nórdicos y bálticos antes y durante su presidencia **para proyectarla como una oportunidad para toda la Unión** -no únicamente para Finlandia-, que fortalecería la política exterior y la seguridad en la región.

En el bloque sobre el "futuro de la UE", el tema de mayor importancia fue indudablemente la reforma constitucional de la Unión Europea. Como se recordará, en 2004 los Líderes de la UE firmaron la Constitución, que preveía una reforma profunda a la UE, esperando que se aprobara en 2005. Finlandia fue uno de los principales actores que criticaron abiertamente algunas provisiones del Tratado por sus aparentes implicaciones para los países pequeños.<sup>15</sup> Sin embargo, en mayo de 2005, Países Bajos y Francia rechazaron el Tratado en referéndum, lo que causó una crisis política importante en la Unión e inició un "periodo de reflexión". La reforma constitucional se había convertido en un verdadero problema para la Unión y parecía amenazar el proyecto europeo. La posibilidad de que la integración europea se detuviera fue claramente un riesgo mucho más importante para

---

<sup>13</sup> Trunkova, art.cit., pp. 11-15.

<sup>14</sup> Gassen, art.cit., pp. 29-30. Cabe recordar que con el ingreso de Finlandia a la Unión Europea en 1995, las grandes fronteras externas de la UE se extendieron a la frontera entre Finlandia y Rusia.

<sup>15</sup> En particular, Finlandia se oponía a la reforma del sistema de votos, así como a la creación de nuevas figuras permanentes que restarían importancia a la presidencia rotativa del Consejo de la UE. Ver consideraciones finales de este trabajo.

Finlandia que se crearan nuevas figuras y mecanismos defectuosos. Conforme se aproximaba la presidencia finlandesa del Consejo de la UE, el país notó que el tema podría complicar sus ambiciones respecto a la Iniciativa del Norte y afectar su prestigio como actor imparcial. De esta forma, modificó gradualmente su posición y cuando comenzó su presidencia, Finlandia actuó a favor de negociaciones constructivas y sentó las bases para que, durante la presidencia alemana del Consejo, se impulsara la reforma de la Unión Europea y se terminara con el “periodo de reflexión”.<sup>16</sup> Estas acciones reforzaron el papel de Finlandia como actor constructivo y digno de la confianza del resto de los países.

Finalmente, respecto al bloque de justicia y asuntos del interior, Finlandia anunció que promovería el cumplimiento del Programa de la Haya (2005), a fin de “mantener vivo el espíritu de Tampere”.<sup>17</sup> Fue durante la primera presidencia finlandesa del Consejo de la UE, en 1999, donde se acordó en Tampere el primer gran esbozo de una política migratoria común para la UE. Si bien el Programa de la Haya contemplaba temas como terrorismo, seguridad, migración, asilo, entre otros, la migración irregular destacó entre las prioridades finlandesas por la llegada masiva de migrantes irregulares africanos a las Islas Canarias y Malta en el verano de 2006, y por la crisis humanitaria que provocó.

---

<sup>16</sup> Finlandia dio una señal muy clara en este sentido al ratificar el Tratado Constitucional en diciembre de 2006, al final de su presidencia.

<sup>17</sup> “Asylum and immigration: keeping the Tampere spirit alive”, *The View from Tampere: Justice and Home Affairs in the EU* (folleto), p. 8. Disponible en la página del Ministerio de Justicia finlandés. Acceso 8 de abril de 2012: [http://www.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURlapytype=BlobServer&SSURlcontainer=Default&SSURlsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline:%20filename=justice\\_and\\_home\\_affairs\\_newspaper.pdf&SSURlsscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1243790088228&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf](http://www.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURlapytype=BlobServer&SSURlcontainer=Default&SSURlsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline:%20filename=justice_and_home_affairs_newspaper.pdf&SSURlsscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1243790088228&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf)

## La Directiva de Retorno: preferencias y acciones de la presidencia finlandesa

### *Preferencias*

Como se previó en el capítulo anterior, si bien Finlandia **no enfrentaba gran presión interna** con relación a la Directiva de Retorno, ante la emergencia en las Islas Canarias y Malta, y en vísperas de la presidencia finlandesa del Consejo de la UE, diversas organizaciones apelaron a que Finlandia se apegara a los derechos humanos en las negociaciones y que no se criminalizara a los migrantes en el texto de la Directiva.<sup>18</sup> Esta demanda hizo eco con la vocación principista de ese país en diversos foros multilaterales.<sup>19</sup>

Tomando lo anterior en consideración, Finlandia se pronunció a favor de avances en las negociaciones de la Directiva que tomaran en cuenta los **derechos humanos** y la precaria situación de los migrantes irregulares. Debe destacarse que esta posición no sólo se reiteró durante los seis meses de la presidencia finlandesa, sino durante todo el proceso de negociaciones de la Directiva<sup>20</sup>.

A inicios de la presidencia finlandesa, el Primer Ministro de ese país señalaba ante el Parlamento Europeo:

“Eventos recientes, como aquellos en las Islas Canarias y Malta, han puesto nuevamente en primera plana a la migración irregular. Necesitamos observar detenidamente el rango de opciones que la Unión tiene... El control más efectivo de la frontera es importante, pero es sólo una parte de la solución... La Unión Europea debe **garantizar protección a quienes la necesitan**”.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, *European Council on Refugees and Exiles*, “Memorandum to the Finish Presidency”, 2006, y *European Network Against Racism*, “Memorandum to the Finnish Presidency of the European Union”, 2006.

<sup>19</sup> Entrevista citada a Kaihilahti.

<sup>20</sup> Ver infra, notas 22, 34, 39, 45, 56, 57 y 59.

<sup>21</sup> “Presentación del programa de la presidencia finlandesa (debate)”, Estrasburgo, 5 de julio de 2006. Disponible en la página del Parlamento Europeo. Acceso abril de 2012: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20060705+ITEM-002+DOC+XML+V0//EN> La traducción es mía.

## *Acciones*

En el segundo semestre de 2006, las negociaciones sobre el texto de la Directiva de Retorno fueron intensas y la presidencia finlandesa muy activa, como refleja el alto número de documentos circulados en este periodo.<sup>22</sup> El ambiente era difícil, pues la mayor parte de los países se oponían a diferentes partes de la propuesta de la Comisión Europea, siendo cuatro de ellos particularmente renuentes a las garantías en términos de derechos humanos -Reino Unido, Países Bajos, Alemania y Grecia.<sup>23</sup> En este sentido, lo que más se demandaba de la presidencia finlandesa era mediación y liderazgo constructivo.

Finlandia cumplió ampliamente con esta demanda. En todos los documentos sobre las reuniones de la UE y los artículos al respecto se constata que fue siempre un presidente propositivo, que mantuvo la voluntad de reunirse con todos los países, sin importar su posición. Asimismo, la presidencia finlandesa logró estrechas relaciones con el Parlamento y la Comisión Europea. Cabe destacar que durante las negociaciones de la Directiva, la Comisión actuó como un apoyo para la presidencia finlandesa, y no como un actor adicional con preferencias particulares<sup>24</sup>, como fue el caso durante la presidencia alemana.

Asimismo, si bien la Directiva comenzó a negociarse desde finales de 2005, la presidencia finlandesa fue la primera en hacer textos únicos de negociación que servirían como base para las discusiones posteriores. Las propuestas, en las que se trataban de

---

<sup>22</sup> Ver documentos de la presidencia finlandesa relacionados a la "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo", *Consejo de la Unión Europea*, 11456/06, 26 de julio de 2006, disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11456.en06.pdf>; 13451/06, 6 de octubre de 2006 disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st13/st13451.en06.pdf>; 13025/06, 16 de octubre de 2006; disponible en 13934/06, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st13/st13025.en06.pdf>; 18 de octubre de 2006, disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st13/st13025.en06.pdf>; 14608/06, 6 de noviembre de 2006, disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14608.en06.pdf>; 15165/06, 13 de noviembre de 2006, disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15165.en06.pdf>; 15871/06, 6 de diciembre de 2006, disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15871.en06.pdf>; 5874/07, 22 de febrero de 2007, disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st05/st05874.en07.pdf>.

<sup>23</sup> Ver *loc.cit.*

<sup>24</sup> Ver *loc.cit.*



acomodar las preferencias de todos los países, presentaban los siguientes cambios con relación al texto de la propuesta original de la Comisión:

- *Salida voluntaria y expulsión:* Se logró mantener un esquema similar al de la Comisión Europea, si bien se agregó que no se otorgaría la salida voluntaria a una persona que representara un riesgo a la seguridad pública, el orden público o la seguridad nacional. Sin embargo, este cambio fue en sí mismo un logro para Finlandia, pues muchos países querían restringir mucho más la opción de la salida voluntaria.
- *Prohibición de reingreso:* La propuesta finlandesa incluyó más razones para imponer la prohibición. Aún así, muchos países quedaron insatisfechos con esto. Muchos –entre ellos Francia y Alemania- presionaron para que la prohibición de reingreso a la UE se extendiera ilimitadamente.
- *Recursos jurisdiccionales:* El derecho a interponer ante un órgano jurisdiccional un recurso contra el retorno se amplió para que también pudiera presentarse ante otro órgano competente compuesto de miembros imparciales o que tengan salvaguardias de independencia. El recurso mantuvo sus efectos suspensivos, pero la asistencia jurídica gratuita se restringió a que los nacionales de terceros estados no obtuvieran mayores beneficios que los nacionales del país en cuestión. Muchos países reclamaron, sin embargo, una posición más severa.
- *Internamiento temporal:* Se extendió a los casos en los que hubiera riesgo de “evitar o afectar el proceso de expulsión”. También se agregó que las órdenes de internamiento temporal se podrían emitir por autoridades administrativas, y no únicamente en casos urgentes. Sin embargo, estaban sujetas a la revisión judicial en un plazo menor a las 48 horas. El tiempo máximo de internamiento fue especialmente complicado debido a las diferencias

en las legislaciones nacionales de cada país, que muchos querían mantener (ver tabla 6). En este punto, es interesante notar que la legislación finlandesa preveía un periodo ilimitado para el internamiento temporal, pero la presidencia finlandesa no se pronunció a favor de mantener esta disposición. Se estableció un periodo de internamiento de entre cuatro y ocho meses, que podría extenderse cuando la expulsión pudiera tomar más tiempo debido a la falta de cooperación del tercer país o a tardanzas para obtener la documentación necesaria por parte del tercer país.

Finlandia	Ilimitado
Eslovenia	seis meses
Alemania	18 meses
Francia	32 días

Fuente: Parlamento Europeo, "Return Directive: first reading vote in the European Parliament", 2008. Disponible en la página del Parlamento.

- *Menores no acompañados*: Se mantuvo igual a la propuesta original, a excepción de la referencia a la Convención de los Derechos de los Niños, que se eliminó.

Como se puede notar, la propuesta finlandesa restringió una parte de las garantías de derechos humanos que se concedían en el texto de la Comisión Europea. Si bien ello se entiende por la gran oposición de muchos países en torno al texto original, hay suficiente evidencia para sostener que Finlandia protegió sus intereses respecto a la Directiva hasta donde no afectara sus objetivos en torno a la Dimensión del Norte y su prestigio como mediador honesto no fuera afectado. Sin duda, la intensa **interlocución de alto nivel que este país mantuvo con Alemania**<sup>25</sup>, un reacio opositor a la armonización que perseguía la

<sup>25</sup> Gassen, art.cit., p. 14

Directiva y un importante e histórico aliado para Finlandia<sup>26</sup>, cuyo apoyo sería crucial para impulsar la Dimensión del Norte, **limitó las acciones finlandesas**.<sup>27</sup>

Asimismo, el hecho de que Finlandia haya sido el primer país en realizar un verdadero ejercicio de negociación sobre la propuesta de la Comisión, lo puso en desventaja con las siguientes presidencias, que conocerían mejor las preferencias de todos los actores. Como se mencionó anteriormente, las presidencias tienen mayores márgenes de influencia en **las últimas etapas de negociación**.

Sin embargo, y como se verá más adelante, la presidencia finlandesa **influyó** de manera importante en el proceso de negociación de la DR. Finlandia llegó a un acuerdo más consensuado y equilibrado que el que presentarían otras presidencias. De manera destacable, **logró imponer un estándar en materia de derechos humanos en el texto de la Directiva que tanto Portugal, Eslovenia y el Parlamento Europeo retomarían**. En este sentido, logró plasmar sus preferencias más intensas en el resultado final de las negociaciones, debido al interés de otros actores.

### Conclusión

La presidencia finlandesa desempeñó funciones de **estructuración de agenda**, al dar gran énfasis a la discusión de la Directiva de Retorno durante su presidencia, especialmente desde una perspectiva principista. También fue **mediadora**, al presentar textos únicos de negociación y circular un gran número de documentos durante la presidencia. Finalmente,

---

<sup>26</sup> Alemania es un socio prioritario y confiable que, a diferencia de países como Reino Unido y Francia, involucra y escucha más frecuentemente a los países pequeños en las negociaciones (*Ibid.*, pp. 18 y 19). Para Finlandia fue especialmente importante contar con el apoyo alemán para ingresar a la UE en 1995, en un momento en el que parecía que las negociaciones podrían paralizarse -Alemania impulsó una regulación especial para Finlandia sobre subsidios agrícolas, con lo que se resolvió el principal obstáculo para su adhesión- (*ibid.*, p. 12). El hecho de que Finlandia y Alemania han convivido en dos ocasiones como presidentes del Consejo de la UE (1999 y 2006-2007), también ha impulsado la cooperación y el diálogo entre ambos países.

<sup>27</sup> Entrevista de la autora a funcionario europeo de alto nivel que participó en la primera parte de las negociaciones de la DR. Ciudad de México, 11 de marzo de 2012.

también hizo labor de **representación** de los estados miembros en reuniones con la Comisión Europea para lograr avances sobre el texto de la Directiva.

En particular, Finlandia aprovechó al máximo el espacio de influencia que le abrió la presidencia por medio de la herramienta de mediación y la información preferencial a la que tuvo acceso. Ello le permitió **fortalecer su prestigio y posición como mediador honesto y neutral** entre los estados miembros. Sin embargo, la presidencia finlandesa **no fue estrictamente neutral; logró imponer estándares en materia de derechos humanos** en la Directiva de Retorno. Además, su ejercicio de influencia más importante como presidente fue **impulsar la Dimensión del Norte con el respaldo de la Unión**. Todas estas condiciones difícilmente se habrían cumplido con la misma fuerza si Finlandia las hubiese defendido como miembro de la Unión, y no como Presidente del Consejo de la UE.

### ALEMANIA

La presidencia alemana del Consejo de la UE normalmente genera muchas expectativas del resto de los miembros, dado el peso y la capacidad política y administrativa del país. Si a nivel individual Alemania suele ser muy activa, a nivel institucional se despliega toda su maquinaria administrativa a favor de la presidencia, especialmente en situaciones tan difíciles como fue 2007, cuando la UE estaba sumida en una crisis institucional.

Las preferencias alemanas no suelen ser un secreto para los países de la UE. 2007 no fue la excepción. De acuerdo a Maurer: “el **balance entre mediar y representar los intereses nacionales** fue particularmente difícil para Alemania por su peso político y administrativo”.<sup>28</sup> Esta dificultad se reflejó incluso en las relaciones bilaterales.<sup>29</sup> Por ejemplo,

---

<sup>28</sup> Andreas Maurer, “The German Council Presidency: Managing Conflicting Expectations”, *Journal of Common Market Studies*, 46 (2008), p. 54 La traducción es mía.

<sup>29</sup> Entrevista citada a funcionario europeo de alto nivel que participó en negociaciones de la DR.

en el constante diálogo político de alto nivel que Berlín y Helsinki desarrollaron ese año para garantizar cierto grado de continuidad en la presidencia, Alemania incluyó, por medio de la presidencia finlandesa, ideas e iniciativas en la agenda de la UE. Con ello, buscaba que algunos temas sensibles no se vincularan directamente con la presidencia alemana.<sup>30</sup> Esta coordinación no estuvo exenta de discrepancias debido a los métodos alemanes para hacer avanzar sus preferencias. La presidencia alemana presionó a Finlandia en diversos temas de justicia y asuntos del interior, en los que Berlín buscaba asegurar el mayor apoyo posible a sus iniciativas e intereses para lograr la unanimidad.<sup>31</sup>

#### *Agenda de la presidencia alemana (primer semestre de 2007)*

La agenda de la presidencia alemana incluyó cuatro bloques: la reforma constitucional; la modernización socioeconómica y ambiental de la UE; el fortalecimiento del área de libertad, seguridad y justicia; y la expansión de la política exterior y de seguridad.<sup>32</sup>

La reforma constitucional fue el tema más apremiante y en donde surgieron mayores expectativas. El aniversario de la Comunidad Económica Europea (1957), que coincidió con la presidencia alemana, avivó aún más el debate sobre el futuro de Europa. Como se mencionó anteriormente, se esperaba que Alemania terminara con el “periodo de reflexión” y encontrara un remplazo al Tratado constitucional que había sido rechazado en referéndum por Francia y Países Bajos en 2005. De acuerdo a Maurer, la presidencia alemana era “la última oportunidad” en el mediano plazo para sacar adelante las reformas institucionales.<sup>33</sup> El tema era fundamental, y un fracaso tendría “un efecto negativo en otras áreas prioritarias de

---

<sup>30</sup> Loc.cit.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>32</sup> Presidencia alemana, “Programa”, 2007, pp. 4-5. Disponible en la página de la presidencia. Acceso 14 de abril de 2012: [http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU\\_Presidency\\_Programme\\_final.pdf](http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU_Presidency_Programme_final.pdf)

<sup>33</sup> Maurer, art.cit., p.51.

la presidencia".<sup>34</sup> Fue este tema, sin lugar a dudas, donde Alemania concentró la mayor parte de sus esfuerzos y desplegó todo el poder que le otorgaba la presidencia, en todos los niveles.

### *La Directiva de Retorno: preferencias y acciones de la presidencia alemana*

#### *Preferencias*

En el primer semestre de 2007 Alemania fue reticente a cambiar su legislación sobre migración, a impulsar la cooperación europea y a tener mayores obligaciones respecto a los migrantes irregulares, antes de que otros países cooperaran plenamente para dar una solución integral al problema. En particular, de acuerdo a Duckwitz, entonces Representante Permanente de Alemania ante la UE y actual Embajador en México, para Alemania, la armonización europea no ayudaría hasta que se logaran avances en el nivel de desarrollo en los países de origen de los migrantes.<sup>35</sup>

Por ello, el país defendió, no sólo como presidente del Consejo de la UE, sino durante todo el proceso de negociación de la Directiva, líneas generales que más allá de armonizar una política europea en migración irregular, dieran amplios márgenes a los estados miembros para continuar con sus respectivas políticas. Las preferencias alemanas fueron fijas y con pocas posibilidades de apertura. La mayoría de los documentos circulados en los tres años de negociaciones incluyen reservas de ese país a la mayor parte del texto de la DR, independientemente del curso de las negociaciones. En otras palabras, Alemania se oponía a la adopción de una Directiva comprehensiva en la materia.

---

<sup>34</sup> Loc. cit. La traducción es mía.

<sup>35</sup> Entrevista de la autora a Edmund Duckwitz, Embajador de Alemania en México, Ciudad de Mexico, 23 de enero de 2012.

## *Acciones*

En febrero de 2007, la presidencia alemana del Consejo señaló en su primer documento sobre la Directiva de Retorno:

“Las discusiones (bajo la presidencia finlandesa) mostraron que las delegaciones tienen muchas reservas a la propuesta de la Comisión y extensas peticiones para emendar o añadir detalles al texto. En general, la mayor parte de los estados miembros consideraron que la Comisión estaba yendo demasiado lejos en el nivel de armonización buscado. La presidencia finlandesa entregó propuestas de acuerdo... (pero) las reservas de los estados miembro perduran. Las discusiones basadas en dichas propuestas tienen pocas posibilidades de éxito. Esta presidencia ve mayores esperanzas en un enfoque diferente”.<sup>36</sup>

Así, la presidencia alemana defendió, haciendo referencia al “interés de todas las delegaciones”, pero con pocos esfuerzos para incorporar las perspectivas de todas las delegaciones<sup>37</sup>, que sólo algunos temas (prohibición de reingreso, recursos jurisdiccionales e internamiento temporal) tuvieran posibilidades para considerarse dentro de una política europea armonizada, si bien tendrían que “permitir el uso de los arreglos y procedimientos establecidos por los estados”.<sup>38</sup> El resto de los temas y todas las reglas de procedimiento, sólo podrían plantearse en la Unión a largo plazo.<sup>39</sup> De esta forma, de acuerdo a Acosta y Peers, Alemania quitaba todo significado a la Directiva de Retorno.<sup>40</sup>

La presidencia alemana sugirió algunos lineamientos<sup>41</sup> para comenzar a esbozar una política migratoria, que sin embargo, en la mayoría de los casos, se acompañaban por la frase “en concordancia con la legislación nacional de los estados miembros” y en general, sus propuestas supusieron un claro retroceso con relación al último texto único de negociación finlandés:

---

<sup>36</sup> Presidencia alemana, “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo”, *Consejo de la Unión Europea*, 6624/07, 28 de febrero de 2007, pp. 1-2. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st06/st06624.en07.pdf>; pp 1-2 La traducción es mía.

<sup>37</sup> Parkes, art.cit., p. 53.

<sup>38</sup> Presidencia alemana, 6624/07, *op.cit.*, p. 2.

<sup>39</sup> *Loc.cit.*

<sup>40</sup> Acosta, art.cit., p. 29.

<sup>41</sup> Presidencia alemana, 6624/07, *op.cit.*, y 8357/07, 16 de abril de 2007, pp. 1-5. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st08/st08357.en07.pdf>.

- *Salida voluntaria y expulsión:* La salida voluntaria se dejó a discreción de las autoridades de los estados.
- *Prohibición de reingreso:* Se extendió ilimitadamente.
- *Recursos jurisdiccionales:* El derecho a interponer ante un órgano jurisdiccional un recurso contra el retorno, el efecto suspensivo y la asistencia jurídica gratuita se implementaría en concordancia con la legislación nacional de cada Estado.
- *Internamiento temporal:* El tiempo de internamiento se fijó entre cuatro y doce meses.
- *Menores no acompañados:* El texto alemán no hace referencia a los menores.

Alemania destacó que dichos lineamientos no eran textos únicos de negociación, pues no se habían discutido con otros actores. Esto complicó aún más que se lograra cualquier tipo de avance durante ese semestre. Es importante destacar que durante la presidencia alemana únicamente se difundieron dos documentos alusivos la Directiva de Retorno.

Por otra parte, la presidencia alemana utilizó su influencia sobre la secuencia, frecuencia y formato de las reuniones para llevarlas a cabo en tiempos cortos. Ello afectó considerablemente la capacidad de los países –particularmente los pequeños- para consultar a sus superiores, formar posiciones y reaccionar a los pronunciamientos de la presidencia.<sup>42</sup>

### Conclusión

En síntesis, la presidencia alemana usó su capacidad de manejo de agenda al privilegiar el tema de la reforma institucional sobre el tema de la DR. **Desempeñó especialmente funciones de exclusión de agenda, al bloquear cualquier posibilidad de avance en la**

---

<sup>42</sup> Maurer, art.cit., p. 53.



**Directiva** durante su presidencia. Ello, en sí mismo, demuestra que la presidencia alemana no fue neutral. En realidad, **no buscó proyectar neutralidad en este tema** y utilizó sus intensas preferencias y amplia experiencia sobre el mismo para justificar sus decisiones y buscar cierta legitimidad.<sup>43</sup> Sin embargo, de acuerdo a Maurer, **fue claro para el resto de los países que buscó intencionalmente retrasar la negociación de varios aspectos de los temas migratorios y que no abrió espacios para debatirla** porque no estaba dispuesta a ceder en sus posiciones.<sup>44</sup> Como se verá más adelante, algunas de estas posiciones o preferencias se **retomaron en la versión final de la DR**. Finalmente, debe destacarse que **Alemania demostró que el poder su presidencia no se limitó al semestre que ocupó**, porque pudo influir en la agenda incluso al “coordinarse” con Finlandia.

#### *BREVE RECUENTO DE LA PRESIDENCIA PORTUGUESA*<sup>45</sup>

Entre las presidencias alemana y eslovena, Portugal asumió la presidencia del Consejo de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2007.

Si bien esta presidencia no es objeto de estudio de esta tesis, vale la pena destacar dos hechos ocurridos durante ese semestre. En primer lugar, en septiembre el LIBE del **Parlamento Europeo adoptó una opinión** respecto a la Directiva de Retorno. Este documento, junto a los de otras Comisiones del Parlamento mejoraron las garantías de los migrantes irregulares en muchos aspectos en comparación a la propuesta original de la Comisión Europea.

De manera paralela, durante la presidencia portuguesa se circularon cuatro documentos relacionados a la Directiva de Retorno. En noviembre, las negociaciones a

---

<sup>43</sup> Ver Parkes, art.cit., p. 50.

<sup>44</sup> Maurer, art.cit., p. 57.

<sup>45</sup> En las consideraciones metodológicas se explica porqué esta portuguesa no se estudia a fondo en este trabajo.

puerta cerrada entre la presidencia del Consejo, el relator del Parlamento Europeo y el presidente de la Comisión –los trílogos- comenzaron. A inicios de diciembre de 2007, la presidencia difundió un texto único de negociación<sup>46</sup>. Si bien los textos de la presidencia portuguesa retomaron algunos elementos sugeridos por la presidencia finlandesa, las diferencias entre los textos de los parlamentarios y el Consejo de la UE eran abismales.<sup>47</sup>

El segundo hecho que es importante destacar es que el 4 de diciembre de 2007, el **Parlamento Europeo decidió congelar el Fondo Europeo para el Retorno** hasta que la Directiva de Retorno se adoptara. El Fondo para el Retorno prevé, entre otros temas, el financiamiento para el manejo de la repatriación de los migrantes irregulares, un aspecto fundamental para los estados miembros. Esta decisión, con la que el poder del Parlamento quedó en evidencia, afectó indudablemente el curso de las negociaciones de la Directiva de Retorno y creó mucha presión en la presidencia del Consejo entrante – Eslovenia - para lograr un acuerdo.

## ESLOVENIA

Eslovenia, un país con una población de apenas dos millones de personas<sup>48</sup>, y miembro de la Unión Europea desde 2004, se preparó desde finales de 2006 para asumir la presidencia del Consejo de la UE en 2008. Se trataba de una responsabilidad enorme y demandante, pero también una oportunidad histórica para el primer país eslavo en presidir el Consejo. Uno de

---

<sup>46</sup> La propuesta tomaba como punto de partida el texto original de la Comisión Europea, ya que, como se ha mencionado, en la presidencia alemana no se sugirió un acuerdo que pudiera servir de referencia.

<sup>47</sup> Ver en particular: Parlamento Europeo, "Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo", *Parlamento Europeo*, A6-0339/200, 20 de septiembre de 2007. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0339+0+DOC+XML+V0//ES>. Respecto a las propuestas de Portugal, ver último documento de la presidencia ("Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo", *Consejo de la Unión Europea*, 15566/07, 7 de diciembre de 2007. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st15/st15566.en07.pdf>.

<sup>48</sup> Fondo Monetario Internacional, *op.cit.*

los objetivos generales de la presidencia eslovena fue **incrementar el prestigio del país como un mediador efectivo e imparcial**, así como difundir un **mayor conocimiento del país** entre los demás europeos.

Fue un reto administrativo mayúsculo: Eslovenia dedicó la mayor parte de su Administración Pública a los trabajos de la presidencia y contó con el apoyo de las grandes empresas nacionales. También se apoyó en el Secretariado General de la UE, en la Comisión Europea y algunos países europeos.

#### *Agenda de la presidencia eslovena (primer semestre de 2008)*

Eslovenia incluyó cinco temas en la agenda: la ratificación e implementación exitosa del Tratado de Lisboa, firmado en diciembre de 2007; el nuevo ciclo de la Estrategia de Lisboa; asuntos relacionados a la energía y el cambio climático; el fortalecimiento de la perspectiva europea de los Balcanes occidentales; y el diálogo intercultural.

Si bien todos los temas fueron prioritarios, la mayor parte se heredaron de otras presidencias o respondían a la Comisión Europea, decisiones anteriores y a fechas límite cercanas. El tema de los Balcanes, por su parte, respondía a un interés particular de Eslovenia y los países eslavos. En el programa de la presidencia eslovena, se señaló:

“La estabilidad de los Balcanes occidentales es fundamental para la seguridad y la prosperidad de toda la Unión. Por lo tanto, la presidencia está convencida que la construcción de una perspectiva europea de los países de los Balcanes Occidentales debe permanecer como un asunto clave en la agenda de la UE. Eslovenia luchará para completar la red de Acuerdos de Estabilización y Asociación con todos los países de la región e impulsará la cooperación regional en diversos ámbitos.”<sup>49</sup>

Cabe recordar que en febrero de 2008, Kosovo declaró su independencia de Serbia.

El 5 de marzo, Ljubljana reconoció a Kosovo (25ª reconocimiento), y el 8 de abril estableció

---

<sup>49</sup> Presidencia eslovena, “Programa”, 2008. Disponible en la página de la presidencia. Acceso 15 de abril de 2012: [http://www.eu2008.si/en/The\\_Council\\_Presidency/Priorities\\_Programmes/index.html](http://www.eu2008.si/en/The_Council_Presidency/Priorities_Programmes/index.html). La traducción es mía.

relaciones diplomáticas con ese país. De manera similar al caso de la Dimensión del Norte para la presidencia finlandesa, los Balcanes en general y Kosovo en particular fueron temas fundamentales para la presidencia eslovena; eran su prioridad.<sup>50</sup>

### *La Directiva de Retorno: preferencias y acciones de la presidencia eslovena*

#### *Preferencias*

A diferencia de otros países, Eslovenia casi no hizo intervenciones (registradas en los 30 documentos públicos circulados durante las negociaciones por el Consejo) sobre las discusiones que se realizaron en los tres años de negociaciones de la Directiva de Retorno. Ello dificulta mucho conocer realmente las preferencias eslovenas respecto a la Directiva.

El análisis realizado en el capítulo anterior señalaba una posición ambigua: como país tránsito para migrantes irregulares, para Ljubljana es importante adoptar una política efectiva de retorno a estos migrantes, aunque dadas sus políticas restrictivas, hay interés en que algunas de las disposiciones de la Directiva se **apeguen a su legislación nacional**. No debe subestimarse, sin embargo, la importancia que Eslovenia asignó a objetivos más amplios a través de la presidencia del Consejo, principalmente su prestigio en la Unión Europea por medio de una presidencia efectiva, y en segundo lugar, la situación en los Balcanes.

#### *Acciones*

En el primer semestre de 2008, las negociaciones sobre la Directiva de Retorno llegaron a su punto más álgido. A finales de 2007, el Parlamento Europeo había congelado los fondos para

---

<sup>50</sup> Ver Sabina Kajnc̃, "The Slovenian Presidency: Meeting Symbolic and Substantive Challenges", *Journal of Common Market Studies*, 47 (2009), pp. 94-96 y Olha Shumylo, "Slovenia's presidency: New Member States learn to run the EU", *International Center for Policy Studies*, 396 (2008).

manejar la repatriación de los migrantes irregulares hasta que se adoptara la Directiva. Además, el Parlamento había adoptado opiniones sobre el texto con elementos muy distintos a los del Consejo, lo que forzó las negociaciones. En ese momento, los principales puntos contenciosos entre el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento eran<sup>51</sup>:

- *Salida voluntaria y expulsión:* El Parlamento Europeo modificó la propuesta de la Comisión Europea para que los nacionales de terceros estados tuvieran un periodo de *al menos* cuatro semanas para salir voluntariamente de la UE, mientras que el Consejo pidió un máximo periodo de 30 días y sólo después de que el migrante lo solicitara de forma escrita. Las razones por las que no se otorgaría la salida voluntaria coincidieron entre ambas instituciones y eran similares a las de la presidencia finlandesa.
- *Prohibición de reingreso:* El Parlamento lo hizo opcional. Las prohibiciones de reingreso sólo se impondrían a los nacionales de terceros estados que representaran una amenaza real. Añadió casos en los que la prohibición podría retirarse. El Consejo, por su parte, la hizo obligatoria, en principio no mayor a los cinco años. Para extender la prohibición, el migrante tendría que ser una amenaza. Los estados podrían no imponer la prohibición, retirarla o suspenderla a su discreción.
- *Recursos jurisdiccionales:* El Parlamento amplió el recurso contra el retorno a otros casos: contra una orden de internamiento temporal y contra una prohibición de ingreso. El Consejo mantuvo la propuesta de la presidencia finlandesa, añadiendo que la asistencia jurídica sólo podría implementarse conforme a la legislación nacional.
- *Internamiento temporal:* El Parlamento lo hizo opcional. Si una autoridad administrativa emitía una orden de internamiento, ésta tendría que ser revisada por una autoridad

---

<sup>51</sup> Ver supra nota 45.

judicial en menos de 48 horas desde el inicio del internamiento. Se podría extender hasta tres meses, aunque los estados podrían prolongarlo hasta 18 meses cuando la expulsión pudiera tomar más tiempo debido a la falta de cooperación del tercer país o a tardanzas para obtener la documentación necesaria por parte del tercer país. El periodo también se podría acortar y la detención tendría que cesar si la expulsión no era posible. Para el Consejo, el internamiento sería una obligación mientras no se pudiera realizar otra medida menos coercitiva. El internamiento podría ser requerido por autoridades administrativas o judiciales, y en el caso del primero, estaría sujeta a una revisión “rápida, conforme a la legislación nacional”. El internamiento podría prolongarse indefinidamente, aunque habría revisiones judiciales dentro de intervalos de tiempo razonables. Cabe señalar que en este tema, Finlandia pidió un enfoque menos restrictivo, pero incluso su posición estaba muy alejada de la del Parlamento.

- *Menores no acompañados*: El Parlamento incluyó un nuevo artículo sobre este tema, en el que se incluía hospedaje en instituciones equipadas con personal y facilidades que tomaran en cuenta los intereses de los menores. También incorporaron el derecho a la educación y a las actividades recreativas de los niños. Finalmente, añadió que los menores no podrían ser detenidos ni expulsados. El Consejo sólo señaló que los menores deberían permanecer en espacios especiales, separados de los adultos.

En este marco, en el que las posiciones entre el Consejo y el Parlamento en muchos temas eran casi opuestas, la presidencia eslovena presidió intensas negociaciones y numerosos **trilogos**. Estos últimos fueron especialmente importantes durante los primeros meses de negociaciones.

En este punto, vale la pena hacer un paréntesis. A inicios de este trabajo se hablaba de la importancia de algunas figuras pueden tener en el desenlace de una negociación. En el

caso de la Directiva, los representantes de la presidencia del Consejo de la UE, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo (el Relator) en los trílogos fueron cruciales para acercar posiciones entre el Parlamento y el Consejo. En particular, la relación entre la presidencia eslovena y el Relator, el eurodiputado alemán Manfred Weber, fue muy importante para alcanzar un acuerdo en mayo de 2008.

Weber, designado por el LIBE como Relator, forma parte del Grupo del Partido Popular Europeo (PPE –Demócrata cristianos-), considerado afín a las posiciones del Consejo de la UE.<sup>52</sup> Desde la perspectiva de Ripoll, la DR fue una excelente oportunidad para Weber para impulsar al PPE en las negociaciones del Parlamento y cambiar el estilo “confrontacional” del LIBE, mediante un enfoque más pragmático en materia migratoria.<sup>53</sup>

Así, en los temas más contenciosos de la Directiva, como la salida voluntaria y la expulsión, o la prohibición de reingreso, la presidencia eslovena encontró en los trílogos – o “diálogos”, para ser más exactos, pues el papel de la Comisión era realmente marginal- una excelente herramienta para conocer las preferencias de otros actores y alcanzar acuerdos, si bien no de la manera más transparente.

Tras los trílogos, Weber argumentó ante el Pleno del Parlamento, por ejemplo, que las propuestas del Consejo en materia de detención, aunque restrictivas, reducirían el periodo establecido en la legislación nacional de algunos países, lo que fortalecería la protección de los migrantes.<sup>54</sup> Esto es importante, porque si bien varios estudios desestimaron y desestiman

---

<sup>52</sup> Simon Hix y Abdul Noury, “Politics, Not Economic Interests: Determinants of Migration Policies in the European Union”, *International Migration Review*, 41 (2007), s.p., cit. por Ariadna Ripoll, “The European Parliament and the ‘Returns’ directive: The end of radical contestation; the start of consensual constraints?” *Sussex European Institute*, Working paper 117, 2010, p. 14.

<sup>53</sup> Ripoll, art.cit., p. 14.

<sup>54</sup> Ver Radek Honzak, “Interview with MEP Manfred Weber, rapporteur on the Return Directive”, *EUROPOLITICS*, 16 de mayo de 2008. Disponible en la página de EUROPOLITICS. Acceso marzo de 2012: <http://www.europolitics.info/dossiers/return-directive/it-is-this-compromise-or-nothing-art147430-70.html>

esta afirmación,<sup>55</sup> la presidencia eslovena utilizó el mismo argumento durante sus intervenciones en la prensa<sup>56</sup>, mostrando una clara sintonía con el Relator del Parlamento, al menos en este tema. Para Eslovenia, el aspecto fundamental de este apartado de la Directiva era que el periodo mínimo de internamiento no fuera menor a seis meses, como estaba previsto en su legislación nacional.<sup>57</sup>

A finales de marzo de 2008<sup>58</sup>, la presidencia eslovena circuló un nuevo texto único de negociación, que se acercó mucho a la versión final de la Directiva. El texto se resumía en los siguientes puntos:

- *Salida voluntaria y expulsión:* Los nacionales de terceros estados tendrían un periodo de entre tres y treinta días para salir voluntariamente de la UE. Sin embargo, los estados miembros podrían señalar en su legislación nacional que dicho periodo sólo podría otorgarse si la persona lo solicitaba por escrito. En este caso, se debían informar al nacional del tercer estado de este derecho. Los estados podrían extender el periodo de salida voluntaria, tras considerar ciertas circunstancias.
- *Prohibición de reingreso:* Obligatoria si no se otorgaba un periodo de salida voluntaria o si el migrante no cumplía con dicho periodo. En otras situaciones, los estados podrían decidir si la impondrían o no. Si el nacional del tercer estado cumplía con la salida voluntaria, los

---

<sup>55</sup> Anneliese Baldaccini, "The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Return Directive", *European Journal of Migration and Law*, 11 (2009), pp. 14-15.

<sup>56</sup> Ver "Minister Mate: By adopting the Return Directive we have achieved one of the key objectives of the Slovenian Presidency", junio de 2008. Disponible en la página de la presidencia eslovena. Acceso marzo de 2012: [http://www.eu2008.si/en/News\\_and\\_Documents/Press\\_Releases/June/0618MNZ\\_Mate.html](http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Press_Releases/June/0618MNZ_Mate.html)

<sup>57</sup> Entrevista telefónica de la autora a funcionario esloveno de alto nivel, 4 de febrero de 2012. Ver supra tabla 6.

<sup>58</sup> Los documentos circulados por la presidencia eslovena hasta entonces sobre la "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo", fueron 6541/08, 15 de febrero de 2008, disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st06/st06541.en08.pdf>; 6541/08 ADD 1, 15 de febrero de 2008 (disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st06/st06541-ad01.en08.pdf>); 6785/08, 4 de marzo de 2008 (disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st06/st06785.en08.pdf>); 6965/08, 14 de marzo de 2008 (disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st06/st06965.en08.pdf>); y 7774/08, 25 de marzo de 2008 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07774.en08.pdf>).



- países de la UE deberían considerar retirar la prohibición. En caso de que el migrante fuera víctima de trata, no se debería imponer la prohibición.
- *Recursos jurisdiccionales:* En la propuesta de la presidencia eslovena, el recurso contra el retorno se mantuvo como en la propuesta finlandesa, es decir, el recurso sería posible ante autoridades judiciales o administrativas competentes, o un órgano competente compuesto de miembros imparciales o que tengan salvaguardias de independencia. Esas autoridades u órgano decidirían si se suspendería temporalmente la orden de expulsión del Estado. Con ello, los efectos suspensivos del recurso serían opcionales, y no obligatorios, como habían propuesto la Comisión y el Parlamento. Respecto a la asistencia jurídica, sólo podría implementarse conforme a la legislación de cada país. Esto último fue ampliamente rechazado por el Parlamento.
  - *Internamiento temporal:* En una concesión al Parlamento, se propuso que el internamiento fuera posible, y no obligatorio. Si una autoridad administrativa emitía una orden de internamiento, ésta tendría que ser revisada por una autoridad judicial rápidamente desde el inicio del internamiento. Se podría extender hasta seis meses, aunque los estados podrían prolongarlo 12 más cuando la expulsión pudiera tomar más tiempo debido a la falta de cooperación del tercer país o a tardanzas para obtener la documentación necesaria por parte del tercer país. Esto último significó un logro para el Parlamento, pues el Consejo abandonó su posición de que el internamiento pudiera extenderse indefinidamente.
  - *Menores no acompañados:* La propuesta de la presidencia eslovena retomaba gran parte del texto del Parlamento Europeo. Este tema es sin duda donde la institución fue más exitosa en las negociaciones. Los menores tendrían la posibilidad de acceder a actividades recreativas y, dependiendo de la duración de su estancia, a la educación. Sin embargo, los

estados sólo tendrían que proveer hospedaje en instituciones adecuadas cuando les fuera posible.

La presidencia eslovena circuló nuevas propuestas de textos<sup>59</sup> y se realizaron reuniones a nivel ministerial para lograr un acuerdo final. El 18 de abril se realizó un trólogo en el que parecía que finalmente se había logrado un acuerdo entre la presidencia del Consejo y el Relator del Parlamento, que estaba listo para “probarse” en ambas instituciones. En ese momento, el principal tema contencioso era la asistencia jurídica gratuita.

Sin embargo, después de una reunión a principios de mayo en el Comité de Representantes Permanentes del Consejo, quedó claro que muchos países se oponían a demasiadas partes del texto. De acuerdo a Acosta, sólo Luxemburgo, Países Bajos, España y Suecia estaban dispuestas a aprobarlo en ese momento.<sup>60</sup> Muchos países “retrocedieron” y manifestaron nuevamente su desacuerdo respecto al periodo mínimo de la salida voluntaria, el periodo máximo de la prohibición de reingreso y el pago de la asistencia jurídica.<sup>61</sup>

Una vez superados los dos primeros temas, el tema de la asistencia jurídica, sin embargo, continuó dificultando las posibilidades de lograr un acuerdo hasta junio. Los principales opositores en el Consejo a pagar por la asistencia prestada a los migrantes eran Austria, Alemania y Grecia, y el principal impulsor dentro del Parlamento era el Grupo de la Alianza de los Liberales y Demócratas para Europa (ALDE, por sus siglas en inglés). La presidencia eslovena sostuvo reuniones bilaterales con estos países y el Parlamento Europeo,

---

<sup>59</sup> Ver presidencia eslovena del Consejo de la UE, “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo”, Consejo de la Unión Europea, 7919/08, 1 de abril de 2008 (disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07919.en08.pdf>); y 7919/08 ADD, 11 de abril de 2008 (disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07919-co01.en08.pdf>).

<sup>60</sup> Art.cit., p. 35.

<sup>61</sup> Ver presidencia eslovena del Consejo de la UE, “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo”, Consejo de la Unión Europea, 8148/08, 25 de abril de 2008 (disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st08/st08148.en08.pdf>); 8812/08, 16 de mayo de 2008 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st08/st08812.en08.pdf>) y 9829/08, 2 de junio de 2008 (disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09829.en08.pdf>).

y presentó un nuevo documento, en el que señalaba que la asistencia podría ser gratuita, aunque esto no sería obligatorio. El artículo final señala:

“Los estados miembros velarán por que la asistencia jurídica y/o la representación legal necesaria se conceda, previa solicitud, de forma gratuita con arreglo a la legislación nacional pertinente o las normas relativas a la asistencia jurídica gratuita, y podrán disponer que tal asistencia jurídica y/o representación legal gratuita esté sujeta a las condiciones establecidas en el artículo 15, apartados 3 a 6, de la Directiva 2005/85/CE.”<sup>62</sup>

Para hacerlo más aceptable para los estados, especialmente para Alemania, la Comisión incluyó la posibilidad de que se utilizara el Fondo para el Retorno para cofinanciar la asistencia jurídica. Con estos cambios, se logró un acuerdo final.<sup>63</sup>

#### *Aprobación de la Directiva de Retorno en el Consejo de la UE y el Parlamento*

El Consejo de Ministros del Interior endorsó la Directiva de Retorno el 5 de junio. Por su parte, el Parlamento la aprobó en primera lectura el 18 de junio con 309 votos a favor, 109 en contra y 106 abstenciones. Diferentes partidos presentaron 29 enmiendas, pero ninguna se aprobó.<sup>64</sup> En diciembre de 2008 el Consejo Europeo aprobaría formalmente el documento.

Más allá de las razones por las que el Parlamento Europeo decidió no llevar el texto de la Directiva de Retorno a segunda lectura, las cuales han sido discutidas en otros trabajos (se mencionan, por ejemplo, el pragmatismo de los eurodiputados, dado que si bien la Directiva no era perfecta, era mejor que nada; miedo al destino de la DR durante la presidencia francesa; presión por parte de los gobiernos nacionales, destacadamente en el

---

<sup>62</sup> Artículo 13 de la “Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2008/115/CE, 24 de diciembre de 2008. Disponible en la página de EUR-lex. Acceso 15 de abril de 2012: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:ES:PDF>.

<sup>63</sup> Ver *loc.cit.*

<sup>64</sup> Cabe mencionar que en el registro de las enmiendas a la Directiva, se incluyen enmiendas del PPE que se toman como “aprobadas” porque se negociaron en los trilogos semanas antes de la adopción del texto. Ver “Outcome of the European Parliament’s first reading (Strasbourg, 16 to 19 June 2008)”, *Consejo de la UE*, 10737/08, 25 de junio de 2008. Disponible en la página del registro público del Consejo. Acceso 8 de abril de 2012: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10737.en08.pdf>

caso de España; limitaciones de procedimiento: ya que si el texto hubiera pasado a segunda lectura, el Parlamento habría requerido mayoría absoluta; y finalmente, la elección de un nuevo Parlamento en 2009)<sup>65</sup> es importante destacar la labor de la presidencia eslovena para lograr un acuerdo antes de que concluyera el semestre.

Tras la aprobación de la Directiva en el Consejo, la presidencia eslovena subrayó “las extremadamente complejas negociaciones” y las dificultades para lograr un acuerdo bajo el procedimiento de codecisión.<sup>66</sup> Debe recordarse que este tema no figuraba dentro de las prioridades establecidas en el programa de trabajo de Eslovenia y que la UE enfrentaba otros retos en este periodo que demandaban gran atención por parte de la presidencia. No obstante, la presidencia fue muy activa en las negociaciones de la Directiva de Retorno. En total, por ejemplo, propuso diez textos únicos de negociación, más que cualquier otra presidencia durante las negociaciones de la DR.

### Conclusión

La presidencia eslovena desempeñó exitosamente funciones de **mediación**, al sobre todo presentar numerosos textos únicos de negociación; y **representación por medio de los trílogos, pero igualmente las reuniones bilaterales** en los momentos más difíciles de las negociaciones. La capacidad de Eslovenia para lograr un acuerdo tras años de negociaciones infructíferas fortaleció su prestigio en la UE y el reconocimiento del país entre sus socios europeos.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Ver Ripoll, art.cit., y Acosta, art.cit.

<sup>66</sup> “Slovenian Presidency successfully completes the procedure of adopting the return directive, ministers confirm the SIS II schedule and Schengen evaluations completed”, junio de 2008. Disponible en la página de la presidencia eslovena. Acceso marzo de 2012: [http://www.eu2008.si/en/News\\_and\\_Documents/Press\\_Releases/June/0605MNZ\\_SIS\\_II.html](http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Press_Releases/June/0605MNZ_SIS_II.html)

<sup>67</sup> Entrevista telefónica citada. Ver también presidencia eslovena, “Report on the Slovenian Presidency of the EU Council”, Ljubljana, julio de 2008, p. 6. Acceso marzo de 2012:

Al mismo tiempo, **Eslovenia logró insertar sus preferencias respecto a la Directiva de Retorno**: los acuerdos no difirieron de su legislación nacional. No obstante, en pronunciamientos públicos, la presidencia mantuvo **un tono neutral**: el día en que el Parlamento aprobó la Directiva de Retorno, el Ministro del Interior esloveno destacaba por medio de un comunicado de prensa:

*"...hemos logrado uno de los objetivos clave de la presidencia eslovena de la Unión Europea en el ámbito de Justicia y Asuntos del Interior. Este es el primer instrumento que gobernará, con base en estándares comunes a nivel comunitario, la legislación aplicable para el retorno y los derechos de los nacionales de terceros países que residen irregularmente en la UE. En la mayoría de los países, se logrará un avance significativo respecto a la duración del periodo de internamiento temporal, que será más corto."*<sup>68</sup>

La aprobación de la Directiva en sí fue un claro éxito del gobierno esloveno a nivel europeo e interno.

## FRANCIA

Al leer estas líneas es probable que surja la pregunta ¿por qué estudiar la presidencia francesa del Consejo de la UE si la Directiva de Retorno se aprobó en junio de 2008, bajo la presidencia eslovena? La presidencia francesa adoptaría el texto formalmente en el Consejo Europeo, a nivel de Líderes, en diciembre de 2008. Si bien esta adopción fue más bien simbólica y no implicaba negociación alguna, decidí incluir a Francia en este trabajo porque el estudio de las acciones de Francia antes de asumir la presidencia, es decir, durante la presidencia eslovena, y durante su gestión permite identificar su influencia en el resultado de la Directiva de Retorno y comprender mejor la compleja toma de decisiones en la UE.

---

[http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/predsedovanje\\_eu/REPORT\\_ON\\_THE\\_SLOVENIAN PRESIDENCY OF THE EU COUNCIL.pdf](http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/predsedovanje_eu/REPORT_ON_THE_SLOVENIAN PRESIDENCY OF THE EU COUNCIL.pdf)

<sup>68</sup> "Minister Mate...", art.cit. Énfasis y traducción míos.

De manera similar a Alemania, en 2008 la presidencia francesa del Consejo de la UE iniciaba su gestión en medio de altas demandas y expectativas, principalmente por la crisis económico-financiera internacional y un ambicioso programa de trabajo. Asimismo, apenas un año antes Francia había elegido un nuevo presidente, Nicolás Sarkozy, quien había planteado dar mayor peso político a Europa en el mundo durante la presidencia del Consejo.

#### *Agenda de la presidencia francesa (segundo semestre de 2008)*

Francia incluyó cuatro grandes temas: la energía y el clima, las cuestiones de migración, la agricultura, y la seguridad y la defensa.

La presidencia francesa es la única de las que se analizan en esta tesis que dio un papel central y explícito a los temas de migración en su programa de trabajo. “Las cuestiones de migración” se referían, en particular, al Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, que el Ministro para la Migración, Brice Hortefeux, redactó después de un *tour des capitales* en el primer semestre de 2008. El objetivo era hacer del Pacto la base de las políticas de inmigración y asilo comunes para la UE.<sup>69</sup>

Si bien las prioridades francesas durante el segundo semestre de 2008 ya eran ambiciosas, los mayores retos para la presidencia en esos momentos eran dos coyunturas: el Tratado de Lisboa, que había sido rechazado en junio de 2008 por Irlanda en un referéndum, y la crisis económica – financiera internacional, que meses después se convertiría en la peor crisis mundial desde 1929.

---

<sup>69</sup> Entrevista de la autora a funcionario francés, Ciudad de México, 8 de febrero de 2012.

## La Directiva de Retorno: preferencias y acciones de la presidencia francesa

### *Preferencias*

En el capítulo anterior, se señaló que en Francia la migración irregular es un tema muy politizado. Desde inicios de la campaña electoral en 2007 del entonces candidato Nicolás Sarkozy, donde fue importante ganar los votos del electorado de derecha, éste señaló que este tipo de migración sería una prioridad para su gobierno. Esta agenda fue determinante para las preferencias francesas respecto a la Directiva de Retorno. El país fue muy activo y manifestó sus preferencias en la mayor parte de las reuniones. Su posición fue en muchos casos restrictiva y apegada a la legislación nacional.

### *Acciones*

El día antes de la votación de la Directiva de Retorno, es decir, semanas antes de que iniciara la presidencia francesa, el Ministro para Asuntos del Interior esloveno alentaba a los parlamentarios europeos a aprobar la Directiva en primera lectura haciendo clara referencia a Francia:

*“Para muchos países miembros el acuerdo alcanzado es apenas aceptable y preferirían lidiar con estos temas a nivel nacional. Si no se llega a un acuerdo en primera lectura, algunos estados buscarán introducir medidas más duras en una segunda lectura. En general el texto es un acuerdo que evita los extremos y que no representa la posición de ningún país en particular”.*<sup>70</sup>

Antes del voto sobre la DR en el Parlamento, en la perspectiva de que éste no aprobara la Directiva en primera lectura y el Consejo tuviera que adoptar una nueva posición, se especulaba “el factor más importante para definir la posición del Consejo será el enfoque de la próxima presidencia, Francia, quien tiene una línea muy conservadora en materia de

---

<sup>70</sup> “Return Directive debate: political groups hold different positions ahead of vote”, 17 de junio de 2012”. Disponible en la página del Parlamento Europeo. Acceso marzo de 2012: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20080616IPR31741/> La traducción es mía.

expulsión. La presidencia podría, por ejemplo, decidir no continuar con las discusiones, o buscar nuevos cambios en un sentido aún más conservador”.<sup>71</sup>

Es interesante notar cómo la sombra de la futura presidencia francesa, meses antes de asumir el cargo, controlaba e influía en la agenda europea de esta manera. Su manejo de la agenda fue trascendental para el destino de la primera ley en materia de migración irregular europea.

Si la Directiva de Retorno se aprobó en primera lectura en el Parlamento Europeo en gran parte para “evitar” la presidencia francesa, ésta aprovechó su valor al cien por ciento. La presidencia presentó un borrador del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo en los primeros días de la presidencia del Consejo, en julio de 2008. Se trataba de compromisos o acuerdos políticos vagos más que de políticas sustantivas, incluía más temas sobre migración irregular que sobre migración legal<sup>72</sup> y hacía un gran énfasis en la seguridad y el control.<sup>73</sup>

Este formato, que se asemejaba más a una Declaración política que a un Plan de Acción con cursos de acción específicos, era importante en términos políticos. En aquel momento, Sarkozy buscaba hacer de la política nacional francesa una política europea, lo que proyectaría la unidad europea y redituaria a nivel interno.<sup>74</sup> En este contexto, la Directiva de Retorno era la base del Pacto<sup>75</sup>, muestra de que el consenso europeo en el tema era posible y que se tomaban acciones para “administrar” la inmigración irregular.<sup>76</sup> En efecto, la DR

---

<sup>71</sup> Steve Peers, “The final stages?”, *Statewatch*, junio 2008. Disponible en la página de Statewatch. Acceso febrero de 2012: <http://www.statewatch.org/news/2008/jun/swatch-returns-june2008.pdf> La traducción es mía.

<sup>72</sup> Christian Lequesne, “La présidence française de l’Union européenne : un tournant pour l’Europe ?”, *Palabras en Conferencia del CERI* (video), 2009. Disponible en la página del CERI. Acceso abril de 2012: <http://www.ceriscienciaspo.com/themes/ue/index.php?id=conf02>

<sup>73</sup> Roderick Parkes y Steffen Angenendt, “The re-nationalization of migration policy-making?”, *German Institute for International and Security Affairs*, Working Paper, p. 2.

<sup>74</sup> Loc.cit.

<sup>75</sup> “The European Pact on Immigration and Asylum”, *Euroactiv*, 28 de mayo de 2012. Disponible en la página de Euroactiv. Acceso 20 de julio de 2012: <http://www.euractiv.com/socialeurope/european-pact-immigration-asylum-links dossier-188480>

<sup>76</sup> La presidencia francesa intentó incluir una prohibición a las regularizaciones masivas en la UE, que España e Italia no aceptaron. Loc. cit.



ayudaría a dramatizar el tema y dar la impresión de que la presidencia había identificado y resuelto un serio problema al más alto nivel.<sup>77</sup>

El Pacto se adoptó en el Consejo Europeo de octubre de 2008. La Directiva, por su parte, se aprobó por el Consejo Europeo de diciembre de 2008. En este momento, vale la pena preguntarse si el hecho de que la Directiva se haya aprobado en este Consejo, y no en el que se realizó en junio bajo la presidencia eslovena fue una mera coincidencia. ¿Es posible que Francia haya anticipado la importancia de incluir el texto en el Pacto? *The Economist* da una pista al señalar, en vísperas de la presidencia eslovena:

*“Francia aceptó ayudar a Eslovenia en su cometido al prestar sus instalaciones diplomáticas para las actividades presidenciales en los 150 países donde Ljubljana no cuenta con una representación permanente. Algunas personas en Eslovenia han expresado su temor de que Francia pueda intentar apropiarse de la presidencia eslovena al presionar, por ejemplo, para que la discusión de algunos asuntos clave sean pospuestos hasta la presidencia francesa. A la luz de la naturaleza del comportamiento de la actual administración francesa, esto podría ser verdad.”<sup>78</sup>*

### Conclusión

En síntesis, Francia demostró una **gran habilidad de manejo de agenda para lograr sus objetivos en el tema de migración**. Es importante destacar que si bien el país realizó estas acciones antes de asumir la presidencia del Consejo, **éstas tuvieron efecto porque Francia sería presidente**. El hecho de que **la presidencia eslovena y el Parlamento Europeo temieran a la presidencia francesa y no a Francia** (que había actuado a título individual en el Consejo durante los tres años de la negociación), **reafirma la hipótesis de que la presidencia amplía los márgenes de los países** en la toma de decisiones de la Unión Europea. También refleja la conocida capacidad francesa de hacer uso de esas oportunidades institucionales.

---

<sup>77</sup> Ver Kietz, art.cit., p.14.

<sup>78</sup> “Leading the EU”, *The Economist Intelligence Unit, Outlook 2008*, enero de 2008, p. 3. Énfasis y traducción míos.

**La narrativa del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo fue un éxito, especialmente a nivel interno.** La prioridad sobre “cuestiones de migración” es considerada como una de las más exitosas de la presidencia francesa<sup>79</sup>. Ello es muy valioso y útil en un contexto de continua crisis institucional europea y crisis económico-financiera internacional, como fue 2008.

---

<sup>79</sup> Entrevista citada a funcionario francés. Ver también Lequesne, *op.cit.*

## CONCLUSIONES

Las dos hipótesis de este trabajo y sus implicaciones parecen convalidarse en el caso de la Directiva de Retorno. A continuación trataré de resumir los resultados concretos de la investigación.

*Hipótesis 1: La presidencia proporciona herramientas a los estados que la ocupan para influir en la toma de decisiones, aumentar su visibilidad en la UE y avanzar sus preferencias.*

Las herramientas de la presidencia, particularmente el manejo de agenda (establecimiento, estructuración y exclusión de agenda), mediación y representación, que fortalecieron las asimetrías entre la presidencia y los estados miembros, ampliaron la influencia de Finlandia, Alemania, Eslovenia y Francia en las negociaciones de la DR. Los cuatro países utilizaron las herramientas más convenientes a sus preferencias y al contexto de las negociaciones. Finlandia utilizó, sobre todo, las herramientas de agenda y mediación, por medio de los textos únicos de negociación; Alemania explotó el manejo y la exclusión de agenda; Eslovenia aprovechó al máximo la mediación por medio de los textos únicos de negociación, así como la representación, con trílogos y encuentros bilaterales; y Francia se benefició de la estructuración de la agenda. Todos los países, pero especialmente Finlandia y Eslovenia, ganaron mayor visibilidad en la Unión. Finlandia consolidó su prestigio y posición como mediador honesto, mientras que Eslovenia logró posicionar al país y ganar inversiones.

Ahora bien, ¿fue la presidencia neutral o interesada cuando la ocuparon los cuatro países? Ninguna fue neutral respecto a la Directiva. Finlandia prefirió apegarse a los derechos humanos, de acuerdo a su propia legislación y a su imagen y prestigio como actor neutral y

principista, lo que le redituó en términos de promoción de su principal prioridad como presidente: la Dimensión del Norte.

Alemania fue definitivamente una presidencia interesada en el caso de la DR. Sus intensas preferencias tuvieron un efecto directo en sus acciones. El país impulsó fuertemente el objetivo de no armonizar la migración irregular en el corto plazo, lo que logró durante su presidencia. Además, consiguió que se adoptara un documento visiblemente diluido respecto al texto original de la Comisión. Cabe mencionar que a finales de 2011, Alemania es el único de los cuatro países estudiados en esta tesis que no había reflejado la DR en su legislación aún.<sup>1</sup>

Por su parte, Eslovenia actuó, si bien con un bajo perfil, para que la DR no fuera más permisiva que su legislación nacional y lo logró, específicamente en el caso de internamiento temporal. Además, se pronunció abiertamente porque la DR se aprobara durante su periodo y utilizó al máximo sus facultades como presidente.

Finalmente, Francia logró utilizar los procesos de la UE en materia de migración para fortalecer un discurso político interno. Como presidente se apropió del significado político de la DR al adoptar el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo.

*Hipótesis 2: La presidencia no es una figura rígida y depende del estado que la ocupa. El alcance de su influencia tiene límites y no es igual para todos; depende del poder del estado, así como de sus preferencias y visión de la institución.*

El trabajo demostró que la presidencia no es una figura rígida y depende del estado que la ocupa. El alcance de la influencia de los países mostró límites claros, especialmente en

---

<sup>1</sup> Comisión Europea, "An effective and humane return policy: 8 Member States have yet to comply with the Return Directive", Bruselas, septiembre de 2011. Disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1097&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

términos de poder y preferencias. En el análisis de las negociaciones de la DR, fue evidente la disparidad entre los márgenes de influencia de Alemania y Francia, por un lado, y Finlandia y Eslovenia, por el otro. Mientras que los primeros impulsaron libremente (a veces descaradamente) sus distintas preferencias, ejerciendo incluso una clara presión sobre Finlandia y Eslovenia para alcanzarlas, estos últimos dos países se concentraron en una o dos preferencias (la DN y la imagen de mediador honesto en el caso de Finlandia, y los Balcanes y la promoción del país en el caso de Eslovenia) que incidirían directamente en su prestigio o visibilidad en la Unión. Los primeros gozan de poder *a priori* que se amplía durante la presidencia, mientras que los segundos valoran la presidencia como una oportunidad difícil de repetir.

En las negociaciones de la DR, la visión de cada estado sobre la presidencia también fue un factor importante que condicionó la influencia, especialmente en el caso de Finlandia y Eslovenia, que asociaron la institución a su estatus y representación dentro de la Unión, y procuraron adoptar un perfil más bajo. De hecho, como se mencionó, para Finlandia la imparcialidad de la presidencia es vital para garantizar la equidad de los miembros de la UE.<sup>2</sup> El efecto de esta visión es que cuando estos países ocupan la presidencia, actúan cuidadosamente y después de un intenso trabajo preparatorio con sus socios europeos a favor de un limitado número de preferencias, mientras que procuran adoptar una posición neutral en el resto de los temas.

Estas conclusiones confirman las implicaciones que se contemplaron al inicio de este trabajo: *1) Los países grandes tienen mayores posibilidades de impulsar libremente sus preferencias e influir en la toma de decisiones. 2) Los países pequeños deben concentrar sus esfuerzos en una o dos preferencias únicamente, muchas veces relacionadas con impulsar su posición y prestigio dentro de la Unión.*

---

<sup>2</sup> En palabras de Gassen, para Finlandia la presidencia rotativa era el “máximo símbolo de equidad entre los estados miembros” (art.cit., pp. 43 y 44).

En general, la presidencia demostró ser una institución informal, compleja, interesada y flexible, con un significado y alcance diferente para los cuatro países estudiados. El marco teórico de esta tesis, que toma el poder y las preferencias estatales como punto de partida analítico y que reconoce las funciones de manejo de agenda, mediación y representación como instrumentos eficaces para impulsar esos intereses, puede servir para analizar los casos de las presidencias en muchos otros mecanismos internacionales de concertación.

#### *Consideraciones finales: el Tratado de Lisboa y los cambios a la figura de la presidencia*

Una crítica recurrente a la presidencia es su falta de continuidad y coherencia. Las ampliaciones de 2004 y 2007, y la creciente complejidad de la UE, han agudizado estas críticas, que afectan el desarrollo de largo plazo de la Unión. Este problema da fuerza a mi primera hipótesis, pues implica que efectivamente, los países que asumen la presidencia del Consejo no son neutrales ni persiguen únicamente el interés de la Unión, lo que genera discontinuidad en las agendas de una y otra presidencia.

Los estados miembros realizaron distintos esfuerzos en las décadas de 1990 y 2000 para enfrentar este reto, como la institucionalización de programas multianuales, el fortalecimiento de la "Troika" (presidencia, Alto Representante y Comisario encargado de asuntos exteriores) y la delegación de poderes al Secretariado General de Consejo. Sin embargo, la falta de continuidad persistió.

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009, incluye varias reformas para enfrentar este y otros desafíos. Entre los cambios más importantes para la presidencia, destacan:

- La creación del Presidente del Consejo Europeo, con un mandato de dos años y medio y cuya misión principal será garantizar la preparación y continuidad de su labor y favorecer

el consenso entre los países miembros. El Presidente no podrá desempeñar durante su mandato funciones del cargo electo en su país. La presidencia rotativa del Consejo perdió algunas de sus funciones en el Consejo Europeo frente a este nuevo presidente "permanente".

- Una nueva versión del Alto Representante, que fusiono al Alto Representante para Política Exterior y al Comisaria para Asuntos Exteriores, asumió la responsabilidad de coordinar el Consejo de Asuntos Exteriores (una de las formaciones del Consejo de Ministros), que antes dirigía la presidencia rotativa.

En síntesis, la Unión Europea quitó atribuciones a la presidencia rotativa en el Consejo Europeo y el Consejo de Asuntos Exteriores, y creó una nueva figura. Con esto, existían entonces ya varias figuras coordinadoras y representantes de la Unión, destacando la presidencia de la Comisión Europea, la nueva presidencia del Consejo Europeo, la presidencia rotativa del Consejo de la UE y el Alto Representante. ¿Por qué el Tratado de Lisboa llegaría a un esquema tan complicado, si su objetivo era generar no sólo continuidad, sino también coherencia y efectividad?

Una de las muchas razones es que la presidencia rotativa, estudiada en esta tesis, importa. Las negociaciones para lograr un acuerdo respecto al Tratado de Lisboa fueron largas y difíciles, llevando a la UE a una crisis institucional importante. Uno de los temas que creó mayores divisiones fue precisamente, la reforma de la presidencia. Algunos países, como Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, España, Polonia y Dinamarca argumentaban que era necesario aumentar la eficiencia de la UE por medio de un presidente permanente que la remplazara, mientras la mayoría de los países pequeños, si bien favorecían una reforma que

mejorara las dificultades de la presidencia, enfatizaban la necesidad de mantenerla para conservar la igualdad entre los miembros<sup>3</sup> y la legitimidad de la Unión.<sup>4</sup>

Estos hechos fortalecen la validación de la hipótesis 2 de este trabajo. En las negociaciones, los países “pequeños” defendieron a la presidencia por representar una forma de equilibrar las relaciones de poder en la UE, aumentar su prestigio, mejorar su percepción a nivel interno e impulsar sus preferencias.<sup>5</sup> Por su parte, los países “grandes” y poderosos vieron a la presidencia como una figura que si bien aumentaba sus márgenes de influencia, no era determinante para esta influencia. Además, desde la perspectiva de los países grandes, la presidencia probablemente comenzó a agotar su potencial con las ampliaciones de 2004 y 2007. Debe tomarse en cuenta que hoy en día, un país que asume la presidencia debe esperar más de trece años para hacerlo de nuevo.

La solución a estas diferencias fue el esquema aprobado en el Tratado de Lisboa, en el que, como se ha mencionado, se creó una nueva figura “permanente”, pero también se conservó la presidencia rotativa, si bien con menos atribuciones. El cambio hacia una mayor efectividad y coherencia de la Unión es, por lo tanto, marginal, y aún no es claro si es positivo.

Se dice que Henry Kissinger, entonces ministro de asuntos exteriores de Estados Unidos, preguntó una vez “¿A quién tengo que llamar si quiero hablar con Europa?” ¿Tendría ahora a quién llamar? Definitivamente no. El dilema de los gobiernos europeos por actuar conjuntamente hacia objetivos comunes, y continuar desempeñando un papel clave en todos los niveles y etapas del proceso de toma de decisiones de la UE, sigue imperando en ese lado del mundo.

---

<sup>3</sup> Ver David Král *et al.*, “The position of small countries towards institutional reform: From tyranny of the small to directorate of the big?”, *European Policy Institute Network*, Working Paper 6 (2003), p.1.

<sup>4</sup> Vanhoonaeker y Schout, art.cit., p. 4.

<sup>5</sup> Král, art.cit., *ibid*, p. 2.



## REFERENCIAS

### Libros

Bunse, Simone, *Small States and EU Governance, Leadership through the Council Presidency*, Londres, Palgrave Macmillan, 2009.

*Council Guide, The Presidency Handbook*, 2006, s.l., s.e.

Hay, Colin y Anand Menon, (eds.), *European Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

Hayes-Renshaw, Fiona y Hellen Wallace, *The Council of Ministers*, Basingstoke, Macmillan, 1997.

Keohane, Robert, *Después de la Hegemonía* (trad. Mirta Rosenberg), Buenos Aires, GEL, 1984.

\_\_\_\_\_, y Stanley Hoffman, *The New European Community: decision making and institutional change*, Oxford, Westview Press, 1991.

Kirchner, Emil, *Decision Making in the European Community: The Council Presidency and European Integration*, Manchester, Manchester University Press, 1992.

Moravcsik, Andrew, *The Choice of Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, NY, Cornell University Press, 1998.

Neugent, Neill, *The Government and Politics of the European Union*, Durham, Duke University Press, 2006.

Staab, Andreas, *The European Union Explained*, EUA, Indiana University Press, 2008.

Tallberg, Jonas, *Leadership and Negotiation in the European Union*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.

Triandafyllidou, Anna (coord.), *CLANDESTINO Project Final Report*, s.l., Comisión Europea, 2009.

Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Nueva York, McGraw-Hill, 1979, p. 118.

Wiener, Antje y Thomas Diez, eds., *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

Artículos y documentos de trabajo

Acosta, Diego, "The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law", *European Journal of Migration and Law*, 11 (2009), pp. 19-39.

Baldaccini, Anneliese, "The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Return Directive", *European Journal of Migration and Law*, 11 (2009), pp. 1-17.

Baldwin-Edwards, Martin y Albert Kraler (eds.), "Apéndice B de REGINE, Regularizations in Europe", *International Centre for Migration Policy Development*, 2009, pp. 1-148.

Bengtsson, Rikard, Ole Elgström y Jonas Tallberg, "Silencer or Amplifier? The European Union Presidency and the Nordic Countries", *Scandinavian Political Studies*, 27 (2004), p. 311-334.

- Cyrus, Norbert, "Country Report : Germany", *CLANDESTINO Research Project*, 2009, pp. 1-100.
- Dewost, Jean-Louis, "La présidence dans le cadre institutionnel des Communautés européennes", *Revue du Marché commun.*, 273 (1984), pp. 1-5.
- Duvell, Franck, "Pathways into Irregularity: The Social Construction of Irregular Migration", *Comparative policy brief - CLANDESTINO Research Project*, 2009, pp. 1-7.
- Gassen, Glen R., "Big and Small in Europe", *German Institute for International and Security Affairs*, Working paper, 2009, pp. 1-82.
- Hayes-Renshaw, Fiona, Wim Van Aken y Helen Wallace, "When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly", *Journal of Common Market Studies*, 44 (2006), pp. 161-194.
- Kajnc̃, Sabina, "The Slovenian Presidency: Meeting Symbolic and Substantive Challenges", *Journal of Common Market Studies*, 47 (2009), pp. 89-98.
- Kietz, Daniela y Volker Perthes (eds.), "The Potential of the Council Presidency", *German Institute for International and Security Affairs*, Research Paper, 2008, pp. 1-112.
- Kovacheva, Vesela y Dita Vogel, "The size of the irregular foreign resident population in the European Union in 2002, 2005 and 2008: aggregated estimates", *CLANDESTINO Research Project*, 2009, pp. 1-13.
- Král, David, Brinar, Irena y Almer, Josefina, "The position of small countries towards institutional reform: From tyranny of the small to directorate of the big?", *European Policy Institute Network*, 2003, pp. 1-15.

- Kraler, Albert y Dita Vogel (eds.), "Report on Methodological Issues", *CLANDESTINO Research Project*, 2008, pp. 1-79.
- Maurer, Andreas, "The German Council Presidency: Managing Conflicting Expectations", *Journal of Common Market Studies*, 46 (2008) pp. 51-59.
- Moravcsik, Andrew, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, 51 (1997), pp. 513-553.
- Parkes, Roderick, y Steffen Angenendt, "The re-nationalization of migration policy-making?", *German Institute for International and Security Affairs*, Working Paper, pp. 1-6.
- Ripoll, Ariadna, "The European Parliament and the 'Returns' directive: The end of radical contestation; the start of consensual constraints?" *Sussex European Institute*, Working paper 117, 2010, p. 1-29.
- Sagne, Ilvain, Sanna Saksela y Niklas Wilhelmsson, "Active Civic Participation of Immigrants in Finland", *European research project POLITIS*, 2005, pp. 1-44.
- Shumylo, Olha, "Slovenia's presidency: New Member States learn to run the EU", *International Center for Policy Studies*, 396 (2008), s.p.
- Schalk, Jelmer, René Torenvlied, Jeroen Weesie y Frans Stokman, "The Power of the Presidency in EU Council Decision-making", *European Union Politics*, 8 (2007), pp. 229-250.
- Tallberg, Jonas, "The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency", *Journal of European Public Policy*, 10 (2003), pp. 1-19.
- \_\_\_\_\_, "The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU

Negotiations", *Journal of Common Market Studies*, 42 (2004), pp. 999-1022.

Thomson, Robert, "The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power", *Journal of Common Market Studies*, 46 (2008), pp. 593-617.

Trunkova, Lucie, "The Power of Small States in the European Union: the Case of Finland and the Northern Dimension Policy", *Contemporary European Studies*, 1 (2008), pp. 5-22.

Vanhoonacker, Sophie, y Adriaan Schout, "Reforming the EU Institutions – Challenges for the Council", Artículo derivado de la Conferencia *From the Convention to the IGC: Mapping Cross-National Views towards the EU-30*, s.l, s.e., pp. 1-19.

Vogel, Dita, "Size and Development of Irregular Migration to the EU", *Comparative policy brief - CLANDESTINO Research Project*, 2009, pp. 1-8.

Wallace, Helen, y Geoffrey Edwards, "European Community, the Evolving Role of the Presidency of the Council", *International Affairs*, 52 (1976), pp. 535-550.

### Documentos oficiales

Consejo, "Decisión del Consejo del 22 de marzo de 2004 por la que se aprueba su Reglamento interno", *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2004/338/CE, Euratom, 15 de abril de 2004. Disponible en la página de EUR-lex. Acceso 21 de julio de 2012: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:106:0022:0045:ES:PDF>

\_\_\_\_\_, "Reglas de procedimiento aprobadas por el Consejo el 24 de julio de 1979", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 79/868/ESCS, 25 de

octubre de 1979. Disponible en la página de EUR-lex. Acceso 21 de julio de 2012: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1979:268:FULL:EN:PDF>

Consejo Europeo, *Declaración de Londres*, 29 y 30 de junio de 1977.

Comisión Europea, "Evaluación de impacto: Anexo a Propuesta de Directiva de Retorno", *Commission Staff Working Document*, SEC (2005)1057, 1 de septiembre de 2005, p.4. Disponible en la página de EUR-lex. Acceso 17 de enero de 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0391:FIN:EN:PDF>

\_\_\_, al Parlamento y Consejo de la UE, "First Annual Report on Immigration and Asylum", *Comisión Europea*, COM(2010)214 final, 2010, p.11. Disponible en Eur-lex. Acceso 16 de febrero de 2012: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0214:FIN:EN:PDF>

\_\_\_, "Propuesta para una Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo sobre procedimientos y normas comunes en los estados miembros para el retorno de nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio", *Comisión Europea*, COM(2005)391 final, 2005, p.2. Disponible en Eur-lex. Acceso: 7 de abril de 2012: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0391:FIN:EN:PDF>

"Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008", *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2008/115/CE, 24 de diciembre de 2008. Disponible en la página de EUR-lex. Acceso 15 de abril de 2012: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:ES:PDF>.

"Informe de los Tres sobre las Instituciones Europeas", 1979, pp. 28-29. Disponible en la página del Archivo de Integración Europea. Acceso 21 de julio de 2012: [http://aei.pitt.edu/999/01/Committee\\_of\\_Three\\_Report\\_1979.pdf](http://aei.pitt.edu/999/01/Committee_of_Three_Report_1979.pdf)

"Informe de Davignon", *Boletín de Comunidades Europeas*, 1970. Disponible en la página de la CVCE. Acceso 22 de julio de 2012: [http://www.ena.lu/davignon\\_report\\_luxembourg\\_27\\_october\\_1970-2-881](http://www.ena.lu/davignon_report_luxembourg_27_october_1970-2-881)

Parlamento Europeo, "Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo", *Parlamento Europeo*, A6-0339/200, 20 de septiembre de 2007. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0339+0+DOC+XML+V0//ES>).

"Presentación del programa de la presidencia finlandesa (debate)", Estrasburgo, 5 de julio de 2006. Disponible en la página del Parlamento Europeo. Acceso abril de 2012: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20060705+ITEM-002+DOC+XML+V0//EN>

Presidencia alemana, "Programa", 2007, pp. 4-5. Disponible en la página de la presidencia. Acceso 14 de abril de 2012: [http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU\\_Presidency\\_Programme\\_final.pdf](http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU_Presidency_Programme_final.pdf)

\_\_\_\_\_, "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo", *Consejo de la Unión Europea*, 6624/07, 28 de febrero de 2007. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st06/st06624.en07.pdf>

\_\_\_\_\_, 8357/07, 16 de abril de 2007. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st08/st08357.en07.pdf>.

Presidencia eslovena, "Programa", 2008. Disponible en la página de la presidencia. Acceso 15 de abril de 2012: [http://www.eu2008.si/en/The\\_Council\\_Presidency/Priorities\\_Programmes/index.html](http://www.eu2008.si/en/The_Council_Presidency/Priorities_Programmes/index.html).

\_\_\_\_, "Report on the Slovenian Presidency of the EU Council", Ljubljana, julio de 2008, p. 6. Acceso marzo de 2012: [http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/predsedovanje\\_eu/REPORT\\_ON\\_THE\\_SLOVENIAN\\_PRESIDENCY\\_OF\\_THE\\_EU\\_COUNCIL.pdf](http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/predsedovanje_eu/REPORT_ON_THE_SLOVENIAN_PRESIDENCY_OF_THE_EU_COUNCIL.pdf)

\_\_\_\_, "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo", Consejo de la Unión Europea, 6541/08, 15 de febrero de 2008. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st06/st06541.en08.pdf>

\_\_\_\_, 6541/08 ADD 1, 15 de febrero de 2008. Disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st06/st06541-ad01.en08.pdf>

\_\_\_\_, 6785/08, 4 de marzo de 2008. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st06/st06785.en08.pdf>

\_\_\_\_, 6965/08, 14 de marzo de 2008. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st06/st06965.en08.pdf>

\_\_\_\_, 7774/08, 25 de marzo de 2008. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07774.en08.pdf>

\_\_\_\_, 7919/08, 1 de abril de 2008. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07919.en08.pdf>

\_\_\_\_, 7919/08 ADD, 11 de abril de 2008. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07919-co01.en08.pdf>

\_\_\_\_, 8148/08, 25 de abril de 2008. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st08/st08148.en08.pdf>



\_\_\_\_, 8812/08, 16 de mayo de 2008. Disponible en:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st08/st08812.en08.pdf>

\_\_\_\_, 9829/08, 2 de junio de 2008. Disponible en:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09829.en08.pdf>

Presidencia finlandesa, "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo", *Consejo de la Unión Europea*, 11456/06, 26 de julio de 2006.

Disponible

en

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11456.en06.pdf>.

\_\_\_\_, 13451/06, 6 de octubre de 2006. Disponible en

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st13/st13451.en06.pdf>

\_\_\_\_, 13025/06, 16 de octubre de 2006. Disponible en

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st13/st13025.en06.pdf>

\_\_\_\_, 13934/06, 18 de octubre de 2006. Disponible en

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st13/st13025.en06.pdf>

\_\_\_\_, 14608/06, 6 de noviembre de 2006. Disponible en

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14608.en06.pdf>

\_\_\_\_, 15165/06, 13 de noviembre de 2006. Disponible en

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15165.en06.pdf>

\_\_\_\_, 15871/06, 6 de diciembre de 2006. Disponible en

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15871.en06.pdf>

\_\_\_\_, 5874/07, 22 de febrero de 2007. Disponible en

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st05/st05874.en07.pdf>

Presidencia portuguesa "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo", *Consejo de la Unión Europea*, 15566/07, 7 de diciembre de 2007.

Disponible

en

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st15/st15566.en07.pdf>.

"Reunión de los Jefes de Estado o Gobierno en París", *Boletín de las Comunidades Europeas*, 1974. Disponible en la página del Archivo de Integración Europea. Acceso 22 de julio de 2012:

[http://aei.pitt.edu/1459/1/Paris\\_1974.pdf](http://aei.pitt.edu/1459/1/Paris_1974.pdf)

*Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, París,

1951. Disponible en la página de EUR-lex. Acceso 21 de julio de 2012:

<http://eur->

[lex.europa.eu/en/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES\\_1951\\_CECA\\_1\\_EN\\_0001.tif](http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES_1951_CECA_1_EN_0001.tif)

*Tratado de la Comunidad Europea* (texto consolidado), 2002. Disponible en la

página de EUR-lex. Acceso 21 de julio de 2012: <http://eur->

[lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html](http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html)

*Tratado de la Unión Europea* (texto consolidado), 2002. Disponible en la página de

EUR-lex. Acceso 21 de julio de 2012: <http://eur->

[lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/htm/12002M.html](http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/htm/12002M.html)

#### Referencias electrónicas, memoranda, videos y notas de prensa

"Asylum and immigration: keeping the Tampere spirit alive", *The View from*

*Tampere: Justice and Home Affairs in the EU* (folleto), p. 8. Disponible en

la página del Ministerio de Justicia finlandés. Acceso 8 de abril de 2012:

[http://www.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURlapytype=BlobServer&SSURlcontainer=Default&SSURlsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20filename=justice\\_and\\_home\\_affairs\\_newspaper.pdf&SSUR](http://www.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURlapytype=BlobServer&SSURlcontainer=Default&SSURlsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20filename=justice_and_home_affairs_newspaper.pdf&SSUR)

Isscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1243790088228&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf

Bertossi, Christophe, "France: the State strives to shape 'chosen' immigration", *CESPI*, Country paper, 2008, pp. 1-17. Disponible en la página del CESPI. Acceso 3 de abril de 2011: <http://www.cespi.it/WPMIG/Contry%20mig-FRANCIA.pdf>

*Clandestino*, "Stock Estimates for the EU". Versión en inglés disponible en el sitio de Clandestino. Acceso 26 de mayo de 2012: <http://irregular-migration.net//index.php?id=217>

Comisión Europea, "An effective and humane return policy: 8 Member States have yet to comply with the Return Directive", Bruselas, septiembre de 2011. Disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1097&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

\_\_\_\_, "New tools for an integrated European Border Management Strategy", *RAPID Press Release*, MEMO 08/85, Bruselas, 13 de febrero de 2008. Disponible en la página de RAPID. Acceso 17 de enero de 2011: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/85&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

\_\_\_\_, "Towards a comprehensive European Migration Policy: Cracking down on employment of illegal immigrants and fostering circular migration and mobility partnerships", *RAPID Press Release*, Bruselas, 16 de mayo de 2007. Disponible en la página de RAPID. Acceso 28 de julio de 2012: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/678>

*European Council on Refugees and Exiles*, "Memorandum to the Finish Presidency", 2006.

*European Network Against Racism*, "Memorandum to the Finnish Presidency of the European Union", 2006.

Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook Database*, abril 2012.

Disponible en el sitio oficial del FMI. Acceso 21 de julio de 2012:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>

Honzak, Radek, "Interview with MEP Manfred Weber, rapporteur on the Return

Directive", *EUROPOLITICS*, 16 de mayo de 2008. Disponible en la página de EUROPOLITICS. Acceso marzo de 2012:

<http://www.europolitics.info/dossiers/return-directive/it-is-this-compromise-or-nothing-art147430-70.html>

"Illegal migration: a threat to Slovenia's national security", *Oficina de*

*comunicación del Gobierno esloveno*, enero de 2001. Disponible en la página de esa oficina.

Acceso 26 de junio de 2012:

[http://www.ukom.gov.si/en/media\\_relations/background\\_information/domestic\\_policy/illegal\\_migration\\_a\\_threat\\_to\\_slovenias\\_national\\_security/](http://www.ukom.gov.si/en/media_relations/background_information/domestic_policy/illegal_migration_a_threat_to_slovenias_national_security/)

"Leading the EU", *The Economist Intelligence Unit, Outlook 2008*, enero de 2008.

Lequesne, Christian, "La présidence française de l'Union européenne : un tournant

pour l'Europe ?", *Palabras en Conferencia del CERI* (video), 2009. Disponible en la página del CERI. Acceso abril de 2012: [http://www.ceri-](http://www.ceri-sciencespo.com/themes/ue/index.php?id=conf02)

[sciencespo.com/themes/ue/index.php?id=conf02](http://www.ceri-sciencespo.com/themes/ue/index.php?id=conf02)

"Merkel's Rhetoric in Integration Debate is 'Inexcusable'", *Spiegel*, 18 de octubre

de 2010. Acceso 11 de febrero de 2011 :

<http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,723702,00.html>

*Migrant Integration Policy Index (MIPEX)*. Acceso 15 de marzo de 2011:

[www.mipex.eu](http://www.mipex.eu)

“Minister Mate: By adopting the Return Directive we have achieved one of the key objectives of the Slovenian Presidency”, junio de 2008. Disponible en la página de la presidencia eslovena del Consejo de la UE. Acceso marzo de 2012: [http://www.eu2008.si/en/News\\_and\\_Documents/Press\\_Releases/June/0618MNZ\\_Mate.html](http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Press_Releases/June/0618MNZ_Mate.html)

“On the March”, *The Economist*, marzo 17, 2011. Disponible en el sitio de *The Economist*. Acceso lunes 25 de junio de 2012: <http://www.economist.com/node/18398641>.

Organización Internacional para las Migraciones, “Hechos y cifras de la migración”. Disponible en el sitio de la OIM. Acceso 21 de marzo de 2011: <http://iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/en>

“Outcome of the European Parliament's first reading (Strasbourg, 16 to 19 June 2008)”, *Consejo de la UE*, 10737/08, 25 de junio de 2008. Disponible en la página del registro público del Consejo. Acceso 8 de abril de 2012: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10737.en08.pdf>

Parlamento Europeo, “Return Directive: first reading vote in the European Parliament”, 2008. Disponible en la página del Parlamento.

“Pause and Engage”, *The Economist*, marzo 17, 2011, Disponible en el sitio de *The Economist*. Acceso lunes 25 de junio de 2012: <http://www.economist.com/node/18389008>.

Peers, Steve, “The final stages?”, *Statewatch*, junio 2008. Disponible en la página de Statewatch. Acceso febrero de 2012: <http://www.statewatch.org/news/2008/jun/swatch-returns-june2008.pdf>

Pekonen, Laura, “Attitudes in new EU states evolve in ten years”, *Helsingin Sanomat*, 2005.

"Return Directive debate: political groups hold different positions ahead of vote",  
17 de junio de 2012". Disponible en la página del Parlamento Europeo. Acceso  
marzo de 2012:  
<http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20080616IPR31741/>

"Right on Down", *The Economist*, noviembre 12, 2009. "Disponible en el sitio de  
*The Economist*. Acceso 25 de junio de 2012:  
<http://www.economist.com/node/14859369>

"Slovenian Presidency successfully completes the procedure of adopting the return  
directive, ministers confirm the SIS II schedule and Schengen evaluations  
completed", junio de 2008. Disponible en la página de la presidencia eslovena.  
Acceso marzo de 2012:  
[http://www.eu2008.si/en/News\\_and\\_Documents/Press\\_Releases/June/0605MNZ\\_SIS\\_II.html](http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Press_Releases/June/0605MNZ_SIS_II.html)

"The European Pact on Immigration and Asylum", *Euroactiv*, 28 de mayo de  
2012. Disponible en la página de Euroactiv. Acceso 20 de julio de 2012:  
<http://www.euractiv.com/socialeurope/european-pact-immigration-asylum-links dossier-188480>

"The objective for Finland's EU Presidency: a transparent and effective Union", 20  
de junio de 2006. Disponible en la página de la presidencia finlandesa del Consejo de  
la UE. Acceso 8 de abril de 2012:  
[http://www.eu2006.fi/NEWS\\_AND\\_DOCUMENTS/PRESS\\_RELEASES/VKO\\_26 /EN\\_GB/162650/INDEX.HTM](http://www.eu2006.fi/NEWS_AND_DOCUMENTS/PRESS_RELEASES/VKO_26_EN_GB/162650/INDEX.HTM)

"The trouble with migrants", *The Economist*, noviembre 22, 2007, Disponible en el  
sitio de *The Economist*. Acceso lunes 25 de junio de 2012:  
<http://www.economist.com/node/10193441>.

Unión Europea, *El Tratado de Niza*, 13 de septiembre de 2007. Disponible en la página oficial de la Unión Europea. Acceso 2 de julio de 2012: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/nice\\_treaty/nice\\_treaty\\_council\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_council_es.htm)

Vasileva, Katya, "6.5% of the EU population are foreigners and 9.4% are born abroad", *EUROSTAT*, 2011, p. 4. Disponible en la página de EUROSTAT. Acceso 19 de marzo de 2011: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-11-034/EN/KS-SF-11-034-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-034/EN/KS-SF-11-034-EN.PDF)

Von Stritzky, Johannes, "Política de inmigración alemana: de la negativa a la renuencia", *Real Instituto Elcano*, 2009. Disponible en la página del Instituto. Acceso 19 de marzo de 2011: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/demografia+y+poblacion/ari93-2009t](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari93-2009t)

### Entrevistas

Entrevista de la autora a Edmund Duckwitz, Embajador de Alemania en México, Ciudad de Mexico, 23 de enero de 2012.

Entrevista de la autora a Pekka Kaihilahti, Ministro Consejero para Asuntos Políticos de la Embajada de Finlandia en México, Ciudad de México, 9 de agosto de 2011.

Entrevista telefónica de la autora a funcionario esloveno de alto nivel, 4 de febrero de 2012.

Entrevista de la autora a funcionario francés, Ciudad de México, 8 de febrero de 2012.

Entrevista de la autora a funcionario europeo de alto nivel que participó en la primera parte de las negociaciones de la DR. Ciudad de México, 11 de marzo de 2012.