



Bruselas, 17.6.2013
COM(2013) 422 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

4º Informe Anual sobre Inmigración y Asilo (2012)

{SWD(2013) 210 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

4º Informe Anual sobre Inmigración y Asilo (2012)

I. INTRODUCCIÓN

En 2012 se incrementó en casi un 10 % el número de solicitudes de asilo debido, en parte, al conflicto de Siria, que requiere respuestas tanto a nivel humanitario¹ como de protección por parte de la UE. Esto ilustra la importancia de completar finalmente el Sistema Europeo Común de Asilo, para conseguir un estatuto uniforme de protección en todo el territorio de la UE.

La crisis económica ha seguido centrando la atención de los dirigentes europeos en la recuperación y el crecimiento. Aunque la tasa de desempleo sigue siendo muy elevada, muchos Estados miembros se han venido enfrentando a una escasez de mano de obra y de personal cualificado en algunos sectores. El porcentaje de la población de la UE en edad de trabajar (el grupo de edades comprendidas entre los 15 y los 64 años) sobre el total de la población de la UE ya alcanzó su cenit en 2006, según los datos de Eurostat. La tasa de dependencia de las personas mayores se elevó al 26,8 % en 2012² y se espera que aumente fuertemente hasta alcanzar el 52,6 % de aquí a 2060³. En este contexto, una inmigración bien gestionada puede desempeñar un papel positivo a la hora de fomentar el crecimiento y de paliar la escasez de mano de obra en el mercado de trabajo.

En 2012, se propusieron, negociaron y completaron importantes iniciativas, lo que refleja el dinamismo de las políticas sobre migración y asilo, así como la creciente necesidad de una respuesta coherente a escala de la UE. Prosiguieron las negociaciones dirigidas a establecer mecanismos de financiación más allá de 2013 a través del Reglamento del Fondo de Asilo y Migración⁴, así como las relativas a las propuestas de refundición del Reglamento EURODAC⁵ y a las Directivas sobre procedimientos de asilo⁶, sobre empleo estacional⁷ y sobre el traslado dentro de una misma empresa⁸.

Otro avance importante fue el inicio de las operaciones de la Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia⁹, especialmente por lo que se refiere al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), al Sistema de Información de Visados (VIS) y a EURODAC.

¹ La Comisión ha comprometido una dotación suplementaria de 100 millones EUR en concepto de asistencia humanitaria para más de 4 millones de personas necesitadas de ayuda como consecuencia del conflicto de Siria. Esta financiación, que se hará efectiva en 2013, eleva el importe de la ayuda humanitaria de la Comisión a 200 millones EUR. Véase http://ec.europa.eu/echo/news/2013/20130129_en.htm.

² Eurostat (código de datos en línea: demo_pjanind)

³ Eurostat (código de datos en línea: proj_10c2150p)

⁴ COM(2011) 751 final.

⁵ COM(2012) 254 final. Propuesta modificada en segunda lectura.

⁶ COM(2011) 319 final. Propuesta modificada.

⁷ COM(2010) 379 final.

⁸ COM(2010) 378 final.

⁹ Reglamento (UE) nº 1077/2011. Véase: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/docs/20121129_agency_large_scale_it_systems_es.pdf.

Además, el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM)¹⁰ siguió sirviendo de marco general a la política exterior de la UE en materia de migración y asilo. El papel de la política común de visados como estímulo del crecimiento en la UE también ha sido objeto de especial atención en 2012.

Este informe se basa principalmente en las evaluaciones políticas Comisión y se completa con un documento de trabajo de sus servicios¹¹ de carácter práctico que incluye un anexo en el que se facilitan datos estadísticos sobre los avances registrados tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros, recogidos mediante la Red Europea de Migración (REM)¹². Dicho documento incluye asimismo un informe sobre el desarrollo de la red de funcionarios de enlace de inmigración¹³.

II. UNA INSTANTÁNEA DE LA MIGRACIÓN EN LA UE EN 2012¹⁴

Según los datos de Eurostat, el 1 de enero de 2012, la población total de la UE era de 503,7 millones de personas, lo que representa un aumento de 1,3 millones con respecto a 2011, equivalente a un índice anual de + 2,6 por cada 1000 habitantes, lo que incluye un incremento natural de 0,4 millones de personas (+ 0,8 ‰) y un aumento de la migración neta, previo ajuste estadístico, de 0,9 millones (+ 1,8 ‰)¹⁵. Los 20,7 millones de nacionales de terceros países que residen en la UE rondaba el 4,1 % de la población total de la UE, lo que supera el número de ciudadanos de la UE que viven en otro Estado miembro (13,6 millones de personas, es decir, el 2,7 % de la población total de la UE)¹⁶. Los primeros permisos de residencia expedidos a los nacionales de terceros países sumaron unos 2,5 millones en 2011¹⁷; de ese total, el número de permisos expedidos por motivos familiares representaba el 30 %, frente al 26 % de los expedidos por actividades remuneradas, el 21 % de los expedidos por razones de estudios y el 23 % de los expedidos por motivos varios (como los relacionados con la protección o la residencia sin derecho a trabajar). La mayoría de los permisos de residencia se expedieron en 2011 a nacionales de Ucrania (unos 204 000), los Estados Unidos (unos 189 000), India (unos 179 000), China (unos 153 000) y Marruecos (unos 120 000).

Mientras que el número total de solicitudes de asilo se mantuvo muy por debajo del pico de 425 000 en 2001, se produjo un incremento del 9,7 % con respecto a 2011 en el número total de solicitantes de asilo registrados en 2012, lo que arroja una cifra de algo más de 330 000 solicitudes, resultante principalmente de una mayor afluencia de solicitantes de asilo procedentes de Siria (en total, unas 23 510 personas en 2012 o un porcentaje del 7 %, frente a 7 885¹⁸ en 2011). Otros países con índices importantes de solicitantes de asilo fueron

¹⁰ COM(2011) 743 final, más Conclusiones posteriores del Consejo. En junio de 2013, se publicará un informe bianual sobre la aplicación del GAMM, en que se hará balance de los progresos alcanzados con el fin de contribuir a reforzar en mayor medida la aplicación del GAMM.

¹¹ SWD(2013) 210.

¹² REM: <http://www.emn.europa.eu>

¹³ Reglamento (CE) n° 377/2004 del Consejo, modificado por el Reglamento (UE) n° 493/2011. DO L 141 de 27.5.2001, p.1.

¹⁴ Las estadísticas que se facilitan aquí y en toda la presente Comunicación son principalmente los datos más recientes de que dispone Eurostat. En el anexo estadístico del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la presente Comunicación [SWD(2013) 210], se recogen estadísticas más detalladas, algunas de las cuales proceden de la REM, con un desglose por Estado miembro.

¹⁵ La migración neta hacia la UE, sin ajuste estadístico, ascendió a + 0,5 millones de personas, con 1,2 millones de emigrantes y 1,7 millones de inmigrantes.

¹⁶ Estadísticas sobre migración de Eurostat. Véase también [EU Employment and Social Situation Quarterly review, March 2013, Special supplement on Demographic Trends](#).

¹⁷ Datos de Eurostat para 2011, a partir del 31.3.2013. Los datos de Eurostat para 2012 estarán disponibles en julio de 2013. El anexo estadístico del documento de trabajo de la Comisión SWD(2013) 210 incluye datos de 2012 sobre la mayoría de Estados miembros presentados por la REM.

¹⁸ Esta cifra, si se incluyen los cuatro Estados asociados, era de 8 980.

Afganistán (8 % del número total de solicitantes), la Federación de Rusia (7 %), Pakistán (6 %) y Serbia (6 %). Algunos Estados miembros experimentaron un incremento de las solicitudes de asilo infundadas presentadas por ciudadanos de Serbia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, y, en cierta medida, Bosnia y Herzegovina a raíz de la liberalización del régimen de visados.

En cuanto a la protección otorgada en 2012, fueron en total 71 580 solicitantes de asilo los que recibieron protección en primera instancia [desglosable en ayuda a los refugiados (37 245), protección subsidiaria (27 920) o humanitaria (6 415 personas)], lo que representa en torno al 27 % de todas las decisiones adoptadas¹⁹.

El año 2012 registró un ligero incremento de las solicitudes de protección internacional presentadas en la UE por menores no acompañados, pasándose de más de 12 350 solicitudes en 2011 a más de 12 610 en 2012²⁰, y siendo Alemania, Suecia, Bélgica y Austria los países que recibieron casi el 70 % del número total de solicitantes. Estos menores no acompañados proceden principalmente de Afganistán (5 350), Somalia (850), Guinea (430) y Pakistán (415).

Aunque las estadísticas sobre inmigración irregular siguen siendo incompletas o, por la propia naturaleza del fenómeno que intentan reflejar, presentan deficiencias de fiabilidad, la inmigración irregular sigue siendo un componente importante de la migración a la UE. Podemos recurrir a indicadores tales como las denegaciones o las detenciones y retornos, pero deben usarse con mucha cautela.

En 2012²¹, se denegó la entrada en la UE a unas 316 060 personas, lo que supone una disminución del 8 % con respecto a 2011; la gran mayoría de estas denegaciones (el 63 %) se produjo en España, y en particular en las fronteras terrestres exteriores. También en 2012, fueron detenidas unas 427 195²² personas (lo que supone una disminución con respecto a 2011, en que la cifra correspondiente se elevó a 468 840 personas), y en 2012 los Estados miembros devolvieron a unos 186 630 nacionales de terceros países²³ (en torno a un 4 % menos que en 2011). Los informes trimestrales de Frontex²⁴ también han servido para informar a los responsables políticos, en el momento oportuno, sobre la situación en las fronteras exteriores de la UE.

Para el período de referencia 2008-2010, el perfil de las víctimas de la trata de seres humanos por género y edad fue del 68 % de mujeres frente a un 17 % de hombres, y del 12 % de niñas frente al 3 % de niños. La mayoría de las víctimas identificadas y presuntas son objeto de trata con fines de explotación sexual (62 %). La trata para trabajo forzoso (25 %) ocupa el segundo lugar y el tráfico para otros fines, como la extracción de órganos, el ejercicio de actividades criminales o la venta de niños, ocupa el tercer lugar, con porcentajes inferiores (14 %)²⁵. Los datos facilitados por la REM de algunos Estados miembros ponen de manifiesto que 736 nacionales de terceros países²⁶ recibieron permisos de residencia como víctimas de la trata de

¹⁹ Datos de Eurostat. Comunicado de prensa 48 /2013 de 22 de marzo de 2013.

²⁰ Eurostat, no hay datos disponibles para 2012 con relación a Malta y los Países Bajos.

²¹ Datos de Eurostat (a 18.4.2013).

²² Datos de Eurostat (a 18.4.2013). EU-27, excepto HU y NL.

²³ Datos de Eurostat (a 25.4.2013). EU-27, excepto DK, CY, NL, LU – datos relativos al periodo marzo-diciembre de 2012.

²⁴ <http://www.frontex.europa.eu/publications>

²⁵ Eurostat. El informe estadístico de la DG HOME incluye datos para los años 2008, 2009 y 2010, procedentes de los 27 Estados miembros de la UE, de Croacia y de los siguientes países candidatos y de la AELE/EEE: Islandia, Montenegro, Noruega, Serbia, Suiza y Turquía. Disponible en la [página consagrada a la lucha contra la trata de seres humanos del sitio Europa](#).

²⁶ BE, BG, EL, FR, IT, MT, PL, RO, SI, SE, UK y NO. Anexo estadístico, cuadro 9, SWD(2013) 210. Fuente REM.

seres humanos en 2012, y los datos preliminares de algunos Estados miembros evidencian que 4 351 traficantes²⁷ fueron arrestados y 627 traficantes²⁸ fueron declarados culpables.

III. LA MIGRACIÓN COMO UN INSTRUMENTO DE CRECIMIENTO

La población de la UE en edad de trabajar (15-64 años) ascendió a 335,4 millones de personas en 2012 y se prevé que caiga durante los próximos 50 años hasta situarse en 290,6 millones de personas en 2060, según las últimas proyecciones de Eurostat²⁹. Con el envejecimiento de la población, y suponiendo que la migración mantenga en promedio un ritmo estable, el coeficiente de dependencia de la tercera edad aumentará del 26,8 % en 2012 al 52,6 % en 2060. Con menos inmigración, este coeficiente sería aún mayor³⁰. La UE ya está padeciendo los efectos del envejecimiento de la población en la productividad, la competitividad y el crecimiento. La migración bien gestionada puede no ser la panacea para este problema común, pero puede desempeñar un papel positivo. Tanto en los Consejos informales de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) como en el Parlamento Europeo, se están celebrando debates políticos sobre el modo en que la migración podría utilizarse más eficazmente para contribuir al crecimiento económico³¹.

III.1. Estrategias para hacer frente a la actual escasez de mano de obra

Existen varias estrategias complementarias para paliar la escasez de mano de obra en algunos sectores del mercado de trabajo. Tales estrategias incluyen un mayor desarrollo de los instrumentos de adecuación entre la demanda y la oferta de empleo³², la ampliación de la edad laboral, el aumento de los índices de participación, la mejora de las capacidades de la mano de obra actual, la búsqueda de empleo para las personas actualmente desempleadas y una mayor movilidad de los trabajadores dentro de la Unión³³. Como parte de esta estrategia coherente, debería prestarse una mayor atención a un mejor uso de las competencias de los nacionales de terceros países que ya residen en la UE³⁴, como también a una buena gestión de la inmigración económica, en asociación con los terceros países³⁵. El «paquete sobre empleo»³⁶, que contempla un programa de medidas a medio plazo de la UE y los Estados miembros para apoyar una recuperación generadora de empleo y alcanzar los objetivos de Europa 2020 para un proceso de crecimiento y creación de empleo inteligente, sostenible e integrador, reconoce que, a largo plazo, la inmigración económica será un factor clave para el mercado de trabajo

²⁷ BG, EL, ES, FR, IT, LV, LU, MT, PL, SK, FI, SE. Fuente: REM.

²⁸ BG, EL, IT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, FI, SE. Fuente: REM

²⁹ Europop2010.

³⁰ En comparación con las poblaciones nacionales, los inmigrantes son generalmente más jóvenes, sobre todo por lo que se refiere al tramo de edades 20-50 años. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/ESSOR_Mar2013_demogr_suppl_final.pdf

³¹ Reunión informal del Consejo JAI de los días 23-24 de julio de 2012 y 17-18 de enero de 2013. PE sobre la integración de los migrantes, sus efectos en el mercado de trabajo y la dimensión exterior de la coordinación en materia de seguridad social (votación del 10.1.2013). Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre la contribución de los empresarios inmigrantes a la economía de la UE (2012/C 351/04).

³² Véase, por ejemplo, el Panorama de cualificaciones de la UE, <http://euskills panorama.ec.europa.eu/>; análisis realizado por el CEDEFOP.

³³ Por ejemplo, a través de EURES (<http://ec.europa.eu/eures/>), así como facilitando la movilidad dentro de la UE de los nacionales de terceros países (véase el estudio del REM).

³⁴ En el tramo de edades 20-64 años, el porcentaje de sobrecualificación de los nacionales de terceros países es mucho más elevado que el de la población total (45 %, frente al 21 %). SEC(2011) 957 final, p. 28.

³⁵ COM(2012) 173 final, Hacia una recuperación generadora de empleo, pp. 18-19. <http://ec.europa.eu/europe2020>

³⁶ COM(2012) 173 final.

de la UE. Esto está en consonancia con las directrices de empleo, en que se insta a los Estados miembros de la UE a garantizar el acceso al empleo y las oportunidades de conseguirlo a todos los ciudadanos a lo largo de toda su vida y, de este modo, reducir la pobreza y la exclusión social eliminando los obstáculos a la participación en el mercado de trabajo de las personas más alejadas de él, incluidos los migrantes en situación regular³⁷.

Para el Semestre Europeo de 2012, tres Estados miembros empezaron a aplicar las recomendaciones específicas por países (BE, DK, NL) para la integración de los migrantes en el mercado de trabajo. Para el Semestre Europeo de 2013, la Comisión lanzó asimismo una iniciativa sobre el desarrollo de las capacidades y destinada a hacer que la educación y la formación respondan más a las necesidades del mercado de trabajo³⁸, lo que también afecta a la integración de los nacionales de terceros países.

En 2012, hubo varias iniciativas que examinaban la contribución de los inmigrantes al crecimiento económico³⁹. La contribución socioeconómica de los migrantes está bien documentada y hay indicios de que estos pueden más bien complementar a los trabajadores de la UE que sustituirlos, y de que han contribuido a una mayor flexibilidad del mercado de trabajo y a la innovación⁴⁰.

El potencial de los empresarios⁴¹ e inversores migrantes ha logrado un mayor reconocimiento. En su Plan de acción sobre emprendimiento 2020⁴², la Comisión proponía contemplar iniciativas para atraer a los empresarios migrantes y promover el espíritu empresarial entre los migrantes que ya residen en la UE o llegan a su territorio, y para analizar la posibilidad de proponer medidas legislativas que eliminen los obstáculos jurídicos a la creación de empresas y otorguen a los empresarios migrantes cualificados un permiso de residencia estable.

Ya pueden ponerse ejemplos prácticos de sectores en que existe escasez⁴³, a pesar de la crisis y el bajo nivel global de la demanda de mano de obra. Se han detectado graves déficits de mano de obra cualificada en el sector de las tecnologías de la información (TI), previéndose que la demanda de profesionales de TI aumente en torno a un 3 % anual y que la demanda de mano de obra supere fuertemente la oferta⁴⁴. La escasez en los sectores de la salud y la ingeniería ya es también evidente en el momento actual⁴⁵. La política de migración de la UE debería permitir en mayor medida a las empresas contratar a las personas adecuadas, que en caso contrario pueden decidir trasladar sus actividades fuera de la UE, con consecuencias negativas adicionales para la economía de la UE⁴⁶.

³⁷ 2010/707/UE: Decisión del Consejo, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

³⁸ Un nuevo concepto de educación: invertir en las aptitudes para lograr mejores resultados socioeconómicos, COM(2012) 669 final.

³⁹ Especialmente en el marco de proyectos y estudios sobre este tema. Por ejemplo, la revista trimestral de la Comisión Europea sobre el empleo y la situación social, y la publicación *Independent Network of Labour Migration and Integration Experts* (LINET) de la OIM (<http://www.labourmigration.eu/>), así como la 8ª reunión del Foro Europeo sobre la Integración.

⁴⁰ Brückner, H., *The Labour Market Impact on immigration and its Policy Consequences*. Centro de Política de Migración (MPC) (2012).

⁴¹ CESE (2012/C 351/04).

⁴² COM(2012) 795 final.

⁴³ COM(2011) 815 final, Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012, p. 11.

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/21022>

⁴⁵ Informe europeo sobre ofertas de empleo y contratación - 2012, <http://euskills panorama.ec.europa.eu/docs/EVVR2012Factsheets/08-Bottleneck.pdf>

⁴⁶ Por ejemplo, en el sector de las TI: IP/13/52: En Davos, la Comisión llama a las empresas de TIC a actuar para colmar la brecha entre competencias y empleos en el sector digital europeo http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-52_fr.htm

III.2. Atraer talentos y evitar la fuga de cerebros

La UE tiene que competir cada vez más con, por ejemplo, Canadá, Estados Unidos y Suiza, para atraer talentos⁴⁷. Europa debe seguir siendo un destino atractivo⁴⁸, sin renunciar, no obstante, a garantizar la seguridad y prevenir los abusos. Un diálogo con el resto del mundo, en el contexto del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM), puede servir para facilitar la migración como parte de un enfoque holístico de todas las facetas de la gestión de la migración⁴⁹.

La legislación sobre migración de la UE contribuye a atraer a ciertas categorías de migrantes. Un ejemplo es la Directiva sobre la tarjeta azul⁵⁰ de la UE de 2009, que permite la entrada y residencia de nacionales de terceros países contratados para un empleo altamente cualificado. La evaluación que se está actualmente llevando a cabo de su transposición por los Estados miembros contribuirá a determinar si dicha Directiva ha alcanzado su objetivo. Los primeros datos estadísticos sobre su aplicación deberían estar disponibles en 2013, y la Comisión publicará un informe a mediados de 2014. La Comisión ya ha recibido las notificaciones de algunos Estados miembros en relación con la transposición de la Directiva sobre el permiso único⁵¹, y anima a los demás Estados miembros a cumplir el plazo de transposición, fijado para finales de 2013. Los legisladores deberán redoblar sus esfuerzos para llegar a un acuerdo sobre las Directivas relativas al traslado dentro de una misma empresa⁵² y al empleo estacional⁵³, cuya negociación avanzó en 2012.

El Portal de inmigración⁵⁴ de la UE es una importante herramienta para informar mejor a los migrantes potenciales sobre sus opciones y las condiciones de una migración legal. Por término medio, la página web recibió unas 7 000 visitas mensuales en el último trimestre de 2012. El Portal está actualmente disponible en francés e inglés y hay nuevas versiones lingüísticas en fase de desarrollo⁵⁵.

Para hacer de la UE un destino más atractivo para los estudiantes e investigadores de mayor talento, y estimular la investigación, el desarrollo y la innovación, la Comisión adoptó una propuesta de refundición de la legislación que recoge las normas aplicables a los requisitos de entrada y residencia y a los derechos de los investigadores, estudiantes y otros grupos nacionales de terceros países⁵⁶. La presente propuesta aborda algunas de las deficiencias existentes, introduciendo unas condiciones de admisión más claras y mayores garantías procesales y reforzando la coherencia con los programas de movilidad de la UE, como Erasmus Mundus y las becas Marie Curie. Propone que se ofrezca a los alumnos más

⁴⁷ OCDE: «Adaptarse: Indicadores de integración de los inmigrantes 2012», cuadro 1.A1.2 «Nivel educativo de las poblaciones nacidas en el extranjero y nacidas en el país con edades comprendidas entre los 15 y los 64 años y no escolarizadas, 2009-10».

⁴⁸ Según las cifras de la OCDE, la proporción de personas con titulaciones superiores entre los habitantes nacidos en el extranjero es menor en la UE que en los EE UU o en Canadá (datos de origen: «Adaptarse: Indicadores de integración de los inmigrantes 2012», capítulo 7, cuadro 1.A1.2).

⁴⁹ El enfoque global de la cuestión de las migraciones y de la movilidad apunta asimismo a prevenir y combatir las migraciones irregulares, y a erradicar la trata de seres humanos; tiende a optimizar el efecto de las migraciones y de la movilidad en el desarrollo, promueve la protección internacional y refuerza la dimensión exterior del asilo.

⁵⁰ Directiva 2009/50/CE de 25 de mayo de 2009.

⁵¹ Directiva 2011/98/UE, adoptada el 13 de diciembre de 2011. La Directiva deberá transponerse de aquí al 25 de diciembre de 2013.

⁵² Véase el sitio del [Observatorio legislativo del PE, referencia interinstitucional 2010/2009 \(COD\)](#)

⁵³ Véase el sitio del [Observatorio legislativo del PE, referencia interinstitucional 2010/2009 \(COD\)](#)

⁵⁴ <http://ec.europa.eu/immigration>

⁵⁵ La versión española se lanzó en enero de 2013. La versión árabe se lanzará a finales de 2013.

⁵⁶ COM(2013) 151 final, adoptado el 25.3.2013. Directivas existentes: 2005/71/CE (investigadores) y 2004/114/CE (estudiantes).

oportunidades para buscar trabajo durante y después de los estudios. También pretende ofrecer una mayor protección y abordar ciertos derechos de igualdad de trato con los nacionales.

Una propuesta de Reglamento de la Comisión por el que se crea el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria⁵⁷ contempla la posibilidad de que los nacionales de terceros países residentes de larga duración se conviertan también en Voluntarios de ayuda humanitaria de la UE.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) emitió dos sentencias⁵⁸ sobre la interpretación de la Directiva sobre residentes de larga duración⁵⁹. Una de ellas aborda la cuestión de los derechos a la igualdad de trato en lo que se refiere a los subsidios de vivienda concedidos a los nacionales de terceros países cubiertos por la Directiva. El Tribunal confirmó asimismo que los Estados miembros no pueden imponer tasas excesivas y desproporcionadas por la concesión de permisos de residencia a los nacionales de terceros países.

III.3. Un control de las fronteras y visados más inteligente para contribuir al crecimiento

La facilitación de la entrada de los nacionales de terceros países a la UE es otra forma de hacer de la UE un destino más atractivo. El 28 de febrero de 2013, la Comisión adoptó el «Paquete de fronteras inteligentes», que consiste en la propuesta de un «sistema de registro de entradas y salidas»⁶⁰, de un «Programa de Registro de Pasajeros»⁶¹ y de las subsiguientes modificaciones del Código de fronteras Schengen, para acelerar, facilitar y reforzar los procedimientos de control en las fronteras aplicables a los extranjeros que viajan a la UE.

En una situación en que el número de visados Schengen expedidos en todo el mundo ha vuelto a aumentar en 2012, hasta rondar los 14,2 millones, frente a los 12,7 millones de 2011, es evidente que la aplicación del Código de Visados⁶² está produciendo resultados.

En 2012, la Comisión destacó⁶³ que una política de visados más inteligente podría contribuir a los objetivos de crecimiento de la Estrategia Europa 2020, al mejorar las oportunidades de viajar, especialmente para los turistas. Un informe sobre la aplicación del Código de Visados irá asimismo acompañado de una propuesta de modificación para garantizar que la política de visados de la UE fomenta el crecimiento económico y los intercambios culturales, facilitando los desplazamientos de los viajeros legítimos, como los empresarios, turistas, estudiantes y jóvenes, y garantizando al mismo tiempo un alto nivel de seguridad para la UE. Esta propuesta será objeto de una evaluación de impacto. Prosiguió en 2012 el desarrollo del Sistema de Información de Visados (VIS), para incluir a otras dos regiones (Oriente Próximo y la región del Golfo). Así, son ahora más las solicitudes de visado sujetas a los procedimientos VIS, lo que permite un procesamiento más rápido y una lucha más eficaz

⁵⁷ COM(2012) 514 final.

⁵⁸ Asuntos C-571/10 y C-508/10, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/20120510_en.htm

⁵⁹ Directiva 2003/109/CE, modificada por la Directiva 2011/51/UE por la que se concede el estatuto de residente de larga duración a los beneficiarios de protección internacional.

⁶⁰ COM(2013) 95.

⁶¹ COM(2013) 97.

⁶² Reglamento (CE) n° 810/2009.

⁶³ COM(2012) 649 final - Comunicación de la Comisión titulada «Aplicación y desarrollo de la política común de visados como estímulo del crecimiento en la UE», acompañada de un informe sobre el funcionamiento de la cooperación local Schengen [COM(2012) 648 final].

contra la usurpación de identidad⁶⁴. La Comisión está realizando actualmente un estudio para el reconocimiento de las huellas dactilares de los niños menores de doce años, para determinar desde el punto de vista científico si existe una edad límite de recogida de huellas dactilares.

III.4. Facilitar la integración en nuestras sociedades

La UE debe asegurarse de que se han establecido medidas eficaces para promover la integración, con la participación tanto de los migrantes como de las sociedades en las que viven⁶⁵. El acceso a la educación y a los servicios sociales y sanitarios es importante para la integración. En 2012, los Estados miembros iniciaron el proceso de aplicación de la Directiva sobre el permiso único de 2011, que otorga a los nacionales de terceros países cubiertos por dicha Directiva el derecho a la igualdad de trato con respecto a los nacionales de la UE, por ejemplo en lo que se refiere a las condiciones de trabajo y los salarios, la educación y la formación profesional, y la seguridad social.

Más allá de su contribución a la economía de la UE y a la innovación, hay que respetar el papel positivo de los propios migrantes. La rica diversidad cultural y social de la UE, así como su espíritu de tolerancia, deben seguir sirviendo de ejemplo positivo. No obstante, resulta alarmante el creciente número de manifestaciones de violencia xenófoba contra los inmigrantes en toda la UE. Con unas políticas de buena gestión de la migración y de integración, la UE puede contribuir activamente a combatir las actitudes xenófobas, apoyando, por ejemplo, el diálogo social, y mejorando la comprensión y la confianza entre las distintas comunidades.

La situación de los nacionales de terceros países, en comparación con la población de la UE en su conjunto, muestra que podría hacerse más para garantizar que los migrantes que ya residen en la UE están bien integrados y pueden aprovechar plenamente su potencial en un entorno en que se respetan plenamente sus derechos fundamentales, y contribuir a la prosperidad de nuestras sociedades.

Según el informe titulado «Evolución del empleo y de la situación social en Europa 2012»⁶⁶, las tasas de desempleo son más elevadas en el caso de los nacionales de terceros países (21,3 %), en comparación con la media de la UE (10,5%). También se constató que los nacionales de terceros países tenían más probabilidades de estar sobrecualificados con relación a los homólogos nacionales y más en riesgo de caer en la pobreza o la exclusión social⁶⁷. El riesgo de pobreza y exclusión social de las personas nacidas en el extranjero con edades comprendidas entre los 25 y los 54 años supera por término medio el de los demás en más de diez puntos porcentuales en toda la UE en su conjunto. También es significativa la diferencia en cuanto a riesgo de pobreza, una vez efectuadas las transferencias sociales, entre inmigrantes y ciudadanos de la UE: ocho puntos porcentuales. Además, los niños de origen inmigrante tienen un mayor riesgo de abandonar prematuramente los estudios⁶⁸. De otro estudio se desprende que los jóvenes de origen inmigrante tienen muchas más probabilidades

⁶⁴ En 2012, se registraron en el VIS unos 2,4 millones de solicitudes de visado. Esta cifra representa el 16 % del total de solicitudes de visado para ese año.

⁶⁵ La actual estrategia de la UE a este respecto se fija en la «Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países»: véase COM(2011) 455 final y las Conclusiones ulteriores del 3135º Consejo JAI de los días 13 y 14 de diciembre de 2011. Véase asimismo el dictamen del Comité de las Regiones sobre la Agenda (CIVEX-V-024).

⁶⁶ Disponible en la siguiente dirección: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=89&newsId=1774&furtherNews=yes>, y Eurostat [Encuesta de Población Activa (EPA) de la UE], cuadro Ifsa_urgan.

⁶⁷ Las estadísticas sobre las tasas de desempleo específicas por Estado miembro pueden consultarse en el SWD(2013) 210.

⁶⁸ COM (2013) 83 final, pp. 6 y 7.

de convertirse en jóvenes sin trabajo, estudios o formación (NEET, por sus siglas en inglés, o Ninis, en español), en comparación con otros jóvenes⁶⁹. Ante estos retos, el Consejo adoptó sus Conclusiones de noviembre de 2012, en que identificaba las prioridades necesarias para abordar la participación y la inclusión social de los jóvenes, haciendo hincapié en aquellos de origen inmigrante⁷⁰.

El Paquete sobre Inversión Social ofrece a los Estados miembros de la UE orientación y apoyo en sus esfuerzos por eliminar los obstáculos a la participación de los trabajadores infrarrepresentados, incluidos los migrantes, en el mercado de trabajo, y les insta a que emprendan acciones para abordar la discriminación en el lugar de trabajo, mejorar los regímenes de reconocimiento de las competencias y la cualificación, y facilitar el acceso de los migrantes a la educación (especialmente la educación superior), los servicios de empleo (incluida la información sobre ofertas de empleo), los servicios financieros, las prestaciones de seguridad social y la asistencia social⁷¹.

La reagrupación familiar también contribuye a facilitar y promover la integración. Tras la consulta pública de las partes interesadas a raíz del Libro Verde de 2011 sobre el derecho a la reunificación familiar⁷², la Comisión está actualmente elaborando directrices para garantizar una aplicación eficaz, transparente y clara de las normas sobre reagrupación familiar a nivel de la UE. Estas directrices, previstas para finales de 2013, abordarán la necesidad de equilibrar el derecho fundamental a la vida familiar con la necesidad de garantizar que este derecho se aplique de una forma efectiva y coherente con arreglo a las normas de la Directiva⁷³.

III.5. Perspectiva exterior

La migración es un punto que ocupa un lugar cada vez más importante en la agenda mundial. En el marco del GAMM, que proporciona el marco general de la política exterior de migración de la UE, la UE ha emprendido una serie de iniciativas tanto a nivel regional como a nivel mundial. Facilitar la migración y la movilidad debería contribuir al crecimiento económico y la competitividad de la UE. Los importantes vínculos entre la migración y las cuestiones de desarrollo se reconocen claramente asimismo en el marco de la política de desarrollo de la UE, el «Programa para el cambio».

Además de las asociaciones de movilidad existentes, se han entablado en 2012 negociaciones con Marruecos y Túnez sobre nuevas asociaciones de movilidad, lo que incluye la facilitación de la movilidad y una mejor gestión de la migración legal⁷⁴. La UE también ha iniciado conversaciones exploratorias con Azerbaiyán. Se ha lanzado asimismo un diálogo estructurado con Jordania sobre la migración, la movilidad y la seguridad, conducente, posiblemente, a una asociación de movilidad. Se iniciarán diálogos similares con otros países de la región del Mediterráneo meridional, cuando la situación política lo permita. También se

⁶⁹ Eurofound (2012) «Los NEET (Ni-Nis, en español) – Jóvenes sin empleo, educación o formación: Características, costes y medidas adoptadas por los poderes públicos en Europa».

⁷⁰ Véase http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/133859.pdf

⁷¹ COM(2013) 83 final, Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020, pp. 11 y 12, SWD(2013) 39 final, *Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a social investment approach*, p. 56.

⁷² COM(2011) 735 final. Las contribuciones recibidas en respuesta a este Libro Verde pueden consultarse en la siguiente dirección: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm

⁷³ El estudio del REM titulado *Misuses of the Right to Family Reunification - Marriages and convenience and false declarations of parenthood* (junio de 2012) alimenta este debate.

⁷⁴ Se alcanzó un acuerdo político con Marruecos el 1 de marzo de 2013.

está contemplando otro marco de cooperación, el «Programa Común sobre Migración y Movilidad», con otros países prioritarios no vecinos de la UE, como la India.

La UE también puso en marcha en 2012 toda una serie de diálogos y procesos de cooperación a nivel regional y subregional en que se abordaban todos los asuntos de interés común y los temas relacionados con la migración y la movilidad. En línea con las conclusiones del Consejo de 29 de mayo de 2012⁷⁵, se ha otorgado prioridad a la Asociación África-UE sobre migración, movilidad y empleo y al Proceso de Rabat⁷⁶ en el Sur, al Proceso de Praga⁷⁷ y el Grupo de expertos en migración y asilo de la Asociación Oriental en el Este, así como al diálogo sobre migración entre la UE y los países de América Latina y el Caribe y al diálogo con los países situados en la Ruta de la Seda en el marco del Proceso de Budapest⁷⁸.

Los países de origen gozan también de canales legales bien gestionados para entrar en la UE, cuya importancia no debe subestimarse. Las remesas siguen siendo una fuente significativa de ingresos privados para muchas familias en los terceros países, y en 2011 se elevaron a 28,5 mil millones EUR, lo que supone un aumento del 3 % con respecto a 2010⁷⁹. Aunque la Comisión y los Estados miembros han puesto en marcha varias iniciativas relativas a las remesas en los últimos años y se han conseguido mejoras, aún queda mucho por hacer⁸⁰. Los grupos de la diáspora también contribuyen al desarrollo de sus países de origen de otras muchas maneras, y en particular mediante la transferencia de capacidades y el fomento de las inversiones.

En el plano internacional, la UE participa activamente en la preparación del próximo segundo diálogo de alto nivel de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo, que se entablará durante la sesión 68ª de la Asamblea General de las Naciones Unidas los días 3 y 4 de octubre de 2013, para contribuir eficazmente a la consecución de un acuerdo satisfactorio. En su Comunicación titulada «Maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración — Contribución de la UE al diálogo de alto nivel de las Naciones Unidas y próximas etapas hacia la ampliación de los vínculos entre desarrollo y migración»⁸¹, los vínculos entre migración y desarrollo se abordan de nuevo, y la posición común de la UE se define con mensajes clave para la mejora de la cooperación mundial.

IV. HACER FRENTE A LOS DESAFÍOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

IV.1. Completar el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)

Europa sigue siendo un destino importante para las personas realmente necesitadas de protección. Con el fin de disponer de un estatuto uniforme de protección en todo el territorio de la UE, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión dedicaron grandes esfuerzos a lo largo de 2012 a completar el paquete de instrumentos necesarios para la segunda fase del SECA. Tras la adopción en 2011 de la Directiva sobre requisitos revisada⁸², se alcanzó un

⁷⁵ Conclusiones del Consejo sobre el «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad» (doc. 9417/12).

⁷⁶ Conferencia Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo, declaración firmada en Rabat en 2006.

⁷⁷ Proyecto político que promueve la construcción de asociaciones para la migración entre Estados participantes de la UE, del espacio Schengen, del Sudoeste y del Este de Europa, así como de Asia central, además de Turquía, que comenzó con una conferencia ministerial celebrada en Praga en 2009. Véase: www.icmpd.org

⁷⁸ Forum consultivo de más de 50 Gobiernos y 10 organizaciones internacionales, cuyo objetivo es crear sistemas completos y sostenibles de migración ordenada. Véase el sitio: www.icmpd.org

⁷⁹ Comunicado de prensa 176/2012 de Eurostat de 11 de diciembre de 2012.

⁸⁰ *EU Remittances for Developing Countries, Remaining Barriers, Challenges and Recommendations*. http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/eu_remittances_for_developing_countries_final_19-11-2012.pdf

⁸¹ COM(2013) 292 de 21.5.2013.

⁸² Directiva 2011/95/UE.

acuerdo político en 2012 sobre la refundición del Reglamento de Dublín⁸³ y la Directiva sobre las normas de acogida⁸⁴. Los cambios en la Directiva sobre las normas de acogida son especialmente importantes, ya que introducen, por primera vez, disposiciones de aplicación detalladas sobre la detención relacionada con el asilo, incluida una lista exhaustiva de razones restrictivas de detención, así como requisitos estrictos aplicables a las condiciones de detención. Los cambios introducidos en el Reglamento de Dublín reforzarán tanto su eficiencia como sus aspectos protectores, especialmente por lo que se refiere al derecho de recurso contra decisiones de traslado y al mantenimiento de la unidad familiar. Se alcanzó un acuerdo político en marzo de 2013 sobre los dos actos legislativos finales que conforman el SECA, a saber, la refundición de dos instrumentos: la Directiva sobre los procedimientos de asilo⁸⁵ y el Reglamento EURODAC relativo a una base de datos biométrica para la comparación de las impresiones dactilares⁸⁶. La revisión de la Directiva sobre los procedimientos de asilo permitirá unas decisiones en materia de asilo más justas, rápidas y de mayor calidad, y tener más en cuenta las necesidades especiales de las personas vulnerables y, en particular, garantizar una mayor protección de los menores no acompañados y de las víctimas de la tortura. La revisión del Reglamento EURODAC permitirá, además, el acceso de las autoridades policiales a la base de datos de la UE que contiene las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo en circunstancias estrictamente limitadas, para prevenir, detectar o investigar los delitos más graves, tales como el asesinato, y el terrorismo.

Con la posterior aplicación efectiva de estas medidas del SECA, la UE dispondrá de un sistema de asilo global con procedimientos comunes y un estatuto uniforme para las personas a las que se conceda asilo o protección subsidiaria en toda la UE, y con suficientes salvaguardias para combatir el uso indebido. Estas medidas también tienen por objeto garantizar la protección de los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo, y en particular el principio de no devolución y el derecho a la tutela judicial efectiva ante los tribunales.

IV.2. Fomentar la cooperación práctica y solidaridad en la UE

Ha habido un intenso debate sobre la solidaridad en la UE en materia de asilo a nivel de la UE, con la adopción de documentos estratégicos por el Parlamento Europeo⁸⁷ y el Consejo⁸⁸, y la adopción de dictámenes por el Comité de las Regiones⁸⁹ y el Comité Económico y Social Europeo⁹⁰. Se brindó apoyo a las líneas generales de la estrategia de la Comisión que figura en la Comunicación sobre una mayor solidaridad en la UE en el ámbito del asilo⁹¹. La estrategia se basa en el refuerzo de la confianza mutua y en el desarrollo paralelo de una variedad de herramientas que pueden responder a las diferentes necesidades y situaciones de los Estados miembros. Estas herramientas y marcos solo puede tener éxito en la práctica con

⁸³ Refundición de la Directiva 2003/9/CE. Comunicado de prensa del Consejo 14556/12, Consejo JAI de 25.10.2012.

⁸⁴ Refundición del Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo. Comunicado de prensa del Consejo 17315/12, Consejo JAI de 6-7 de diciembre de 2012.

⁸⁵ Directiva 2005/85/CE sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado DO L 326 de 13.12.2005, p. 13. Véase el sitio del Observatorio legislativo del PE, referencia interinstitucional COD(2009)0165.

⁸⁶ Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo. DO L 316 de 15.12.2000, p. 1. Sitio del Observatorio legislativo del PE: Observatorio legislativo del PE, referencia interinstitucional COD(2008)0242. El próximo informe anual EURODAC se publicará durante el segundo semestre de 2013.

⁸⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=ES&reference=P7-TA-2012-310>

⁸⁸ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/130731.pdf

⁸⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:277:0012:0017:ES:PDF>

⁹⁰ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions>

⁹¹ COM(2011) 835 final.

el pleno compromiso de las autoridades de los Estados miembros y de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO).

El compromiso de los Estados miembros con respecto a las medidas de solidaridad fue puesto a prueba de forma concreta en tres ocasiones a lo largo de 2012, y en particular con relación al Plan de acción nacional de Grecia en materia de asilo e inmigración⁹², el conflicto de Siria y el reasentamiento de los beneficiarios de protección internacional en la UE, especialmente a través del proyecto EUREMA II. Las tres cosas han demostrado la necesidad de seguir desarrollando la aplicación en la práctica de los compromisos de solidaridad contraídos.

Esta aplicación fue el tema de una reunión de expertos sobre solidaridad en la UE celebrada a principios de 2013. La reunión confirmó que aún queda margen para una cooperación práctica más estrecha entre las autoridades nacionales. Así por ejemplo, se ha demostrado que, a pesar de la ampliamente reconocida alta calidad del currículo europeo en materia de asilo, solo un puñado de Estados miembros lo utilizan ampliamente. Al mismo tiempo, los expertos de algunos Estados miembros se declararon dispuestos a que se ejerza un mayor control a nivel de la UE sobre los procedimientos de asilo nacionales en el contexto del fomento de la confianza mutua mediante una transposición coherente de nuevas leyes en materia de asilo. Por lo que se refiere a la prevención y gestión de crisis, se identificaron en la citada reunión varios retos clave, como las responsabilidades de coordinación en el marco de las acciones de solidaridad a escala de la UE y la planificación de contingencias en las situaciones de crisis de asilo.

IV.2.1. Una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) plenamente operativa

La Oficina Europea de Apoyo al Asilo⁹³ desempeña un papel clave en la aplicación del sistema europeo común de asilo, en particular a través del refuerzo de la cooperación práctica y la coordinación del apoyo operativo entre los Estados miembros⁹⁴. La EASO logró la plena independencia financiera en septiembre de 2012, y las principales medidas de cooperación práctica en materia de asilo, previamente gestionadas por la Comisión, fueron transferidas a la Agencia en 2012. Sin dejar de apoyar la aplicación del Plan de acción de la UE sobre migración y asilo en Grecia, se produjo un segundo despliegue de los equipos de apoyo al asilo de la EASO, esta vez en Luxemburgo, al objeto de contribuir a la formación de los agentes recientemente contratados. La EASO actúa cada vez más como proveedor de información, con el fin de adoptar medidas preventivas y abordar problemas específicos antes de que deriven en una crisis. La Agencia depende de los recursos de los Estados miembros para desempeñar sus funciones, y también se insta a los Estados miembros a incrementar su apoyo y su contribución a otros proyectos dirigidos por la EASO, como el currículo europeo en materia de asilo y las actividades en el país de origen.

La asociación entre la Comisión Europea y la EASO seguirá reforzándose en 2013, cuando la Agencia se convierta en un socio fundamental para la aplicación de la nueva legislación. En 2013, se llevará a cabo una primera evaluación de la EASO, en línea con lo señalado en la Comunicación sobre una mayor solidaridad en la UE⁹⁵. La Comisión también va a trabajar

⁹² Véase también el grupo de trabajo de la Comisión para Grecia, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/taskforce-greece/

⁹³ La EASO puso en marcha asimismo su sitio oficial Internet en 2012, en la dirección <http://www.easo.europa.eu>, y publicó su primer informe anual en junio de 2012.

⁹⁴ El informe anual de la EASO, cuya publicación está prevista para mediados de 2013, proporcionará información detallada sobre las distintas actividades que ha llevado a cabo en 2012.

⁹⁵ COM(2011) 835 final.

con la EASO con vistas a la plena adopción de las medidas recogidas en la Declaración conjunta sobre las agencias descentralizadas de la UE⁹⁶.

IV.2.2. Apoyo a Grecia en materia de asilo

La Comisión, junto con la EASO y otras partes interesadas, ha adoptado medidas para ayudar a Grecia a mejorar su sistema de asilo. Dicha ayuda ha consistido en misiones sobre el terreno, la concesión de financiación específica y el despliegue de los equipos de apoyo al asilo de la EASO y de expertos en la aplicación de la financiación de la UE.

Esta evolución positiva incluye un nuevo servicio independiente de asilo, la adopción de una serie de medidas para la resolución de los asuntos pendientes como los comités de apelación y un grupo especial de trabajo. La financiación, por un importe total de aproximadamente 19,95 millones EUR para el período 2011-2013, se ha facilitado para apoyar estos esfuerzos a través del Fondo Europeo para los Refugiados, con unos 3,2 millones EUR asignados tan solo en 2013⁹⁷.

Aunque está claramente a favor de esta evolución, la Comisión considera que sigue habiendo lagunas y se precisan ulteriores esfuerzos, sobre todo por lo que se refiere al respeto de los derechos humanos en los centros de internamiento y a la necesidad de incrementar el acceso al procedimiento de asilo y la disponibilidad de centros de acogida abiertos. La Comisión seguirá trabajando con las autoridades griegas para priorizar y facilitar una rápida aplicación del plan de acción. También se precisa el apoyo y la solidaridad continuos de otros Estados miembros de la UE. La importancia de la vigilancia permanente a este respecto se ve confirmada por las implicaciones para todo el sistema de asilo europeo de la sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la UE en los asuntos acumulados C-411/10 y C-493/10⁹⁸.

IV.2.3. Protección para las personas que huyen de Siria

Las consecuencias migratorias del conflicto de Siria son un reto importante para los sistemas de asilo de algunos Estados miembros. La gran mayoría de los casi 600 000 sirios que huyeron de su país en 2012 se dirigieron a Jordania, Turquía, El Líbano e Irak⁹⁹, de los cuales unos 23 770¹⁰⁰ solicitaron asilo en la UE. De ellos, la mayoría presentaron la solicitud en Alemania y Suecia (lo que supone un 33 % del total en cada uno de estos países), mientras que otros Estados miembros se vieron tan solo marginalmente afectados. Aunque estas cifras no fueron lo suficientemente elevadas como para desestabilizar los sistemas de asilo, especialmente debido a que la evaluación de las solicitudes pudo efectuarse rápidamente, sobre todo en Alemania, quedó claro no obstante que se precisaba una mayor preparación ante este tipo de cambios imprevisibles.

En agosto de 2012, la Comisión creó una red que incluía a las agencias competentes (EASO, Frontex y Europol) para canalizar un intercambio regular de información que permitiera

⁹⁶ [http://ec.europa.eu/commission_2010-](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/news/2012/07/2012_07_17_joint_agreement_agencies_en.htm)

[2014/sefcovic/headlines/news/2012/07/2012_07_17_joint_agreement_agencies_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/news/2012/07/2012_07_17_joint_agreement_agencies_en.htm)

⁹⁷ Para el periodo 2011-2013, se concedió asimismo a Grecia un importe de 97,9 millones EUR en el marco del Fondo Europeo para el Retorno, y un importe de 129,7 millones EUR en el marco del Fondo para las Fronteras Exteriores. Solo en 2013, los importes concedidos ascienden a 35,3 millones EUR y a 44 millones EUR, respectivamente. El importe de 19,95 millones EUR incluye 7,7 millones EUR en concepto de financiación de emergencia con cargo al Fondo Europeo para los Refugiados.

⁹⁸ Asuntos acumulados C-411/10 y C-493/10 (N.S., M.E. y Otros) http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/10c411_en.pdf

⁹⁹ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, cifras de principios de enero de 2013.

¹⁰⁰ Los datos de diciembre no están disponibles para todos los Estados miembros. No hay datos disponibles para NL.

coordinar las intervenciones. Este mecanismo de coordinación entre la Comisión Europea y las agencias de la UE es un proyecto con el que se pretende garantizar un mejor seguimiento global de la situación en las fronteras exteriores de la UE y de sus sistemas de asilo. Ello facilitará la activación de los instrumentos de apoyo en el momento oportuno, inclusive a través del Mecanismo de Alerta Temprana contemplado en el artículo 33 del Reglamento de Dublín revisado.

IV.2.4. Realojamiento dentro de la UE

El realojamiento de los beneficiarios de protección internacional sigue siendo uno de los actos de solidaridad más tangibles a disposición de los Estados miembros que desean aliviar las presiones sobre los sistemas de asilo de otros Estados miembros. También sigue siendo uno de los más controvertidos. Aunque el proyecto EUREMA II¹⁰¹, que comenzó en 2012, se ha ampliado hasta finales de 2013, sigue habiendo dificultades para trasladar a los beneficiarios desde Malta a determinados Estados miembros participantes a efectos de realojamiento. Según la EASO y la información facilitada a la Comisión por la ACNUR, la OIM y el Gobierno maltés, las razones para ello van desde los a veces restrictivos criterios aplicados por los Estados miembros para seleccionar a los beneficiarios del realojamiento a la percepción por los beneficiarios de que la reagrupación familiar y las perspectivas de integración en los Estados miembros que se ofrecen a realojarlos podrían causarles dificultades.

IV.3. Dimensión exterior del asilo en la UE — Programas regionales de protección y reasentamiento.

La solidaridad no debe detenerse en las fronteras de la UE, y los terceros países deberían igualmente beneficiarse del apoyo de la UE en materia de protección internacional. En el marco del GAMM, la UE debería aumentar la cooperación con los terceros países interesados para contribuir a reforzar sus sistemas de protección y garantizar el cumplimiento de las normas internacionales, así como para mostrar su solidaridad con los refugiados y otras personas necesitadas de protección en todo el mundo. Los programas regionales de protección (PRP) y el reasentamiento son instrumentos clave para lograr este objetivo, paralelamente a la cooperación de la UE en curso, tanto a nivel bilateral como multilateral, con los terceros países.

Además del trabajo dedicado a los PRP¹⁰² existentes, y en respuesta a la petición formulada por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior¹⁰³, la Comisión está respondiendo al actual conflicto en Siria y a la situación de los refugiados en los países vecinos mediante la creación en 2014 de un programa regional de desarrollo y de protección en Oriente Próximo, que servirá de complemento a la asistencia humanitaria inmediata ya prestada.

La Comisión proporciona asimismo apoyo financiero a la ACNUR para respaldar los esfuerzos destinados a permitir a las personas refugiadas en países vecinos de Siria inscribirse correctamente y, de ese modo, tener acceso a la protección. Eso incluye asistir a las autoridades locales proporcionándoles medios de transporte desde los pasos fronterizos, facilitándoles el equipamiento y los suministros necesarios, así como, en la medida de lo

¹⁰¹ En el marco del primer proyecto de la UE de realojamiento desde Malta (EUREMA), se realojó a 227 beneficiarios de protección internacional en 2010-11. Para EUREMA II, se comprometieron inicialmente 97 plazas, a las que se suman otros 265 compromisos bilaterales de realojamiento al margen del proyecto. A lo largo de 2012, 105 personas fueron realojadas bien a través de EUREMA II, bien a través de los dispositivos bilaterales de acompañamiento.

¹⁰² La Comisión apoyó asimismo muy activamente el desarrollo de Programas regionales de protección (PRP) en África del Norte (incluidos Egipto y Túnez).

¹⁰³ Octubre 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133241.pdf.

necesario, impartiendo formación y familiarizando a las organizaciones no gubernamentales, funcionarios y otras partes interesadas con los principios básicos de la protección internacional.

El reasentamiento de refugiados procedentes de fuera de la UE sigue siendo un importante acto de solidaridad de la UE y sus Estados miembros con los terceros países que albergan grandes poblaciones de refugiados. El objetivo de la Comisión es garantizar que, sin cuestionar el carácter voluntario del reasentamiento, cada año se consiga el reasentamiento de más refugiados por más Estados miembros. Al alcanzar un acuerdo sobre el programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento¹⁰⁴ en el marco del Fondo Europeo para los Refugiados en marzo de 2012, los Estados miembros llegaron a un acuerdo, por primera vez, sobre las prioridades comunes específicas de la UE en materia de reasentamiento para 2013¹⁰⁵. Esta iniciativa constituye una fuerte señal política de unidad y solidaridad con la comunidad internacional y con los refugiados necesitados de una solución duradera, y es una expresión de la importancia que la UE y los Estados miembros otorgan a la tarea de encauzar los esfuerzos de reasentamiento de la Unión hacia las situaciones prolongadas que necesitan una atención especial y mayor energía. Las líneas generales del programa de reasentamiento de la Unión a partir de 2014 se están actualmente negociando como parte del nuevo Fondo de Asilo y Migración.

IV.4. Menores no acompañados

Los menores no acompañados, incluidos los que no solicitan asilo, constituyen un grupo vulnerable al que se siguió prestando mucha atención en 2012. El informe intermedio¹⁰⁶ sobre la aplicación del Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014)¹⁰⁷ subrayaba la necesidad de mejorar la recogida de datos, prevenir la migración insegura y la trata de seres humanos, prever la recepción y la presencia de garantías procesales en la UE y buscar soluciones duraderas para abordar eficazmente este fenómeno persistente. La integración de las necesidades específicas de los menores (no acompañados) y el reconocimiento de su posición vulnerable en las situaciones de asilo de manera adecuada sigue siendo para la Comisión uno de los puntos más importantes durante las negociaciones sobre los instrumentos del Sistema Europeo Común de Asilo.

La EASO puso en marcha una serie de iniciativas con relación a las técnicas de evaluación de la edad y búsqueda de familiares. Por su parte, la Comisión lanzó una convocatoria de propuestas de proyectos para analizar las políticas e identificar las mejores prácticas para la recepción, protección e integración de los menores no acompañados¹⁰⁸.

IV.5. Erradicación de la trata de seres humanos y protección de las víctimas

Se precisa una estrecha cooperación entre la UE y sus Estados miembros para erradicar la trata de seres humanos, que es un fenómeno predominantemente transfronterizo. Las víctimas de fuera de la Unión Europea proceden principalmente de Nigeria y China.

En 2012, se produjeron algunos avances significativos y dinámicos en el marco jurídico y político de la UE de lucha contra la trata de seres humanos. En junio de 2012, la Comisión lanzó la Estrategia integrada de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-

¹⁰⁴ Decisión n° 281/2012/UE de 29 de marzo de 2012. <http://www.resettlement.eu>

¹⁰⁵ En el marco de este programa, los Estados miembros participantes se comprometieron a reasentar a 3 962 refugiados en 2013. Esta cifra representa un aumento con relación a 2012, año en que el número de compromisos de reasentamiento fue de 3 083.

¹⁰⁶ COM(2012) 554 final, y documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2012) 281.

¹⁰⁷ COM(2010) 213 final.

¹⁰⁸ Véase el sitio http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/other-programmes/pilot-project-unaccompanied-minors/index_en.htm

2016)¹⁰⁹, que pone el acento en las víctimas y busca complementar la aplicación de la legislación de la UE en la materia¹¹⁰. La Oficina del Coordinador de la UE para la lucha contra la trata de seres humanos., nombrado en 2011, desempeña un papel fundamental en el seguimiento de la aplicación. En octubre de 2012, el Consejo de la Unión Europea adoptó unas Conclusiones¹¹¹ en las que se acogía favorablemente la estrategia y se reafirmaba la voluntad política y la disposición de los Estados miembros a actuar de acuerdo con sus compromisos políticos. El Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones también han acogido con satisfacción la Comunicación¹¹².

Por lo que se refiere a la dimensión externa de la trata de seres humanos, el segundo (y último) informe sobre la aplicación del documento orientado a la acción relativo a la intensificación de la dimensión exterior de la UE en materia de actuación contra la trata de seres humanos¹¹³ reconocía que la estrategia de la UE debería utilizarse como el nuevo marco orientativo de la dimensión exterior, previendo también esfuerzos concertados en pro de una mayor cooperación con los terceros países de origen, tránsito y destino. Esto está también en consonancia con las Conclusiones del Consejo sobre el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad¹¹⁴. La trata de seres humanos es un tema recurrente en todos los diálogos sobre migración y movilidad entablados entre la UE y sus socios, tanto a nivel regional como a nivel bilateral, así como en las asociaciones de movilidad. El informe incluía una lista específica de los países y regiones que requieren una mayor consolidación y racionalización de estos procesos de cooperación y asociación, que se revisará y actualizará periódicamente.

V. RESPUESTA POLÍTICA DE LA UE A LAS PRESIONES MIGRATORIAS

V.1. Un planteamiento coherente para reducir la migración irregular

La migración irregular sigue suponiendo un desafío para la UE y los Estados miembros, los cuales se ven todos afectados, aunque a diferentes niveles y en distintas circunstancias, como se ven los propios inmigrantes, a menudo en condiciones peligrosas e inhumanas. La UE se impone como objetivo explícito prevenir y controlar las presiones existentes derivadas de la migración irregular, así como el uso indebido de las rutas de migración legal. Esta es una condición previa indispensable para una política creíble en materia de migración legal y movilidad.

El 23 de abril de 2012, el Consejo aprobó la «Acción de la Unión Europea frente a las presiones migratorias - Una respuesta estratégica»¹¹⁵, subrayando seis prioridades estratégicas de actuación: (I) reforzar la cooperación con los terceros países de origen y de tránsito en materia de gestión de la migración; (II) mejorar la gestión de las fronteras en las fronteras exteriores; (III) prevenir la inmigración ilegal a través de la frontera greco-turca; (IV); combatir mejor el uso indebido de los canales de migración legal; salvaguardar y proteger la

¹⁰⁹ COM(2012) 286 final.

¹¹⁰ En particular, la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, DO L 101 de 15.4.2011. El plazo de transposición es abril de 2013.

¹¹¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133202.pdf.

¹¹² <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.23965>

y

<https://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=CIVEX-V%2f035&id=21618>

¹¹³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13661-re03.en12.pdf>

¹¹⁴ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st09/st09417.en12.pdf>

¹¹⁵ Documento del Consejo n° 8714/1/12 REV 1. Véase: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st08/st08714-re01.en12.pdf>. Con el fin de reflejar la necesidad de revisar constantemente esta estrategia, cada presidente del Consejo ha aceptado incluir este elemento en su programa y actualizar regularmente el documento «Acción de la Unión Europea frente a las presiones migratorias - Una respuesta estratégica», específicamente en el contexto del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo.

libre circulación previniendo el uso indebido por parte de los ciudadanos de terceros países; y (VI) mejorar la gestión de la migración, incluida la cooperación sobre prácticas de retorno.

La «Acción de la Unión Europea frente a las presiones migratorias - Una respuesta estratégica» ofrece un instrumento que permite a la UE y sus Estados miembros hacer frente a la migración irregular, garantizando al mismo tiempo el respeto de los derechos fundamentales¹¹⁶. La aplicación y seguimiento de sus elementos implica una estrecha colaboración entre los diferentes actores institucionales (el Consejo, los Estados miembros, la Comisión y las Agencias de la UE competentes), cada uno con arreglo a sus competencias y funciones institucionales respectivas¹¹⁷. El documento de trabajo de la Comisión que acompaña a este informe incluye un informe de situación sobre las actuaciones de los Estados miembros en estas áreas prioritarias¹¹⁸. Las prioridades estratégicas deben considerarse como parte del aspecto más amplio de la gestión de los flujos migratorios, incorporando todas las facetas: desde el diálogo con los terceros países como parte del marco GAMM, pasando por las acciones de solidaridad con Grecia, hasta las acciones emprendidas por alguno de los Estados miembros dentro de sus fronteras.

Deben imponerse sanciones a quienes contraten a nacionales de terceros países en situación irregular. La Comisión está evaluando actualmente la transposición por los Estados miembros de la Directiva sobre las sanciones a los empleadores¹¹⁹. Sobre la base de esta evaluación, la Comisión publicará un informe a mediados de 2014. Se invita a los Estados miembros a presentar los informes anuales sobre las inspecciones, que debe presentarse en julio de cada año.

V.1.1 Identificar y abordar los puntos de presión

Frontex desempeña un papel esencial en el examen de las rutas de la migración irregular y en las acciones coordinadas para hacer frente a los puntos de presión particular, como lo son en la actualidad las fronteras entre Grecia y Turquía. Pueden aparecer puntos de presión en otros lugares y, por lo tanto, sigue siendo importante supervisar constantemente la evolución de la situación. Como parte del Plan de acción nacional de Grecia en materia de asilo e inmigración, una evolución positiva ha sido la mejora de la gestión integrada de las fronteras exteriores, a través de la vigilancia electrónica, así como el establecimiento de una unidad de coordinación nacional, más una política de retorno eficaz, que se centrará en el apoyo a los retornos voluntarios y, en los casos en que estos no sean posibles, en los retornos forzados.

V.1.2 Acuerdos de readmisión

La Comisión sigue promoviendo la aplicación de los 13 acuerdos de readmisión de la UE existentes¹²⁰, teniendo también en cuenta las Conclusiones del Consejo de los días 9 y 10 de junio de 2011 sobre la estrategia de readmisión de la Unión Europea. También avanza en sus trabajos como negociador de los acuerdos de readmisión de la UE. Se celebraron nuevos acuerdos de readmisión con Cabo Verde en abril de 2012 y con Armenia en octubre de 2012. También se llegó a un Acuerdo con Turquía en junio de 2012, aún pendiente de firma y ratificación. Las negociaciones con Azerbaiyán han progresado a un ritmo sostenido. La

¹¹⁶ A título de ejemplo, el documento de orientación «Detención de los inmigrantes en situación irregular – consideraciones sobre los derechos fundamentales» elaborado por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en 2012 debería tenerse en cuenta por lo que se refiere a las prácticas de detención.

¹¹⁷ A título de ejemplo, la Comisión impulsa actualmente una serie de negociaciones sobre los acuerdos de readmisión, actuando en estricta colaboración con los Estados miembros en los grupos *ad hoc* del Consejo.

¹¹⁸ SWD(2013) 210 final, sección 4.

¹¹⁹ Directiva 2009/52/CE.

¹²⁰ COM(2011) 76.

Comisión está asimismo tratando de reforzar las garantías de protección de los derechos fundamentales en los acuerdos de readmisión de la UE recientemente negociados con terceros países.

En junio de 2012, la reunión ministerial ACP celebrada en Vanuatu refrendó un conjunto de recomendaciones de las reuniones de expertos relativas, entre otras cosas, a la readmisión, y destinadas a reforzar la puesta en práctica de las disposiciones aplicables del artículo 13 (migración) del Acuerdo de Cotonú¹²¹.

V.1.3 Establecimiento de normas con una política común en materia de retorno

Antes de finales de 2012, todos los Estados miembros sujetos a la Directiva sobre el retorno¹²², salvo Islandia, habían notificado a la Comisión su plena transposición. Así, la UE está ya muy cerca de disponer de normas comunes en materia de retorno, con pleno respeto de los derechos fundamentales. La evaluación de la correcta transposición de la Directiva sobre el retorno en la legislación nacional se ha completado, y está actualmente siendo objeto de seguimiento por parte de la Comisión. Una sentencia fundamental dictada en 2012 por el TJUE aclara hasta qué punto las disposiciones de la legislación nacional que penalizan la estancias irregulares son compatibles con la Directiva sobre el retorno¹²³. A finales de 2013 se publicará una Comunicación sobre el retorno.

En 2012, el 52,1 % de todos los retornos llevados a cabo fueron retornos o salidas voluntarios. Los retornos o salidas voluntarios siguen siendo la opción preferida de retorno, si bien en algunos casos los retornos forzados resultan necesarios. Los Estados miembros deberían seguir aprovechando plenamente las posibilidades que ofrece la Red Europea de Retorno Voluntario (VREN)¹²⁴, así como la financiación del Fondo Europeo para el Retorno. El uso de vuelos conjuntos de retorno debería seguir fomentándose, aprovechando al máximo el Fondo Europeo para el Retorno y de la coordinación de Frontex¹²⁵. Deben reforzarse las garantías procesales, según lo prescrito en la Directiva sobre el retorno, incluida la presencia de supervisores del retorno forzoso.

Los Estados miembros se enfrentan a menudo a un número considerable de nacionales de terceros países que no pueden ser devueltos en la práctica, aunque se haya adoptado una decisión de retorno. Un estudio comparativo¹²⁶ realizado para la Comisión constataba que

¹²¹ http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm

¹²² Directiva 2008/115/CE.

¹²³ En particular, el asunto C-430/11 (Sagor) explicitó hasta qué punto las disposiciones nacionales que penalizan la estancia irregular no pueden vulnerar las normas comunes de la Directiva sobre el retorno. En este asunto, el Tribunal falló que una normativa nacional que permite sancionar la estancia irregular de los nacionales de terceros países con una pena de arresto domiciliario solo es compatible con las normas comunes de la Directiva sobre el retorno si dicha pena finaliza en cuanto el traslado físico del interesado fuera de dicho Estado miembros es posible. La sentencia precisa la jurisprudencia del TJUE en la materia, basándose en la jurisprudencia ya establecida en los asuntos C-61/11, (El Dridi) y C-329/11 (Achoughabian), según la cual las disposiciones de la legislación nacional que penalizan la estancia irregular deben ser proporcionadas, y no retrasar el procedimiento de retorno.

¹²⁴ <http://www.vren-community.org/>

¹²⁵ En 2012, Frontex coordinó un total de 39 vuelos de expulsión conjuntos que afectaron a 2 110 personas. Veinte Estados miembros (AT, BE, BG, DE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LU, MT, NL, PL, RO, SE, UK) y dos países asociados a Schengen (CH, NO) participaron en estos vuelos. Los países de retorno eran Armenia, Colombia, Ecuador, Georgia, Ghana, Gambia, Kosovo(*), Nigeria, Pakistán, Serbia, Ucrania y Uzbekistán. (*Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.)

¹²⁶ A partir del 11.3.2013, véase el sitio http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/other-programmes/pilot-project-unaccompanied-minors/index_en.htm.

varios Estados miembros prevén canales y condiciones para que las personas con una orden de retorno o expulsión aplazada puedan iniciar un procedimiento de regularización, siempre y cuando cumplan determinadas condiciones, como, por ejemplo, un período mínimo de estancia, disposición a cooperar y ausencia de problemas de orden público. La Comisión está revisando actualmente las conclusiones de este estudio y propondrá posibles actuaciones en el marco de su Comunicación sobre el retorno.

V.1.4 Lucha contra el uso indebido de la liberalización de los visados

La Comisión, con la ayuda de la EASO y FRONTEX, sigue supervisando los efectos de estos nuevos regímenes de exención de visado a través del denominado «mecanismo de supervisión posterior a la liberalización de visados». También prosiguieron las negociaciones sobre la propuesta de modificación¹²⁷ del Reglamento 539/2001¹²⁸. Esta revisión del Reglamento introducirá un nuevo mecanismo de suspensión de visado y un nuevo mecanismo de reciprocidad revisado como último recurso en los casos en que la introducción de un régimen de exención de visado provoca un repentino e importante aumento de la inmigración irregular o la presentación de solicitudes de asilo infundadas. Todavía no se ha llegado a un acuerdo sobre el mecanismo de reciprocidad.

V.2. Una gestión eficaz de las fronteras

V.2.1. Fronteras exteriores de la UE

Frontex sigue desempeñando un papel esencial a la hora de facilitar la cooperación operativa entre los Estados miembros en materia de seguridad y retorno. La aplicación de su Reglamento revisado¹²⁹, que entró en vigor en diciembre de 2011, debe constituir ahora una de las principales prioridades de la Agencia, recurriendo, en particular, de forma activa al agente responsable en materia de derechos fundamentales designado por la Agencia y al Foro Consultivo sobre Derechos Fundamentales. La Comisión acogió con satisfacción la consulta pública lanzada por el Defensor del Pueblo de la UE sobre Frontex y los derechos fundamentales¹³⁰.

Tras la anulación por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de la Decisión 2010/252/UE del Consejo en relación con las Directrices para las situaciones de búsqueda y salvamento¹³¹, la Comisión presentó en abril de 2013 una propuesta¹³² para sustituir esta Decisión y tener en cuenta la histórica sentencia dictada en 2012¹³³ por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En estrecha coordinación con Frontex y los Estados miembros, la Comisión siguió desarrollando el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), que deberá estar operativo en octubre de 2013. El Reglamento por el que se crea el Sistema se adoptará previsiblemente durante el primer semestre de 2013, y se insta tanto al Consejo de la Unión Europea como al Parlamento Europeo a apoyar este calendario. Con el fin de disponer de un conjunto completo de herramientas para gestionar las fronteras exteriores de la UE con las mejores tecnologías, la Comisión adoptó en febrero de 2013 el «paquete de medidas sobre fronteras inteligentes».

¹²⁷ COM (2011) 290 final.

¹²⁸ DO L 81 de 21.03.2001, p. 1.

¹²⁹ Reglamento (UE) n° 1168/2011 de 22.11.2011.

¹³⁰ [Http://europa.eu/rapid/press-release_eo-12-14_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_eo-12-14_en.htm?locale=en).

¹³¹ Decisión en el asunto C-355/10 de 5 de septiembre de 2012.

¹³² COM(2013) 197

¹³³ TEDH, Hirsi Jamaa y Otros contra Italia [Gran Sala], n° 27765/09 de 23 de febrero de 2012.

V.2.2. Gobernanza de Schengen

Como anunciaba en su Comunicación de 2011 sobre migración¹³⁴, la Comisión publicó unas Directrices¹³⁵, como parte del primer informe semestral sobre el funcionamiento del espacio Schengen, para garantizar una aplicación e interpretación coherentes de las normas que rigen la zona Schengen¹³⁶. Se identificaron dos ámbitos en que dichas directrices podrían aportar un valor añadido: la expedición de permisos de residencia temporales y documentos de viaje a los ciudadanos de terceros países y medidas policiales en las zonas fronterizas interiores. En lo que respecta a estas últimas, se invita a los Estados miembros a velar por que su legislación y prácticas nacionales estén en consonancia con las disposiciones pertinentes del acervo de Schengen y la jurisprudencia del TJUE¹³⁷.

Las propuestas legislativas presentadas en 2011¹³⁸ para reforzar la gobernanza de Schengen se debatieron intensamente a lo largo de 2012 en el Consejo y en el Parlamento Europeo; en 2013, prosiguen las conversaciones.

VI. OBSERVACIONES FINALES

La migración ha sido y será uno de los elementos que conforman la UE. Como se desprende del presente informe, se ha avanzado mucho recientemente, y en los próximos años surgirán nuevos retos a los que habrá que hacer frente. El creciente número de actos de violencia xenófoba contra los migrantes en toda la UE es alarmante. Con una migración bien gestionada y unas políticas de integración, la UE puede contribuir activamente a contrarrestar estas actitudes.

Europa debería acoger favorablemente la diversidad y convertir la migración en un fuerza dinámica para el crecimiento y el progreso. Para atraer a los talentos y a los empresarios que Europa necesita, la UE debe estar a la altura de sus competidores mundiales. En apoyo de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, es preciso crear las condiciones para una política de inmigración de trabajadores previsora y global y para permitir que la actividad económica prosiga en un entorno seguro y estable. Esto incluye trabajar en favor de una gestión más moderna y eficiente de los flujos de viajeros en las fronteras exteriores, reforzar las políticas de integración y de inmigración legal bien gestionadas y, al mismo tiempo, intensificar la lucha contra la migración irregular y la trata de seres humanos, garantizando a todos los niveles el respeto de los derechos fundamentales de los inmigrantes y los solicitantes de asilo. También implica que los colegisladores otorguen la necesaria prioridad a la adopción de los paquetes legislativos que ya hay sobre la mesa. E implica asimismo la necesidad de un seguimiento más proactivo por parte de la Comisión de la aplicación del acervo en materia de migración.

El desarrollo de las políticas de inmigración y asilo no puede llevarse a cabo sin el apoyo presupuestario necesario. Sigue siendo preciso garantizar que el marco general para el presupuesto de la Unión Europea correspondiente al período 2014 a 2020 se acordará y aplicará de forma efectiva. Es preciso llegar urgentemente a un acuerdo sobre las propuestas de Reglamento del Fondo de Asilo y Migración y del Reglamento del Fondo de Seguridad

¹³⁴ COM(2011) 248 final.

¹³⁵ Anexo del COM(2012) 230.

¹³⁶ COM(2012) 230. Este primer informe abarcó el período que va del 1.11.2011 al 30.4.2012 y fue debatido por el Consejo JAI el 7 de junio de 2012 y por el Parlamento Europeo el 4.7. 2012. El segundo informe [COM(2012) 686], que abarca el periodo que va del 1.5.2012 al 31.10.2012, se adoptó el 23.11.2012, tras ser debatido por el Consejo JAI los días 6 y 7 de diciembre de 2012 y por el Parlamento Europeo, el 18.12.2012.

¹³⁷ En particular, la sentencia en el asunto C-278/12.

¹³⁸ COM(2011) 559 ([Enlace al Observatorio legislativo del PE](#)) y COM(2011) 560 ([Enlace a Observatorio legislativo del PE](#))

Interior para que puedan adoptarse las medidas necesarias a principios de 2014. La Comisión piensa organizar una serie de «diálogos políticos» con los Estados miembros y, por lo que se refiere a algunas partes del Fondo de Seguridad Interior, los Estados asociados a Schengen, antes de las negociaciones en torno a sus programas plurianuales. El diálogo político deberá permitir hacer mayor hincapié en los objetivos, resultados y repercusiones. Mientras tanto, se invita a los Estados miembros a utilizar plenamente los fondos actualmente disponibles para apoyar la aplicación de la política de migración de la UE.

La Comisión espera con interés el desarrollo de nuevos debates sobre la base de este informe, tanto en el Parlamento Europeo como en el Consejo.