

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ DE LAS REGIONES

128.º PLENO DEL CDR, 22.3.2018 – 23.3.2018

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Realización de la Agenda Europea de Migración

(2018/C 247/01)

Ponente: Dimitrios KALOGEROPOULOS (EL/PPE), responsable político en el Pleno Municipal de Palaio Faliro

Documento de referencia: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al cumplimiento de la Agenda Europea de Migración

COM(2017) 558 final

RECOMENDACIONES POLITICAS

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

Observaciones preliminares

1. hace hincapié en que los movimientos migratorios son, por una serie de razones, parte integral de la historia humana y, sobre todo, europea; subraya que las ciudades y regiones de Europa están actualmente sometidas a presión por el elevado número de migrantes que huyen de la inestabilidad en terceros países. El continente europeo y, especialmente, las regiones que se encuentran en sus extremos meridional y oriental, y en el último año el mediterráneo occidental y las costas españolas, incluida la fachada del atlántico sur español, han sido durante mucho tiempo fuente de emigración, pero en los últimos años han pasado a ser el principal punto de llegada de las olas de migrantes y refugiados procedentes de terceros países;

2. señala que, en los últimos años, el número de migrantes y refugiados, procedentes sobre todo de países africanos y asiáticos, así como de Oriente Próximo, que buscan entrar en Estados miembros de la Unión Europea (UE) ha aumentado enormemente. Desde 2015, Europa ha recibido el mayor número de migrantes y refugiados tras el final de la Segunda Guerra Mundial. Factores como la continuación de la crisis siria, la creación de focos de perturbaciones en distintas regiones de África y Asia, así como la aspiración de muchos habitantes de esos dos continentes a lograr mejores condiciones de vida en Europa, han contribuido de manera decisiva a acentuar el fenómeno, cuyos principales países de llegada incluyen los Estados miembros de la UE ribereños del mar Mediterráneo, y, en particular, Grecia e Italia;

3. recuerda que, con el fin de hacer frente de la manera más eficaz posible a este desafío sin precedentes, la Comisión Europea anunció en mayo de 2015 la Agenda Europea de Migración ⁽¹⁾. La prioridad directa era salvar vidas en el mar habida cuenta de las tragedias humanitarias que se estaban produciendo en el Mediterráneo y, en consecuencia, emprender acciones europeas en los siguientes ámbitos: a) la mejora de las operaciones de búsqueda y salvamento, b) la lucha contra las redes delictivas de tráfico ilegal de personas, c) la reubicación de refugiados dentro de las fronteras de la UE, d) el reasentamiento de personas desplazadas en sus lugares de origen, e) la colaboración con terceros países para hacer frente a los flujos migratorios en su punto de origen y f) la prestación de ayuda a aquellos Estados miembros de la UE que se encuentran en primera línea de las llegadas de migrantes y refugiados. La Agenda Europea de Migración también estableció cuatro pilares básicos para la adopción de una política migratoria común de la UE: a) la reducción de los estímulos a la migración irregular, b) el rescate de vidas humanas y el aseguramiento de las fronteras exteriores, c) la creación de los requisitos para la aplicación coherente de un sistema europeo común de asilo y d) la configuración de una nueva política para la migración legal;

4. la experiencia histórica demuestra que las personas migrantes se verán forzadas a buscar rutas más peligrosas para entrar en los países de destino ante la ausencia de canales legales para migrar. Y esto empuja a las personas a recurrir a redes de traficantes, poniendo en peligro su vida e integridad personal. Además, en el caso de las mujeres, esto hace que aumente considerablemente su vulnerabilidad;

Observaciones específicas

5. parte de la base de que, aunque a primera vista parece que la Agenda Europea de Migración constituye una cuestión que compete principalmente a los gobiernos nacionales, los entes locales y regionales desempeñan un importante papel en este ámbito concreto;

6. señala que los entes locales y regionales desempeñan un papel importante en la acogida de un número cada vez mayor de refugiados y migrantes. Esto es así porque los entes locales y regionales son los lugares de acogida de refugiados y migrantes, a los que se pide que socorran, alojen y mantengan en condiciones de dignidad humana, a menudo durante períodos de tiempo indeterminados, y a los que deben ayudar a integrarse en muchos casos. Esto afecta, en particular, a las regiones situadas en las fronteras exteriores de la UE (como las islas griegas del mar Egeo, próximas a la costa de Turquía, determinadas regiones insulares de Italia, así como las costas andaluzas, especialmente las llegadas a las provincias de Cádiz, Granada y Almería, los territorios de Ceuta y Melilla y las Islas Canarias), por donde los migrantes acceden por primera vez al territorio de la UE;

7. subraya que, teniendo en cuenta estas circunstancias, los entes regionales y locales deben participar en todas las fases de configuración y aplicación de la Agenda Europea de Migración en aspectos como la determinación de las prioridades, la evaluación de los resultados y la vigilancia de las consecuencias que las políticas nacionales en este ámbito tienen a efectos de los propios entes locales y regionales; este proceso, que requiere transparencia, debería incluir a todos los niveles de gobernanza, empezando por los municipios y los entes locales;

8. acoge con satisfacción los esfuerzos de la UE por apoyar la creación de estructuras políticas y administrativas duraderas en materia de migración y asilo, y considera que estos esfuerzos deben incluir el apoyo a la creación o el refuerzo de instituciones de nivel regional y local, mediante la prestación, en los entes regionales y locales, de ayuda económica eficaz, de asistencia técnica y de formación, con vistas a hacer el mejor uso posible de la ayuda humanitaria y de los recursos financieros existentes y futuros, fundamentalmente en la primera acogida; en este aspecto es preciso que las regiones más afectadas por los flujos migratorios o con una proporción importante de personas migrantes tengan acceso directo a los fondos de la Unión Europea para la integración;

9. recuerda que los entes subnacionales representados en el CDR dedican numerosos esfuerzos e invierten los correspondientes recursos para hacer frente sobre el terreno a las estructuras humanitarias que requieren las cuestiones relacionadas con los flujos de refugiados y migrantes. En este contexto, el CDR ya se ha distinguido como un valioso socio de otras partes interesadas (incluida la Comisión Europea) en la aplicación de la Agenda Europea de Migración;

Prioridades

10. considera evidente, por una parte, que la complejidad de esta cuestión exige una estrecha cooperación entre los Estados miembros de la UE, y, por otra, que toda acción emprendida por la UE y sus Estados miembros debe estar siempre sujeta a los principios generales de respeto del Derecho internacional y defensa de los derechos humanos;

⁽¹⁾ COM(2015) 240 final.

11. considera absolutamente necesario que la UE continúe sus esfuerzos por consolidar y reforzar el marco europeo común para la migración y el asilo, así como sus medidas preventivas, para ayudar a abordar la migración irregular, fomentar la estabilidad y defender los derechos fundamentales en su vecindad. La UE debe estar en posición de prestar ayuda a aquellos de sus Estados miembros que soportan más carga por los flujos de migrantes y refugiados, basando su política en el principio fundamental de la solidaridad, y en esto la Cuenca Mediterránea necesita de un amplio refuerzo, así como los territorios españoles fuera de la península, como Ceuta y Melilla;

12. destaca la necesidad de redoblar los esfuerzos encaminados a prevenir la migración irregular para centrar la ayuda en quienes realmente están necesitados de protección. Expresa, asimismo, su profunda preocupación por la trata de esclavos que ha ido aumentando en algunos Estados africanos como consecuencia de las rutas de tráfico y las actividades ilegales, que se ceba especialmente en la trata de mujeres y niñas como víctimas de explotación sexual;

13. considera que la Unión Europea, como primer donante internacional, debe esforzarse para que la política migratoria y la cooperación internacional para el desarrollo sean políticas públicas coordinadas. Al mismo tiempo, el CDR considera peligrosa la tendencia de algunos organismos internacionales (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) a permitir que los gastos en los que incurren los países desarrollados para atender a refugiados computen como ayuda oficial al desarrollo;

14. destaca la centralidad de la cooperación internacional para el desarrollo como política pública encaminada a promover una mejora de las condiciones de vida de terceros países, que busca eliminar desigualdades y, también en su vertiente de acción humanitaria, incidir en aquellas situaciones que motivan la migración forzosa;

15. cree que, en las presentes circunstancias, existen seis ámbitos de actuación: a) respuesta inmediata y prestación de ayuda a los Estados miembros que se ven inmersos en situaciones extraordinarias por el aumento de los flujos de refugiados y migrantes, b) reducción de los incentivos a la continuación de la migración irregular, c) gestión de las fronteras exteriores de la UE, d) política de asilo y e) gestión de la migración regular y de la integración social de los migrantes y f) cooperación en origen;

Respuesta en situaciones extraordinarias

16. celebra las medidas adoptadas hasta la fecha por la UE para hacer frente a las situaciones de emergencia surgidas por el aumento de los flujos de migrantes y refugiados en los últimos años. Dichas acciones comprenden:

- las Operaciones Conjuntas «Tritón» y «Poseidón» en el Mediterráneo central y oriental respectivamente;
- la prestación de ayuda económica de emergencia a los Estados miembros que deben hacer frente a los problemas de mayor envergadura, quienes han de reforzar los servicios normalizados que prestan las regiones en la atención a esta población: sanitarios, sociales y jurídicos;
- la creación y la gestión de centros de acogida e identificación (los llamados «puntos críticos») en Grecia y en Italia, así como puntos de llegada en Andalucía;
- el acuerdo entre la UE y Turquía, que tuvo como resultado la restricción drástica de los flujos incontrolados procedentes de Turquía hacia Grecia (aunque no deba ser tomado como modelo para afrontar los problemas migratorios), generando cierta preocupación respecto a su compatibilidad con las normas en materia de derechos humanos internacionales y su sostenibilidad como parte de una completa respuesta política de la UE a la crisis;
- la prestación de ayuda a la Guardia Costera libia, que contribuyó a reducir los flujos dirigidos a Italia en el marco de la operación EUNAVFOR Med Sophia, y
- el aumento de la financiación para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, que permitió a este último prestar más ayuda a los Estados miembros, fondos que deben llegar a las regiones;

17. reconoce la necesidad de utilizar iniciativas aún más drásticas por parte de la UE para:
- reforzar la ayuda prestada a países de primera acogida de refugiados y migrantes, con especial énfasis en el refuerzo de los entes locales y regionales de regiones que, como las islas griegas del Egeo o Italia, o la costa y las islas meridionales en España, reciben el mayor número de refugiados y migrantes como consecuencia de su situación geográfica;
 - aliviar la congestión en las regiones que, como se ha señalado anteriormente, reciben la mayor parte de los refugiados y los migrantes, teniendo en cuenta factores como las particularidades derivadas de la insularidad, y
 - aplicar estrictamente el acuerdo entre la UE y Turquía, incluidas las disposiciones sobre el retorno de personas a Turquía, respetando plenamente el Derecho humanitario e internacional, garantizando al mismo tiempo el acceso a procedimientos apropiados de asilo por parte de los que tengan derecho al mismo;
 - prestar la ayuda necesaria a aquellos colectivos que sufren los desplazamientos de forma más grave, en especial a los menores no acompañados;

18. subraya el papel positivo que han desempeñado determinadas organizaciones no gubernamentales (ONG) para hacer frente a los acuciantes problemas de alojamiento, alimentación, atención sanitaria, etc. de los refugiados y migrantes, en especial en aquellas regiones que acogen los mayores flujos. Apoya, no obstante, la necesidad de coordinar mejor la actuación de las ONG en estrecha cooperación con los entes locales y regionales, con el fin de que su contribución sea, por una parte, más racional y eficaz y, por la otra, compatible con las necesidades y condiciones locales, sin dejar por ello de estar sujetas a los necesarios requisitos de transparencia y responsabilidad social; considera que en colaboración con ONG o administraciones públicas el papel del servicio de voluntariado europeo podría ser fundamental en la acogida de refugiados y migrantes;

19. subraya la importancia de la ayuda humanitaria internacional prestada por la UE y sus Estados miembros a terceros países cuya situación de emergencia guarda estrecha relación con el aumento de los flujos migratorios;

Disuasión de la migración irregular

20. considera absolutamente necesario que la UE prosiga sus esfuerzos de cooperación con terceros países para combatir las redes de migración irregular, en particular en los países de origen y tránsito de los migrantes irregulares;

21. hace hincapié en que la operación EUNAVFOR Med Sophia requiere un fundamento jurídico sólido para aumentar su eficacia y mejorar su capacidad para desarticular el modelo de negocio de los traficantes de personas; aboga, por ejemplo, por que las instituciones de la UE cooperen con la guarda costera libia para impedir que zarpen ilegalmente lanchas y botes con rumbo a la UE; toma nota de que las actividades de patrulla, incluido el apoyo a las actividades de búsqueda y salvamento, se han ido desplazando gradualmente de las aguas del territorio italiano hacia aguas más cercanas a Libia: reconoce que una de las consecuencias directas de este desplazamiento ha sido un cambio en el *modus operandi* de los traficantes, que colocan a los migrantes irregulares y a los refugiados en botes neumáticos baratos y totalmente inadaptados para la navegación marítima, sin posibilidad alguna de alcanzar las costas italianas, al presuponer que serán recogidos en las aguas territoriales libias o cerca de ellas;

22. respalda, como especialmente productiva, la creación del Centro Europeo sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes;

23. pide a la Comisión Europea que adopte medidas adicionales para elaborar un plan de acción coherente, con la participación de todos los Estados miembros de la UE, los órganos competentes de la Unión y otros organismos relacionados con la cuestión, con el fin de combatir de manera más eficaz las redes de traficantes;

24. considera imprescindible mejorar la eficacia del marco europeo de devolución de las personas que no tienen derecho a permanecer en la UE, con el fin de que sea posible aumentar el número de devoluciones respetando las normas europeas e internacionales;

Gestión de las fronteras

25. celebra como un acontecimiento extremadamente importante la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, la cual constituye un paso decisivo en la dirección de una guardia más eficaz de las fronteras exteriores de la UE. El funcionamiento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas ofrece la posibilidad de una coordinación más efectiva entre los Estados miembros de la UE y garantiza la respuesta oportuna y eficaz en casos que requieren una acción urgente en las fronteras exteriores;

26. reconoce que aún existe un gran margen para la activación positiva de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en ámbitos como a) la prestación de asistencia técnica y operativa para reforzar las operaciones de investigación y rescate de personas que se encuentran en peligro en el mar durante las operaciones de vigilancia de las fronteras, b) la organización, coordinación y ejecución de operaciones e intervenciones de retorno, y c) la promoción de la cooperación operativa entre Estados miembros y terceros países en lo relativo a la gestión de las fronteras exteriores de la UE; subraya la urgente necesidad de reducir el número de travesías e impedir que zarpen ilegalmente lanchas y botes con rumbo a la UE;

27. insta a la Comisión Europea a que desarrolle un conjunto de directivas para la creación y puesta en marcha de centros de acogida e identificación («puntos críticos») en las fronteras exteriores de todos los Estados miembros de la UE, las cuales podrán garantizar el pleno respeto de los derechos fundamentales internacionales y de la UE y establecer, entre otros aspectos, el marco administrativo específico de dichos centros. Para ello es preciso aprovechar la experiencia acumulada (también en los entes locales y regionales) con la creación y puesta en marcha de estos centros («puntos críticos») en Grecia y en Italia, lo cual muestra, entre otros aspectos, la necesidad de estudiar el tratamiento específico de las personas refugiadas y de las personas migrantes;

Una política de asilo común

28. considera necesario adaptar el Sistema Europeo Común de Asilo a las acuciantes necesidades actuales y, en este contexto, opina que es absolutamente necesario revisar el régimen del sistema de Dublín, por el que se determinan los criterios y mecanismos que establecen qué Estado miembro de la UE es responsable del examen de una solicitud de concesión de asilo; en este contexto, insta a los Estados miembros a que avancen en la reforma propuesta de la legislación pertinente de la UE que, a pesar de no ser probablemente suficiente, va en la buena dirección;

29. subraya que el sistema vigente conlleva un reparto desigual de los refugiados y migrantes entre los Estados miembros, lo cual significa que aquellos Estados miembros (principalmente Grecia e Italia) que, debido a su situación geográfica, reciben un porcentaje abrumadoramente mayor de llegadas son los que se enfrentan a mayores presiones. La situación actual contribuye al descontento y las tensiones sociales en los países que deben afrontar un número desproporcionado de llegadas de refugiados y migrantes irregulares, en particular a nivel local, y genera movimientos migratorios secundarios dentro de la UE. Para combatir el problema de un modo más eficaz, es necesario estudiar, con la participación de los entes locales y regionales más afectados, la posibilidad a largo plazo de traspasar las competencias para la tramitación de las solicitudes de concesión de asilo desde el nivel nacional al nivel de la UE. Además, el CDR pide a los Estados miembros que aceleren los procedimientos para el examen de las solicitudes de asilo, sin renunciar a la seguridad jurídica;

30. acepta como constructivo el plan para el reparto proporcional de los refugiados en todos los Estados miembros de la UE, aunque reconoce que, pese a los avances, el plan no ha funcionado en absoluto de manera eficaz;

31. respalda que la aplicación del principio de solidaridad entre los Estados miembros constituye un requisito previo para la gestión racional del gran número de solicitantes de asilo;

32. subraya la especial importancia que debe concederse a la protección de las mujeres (especialmente las mujeres con hijos y las mujeres embarazadas) y los niños (especialmente los no acompañados), que constituyen los grupos más vulnerables entre los refugiados; en los Estados miembros donde las regiones tienen las competencias administrativas en la tutela de menores no acompañados, estas regiones deben recibir una ayuda financiera para atender a estos menores migrantes;

Migración legal e integración

33. hace hincapié en la necesidad de crear vías seguras hacia la UE, para las personas que migran legalmente o que tienen derecho, conforme al Derecho internacional, a un régimen específico de protección internacional, tales como los visados humanitarios, la reunificación familiar ampliada o los programas privados de patrocinio. A tal fin, es necesario, por una parte, consolidar y, por la otra, ampliar las modalidades existentes de cooperación con terceros países, ya se trate de los

países de origen de los desplazados o de los países de tránsito para llegar a la UE. La creación de centros de acogida e identificación («puntos críticos») en territorio de terceros Estados constituye un paso importante en este sentido, por lo que es necesario que la UE lleve a cabo todas las iniciativas necesarias para que prosperen los correspondientes acuerdos con terceros países, garantizando el pleno respeto del Derecho de la UE y de las normas internacionales en materia de derechos humanos. Al mismo tiempo, debería desarrollar un marco coherente de normas y directrices para garantizar el cumplimiento de todas las condiciones necesarias para el buen funcionamiento de estos «puntos críticos»;

34. considera una prioridad la integración lo más rápida y completa posible de los nacionales de terceros países (migrantes regulares y refugiados) en las sociedades de los Estados miembros de la UE. Dicha integración debe ser multinivel y coherente. No obstante, es necesario tener en cuenta, por un lado, las particularidades locales de los países de acogida y, por otro, las especificidades y la diversidad (étnica, lingüística, religiosa, etc.) de los nacionales de terceros países. En consecuencia, el enfoque debe ajustarse a las condiciones particulares que prevalezcan en cada caso;

35. declara que el éxito de las políticas de integración no puede sino basarse en los principios de democracia, respeto de los derechos humanos, igualdad entre hombres y mujeres, tolerancia, libertad de expresión y Estado de Derecho, que constituyen las piedras angulares de los valores europeos;

36. considera esencial la implicación de la sociedad civil y del sector privado a nivel local y regional en todo itinerario que tenga como objetivo la integración de migrantes sin olvidar que conseguir un trabajo digno es *conditio sine qua non* para la culminación exitosa de cualquier proyecto de integración. A este respecto, llama la atención de la Comisión sobre buenas prácticas existentes en la esfera internacional que han construido su éxito precisamente en la implicación de la población del territorio de acogida desde el primer momento;

37. considera esencial el papel de las administraciones locales y regionales en la elaboración de «hojas de ruta» que tengan como objetivo la plena integración de migrantes y refugiados. A este respecto, exhorta la Comisión a tener en cuenta buenas prácticas y experiencias pilotos avaladas por organismos internacionales como el ACNUR y ya puestas en marcha por entes locales y regionales europeos;

El papel de los entes locales y regionales y del CDR

38. subraya el papel fundamental que pueden y deben desempeñar los entes locales y regionales en todos los ámbitos mencionados. Los entes locales y regionales son los gestores sobre el terreno de todas las cuestiones relacionadas con los flujos de migrantes y refugiados. En consecuencia, considera necesario proporcionarles los recursos económicos necesarios para afrontar estos retos, lo que requiere un presupuesto de la UE acorde con las crecientes necesidades, distribuido entre los entes en función de las actividades desarrolladas realmente, en el caso de que la UE asuma la responsabilidad de proteger las fronteras exteriores de la Unión y controlar la migración. Una fuerte participación de las administraciones y organismos subnacionales ayudaría a crear una gobernanza capaz de formular y aplicar políticas coherentes y coordinadas entre los diferentes niveles. En este sentido, los entes locales y regionales deberían asumir parte de la gestión del Fondo de Asilo, Migración e Integración;

39. por último, subraya el papel del CDR, por una parte, como institución por excelencia de expresión de los entes locales y regionales a escala de la UE y, por otra parte, como órgano que puede promover realmente el diálogo, por medio de instituciones como la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM) y la Conferencia de Entes Regionales y Locales de la Asociación Oriental (Corleap), con los países de origen o tránsito de refugiados y migrantes.

Bruselas, 22 de marzo de 2018.

*El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones*

Karl-Heinz LAMBERTZ
