



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 30.5.2012  
COM(2012) 250 final

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

**III Informe Anual sobre Inmigración y Asilo (2011)**

{SWD(2012) 139 final}

## I. INTRODUCCIÓN

El presente Informe presenta un análisis de perspectivas de la política de la UE sobre inmigración y protección internacional basado en la evolución de la situación en 2011, año importante para la UE en muchos aspectos, con un impacto considerable en la política de migración. No solo la crisis económica siguió pesando sobre la economía y el crecimiento de la UE; también se produjeron los trepidantes acontecimientos de la Primavera Árabe y la creciente presión migratoria en las fronteras exteriores de la UE, especialmente las que bordean el mediterráneo y las del sureste, y asimismo se hicieron notar las consecuencias derivadas de una abusiva liberalización de visados. Estos hechos sirvieron para resaltar aun más la necesidad de una política de migración de la UE coherente y equilibrada a la vez que dinámica, para responder a las necesidades a corto plazo, y estratégica, con una óptica de largo plazo.

En este contexto se han acometido varias iniciativas clave, como la del nuevo marco estratégico fijado en el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM), que aportaba un valor añadido a las intervenciones de la UE y sus Estados miembros, especialmente en relación a su política exterior de migración, o la de la entrada en funcionamiento del Sistema de Información sobre Visados, el lanzamiento del Portal de Inmigración en la UE, las propuestas para consolidar la gobernanza del espacio Schengen y la presentación de la propuesta de EUROSUR. Otros logros de importancia fueron los acuerdos políticos para ampliar el mandato de Frontex y modificar la Directiva sobre requisitos, la firma de una asociación de movilidad con Armenia; la inauguración de Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) y la creación de una nueva Agencia Europea de gestión operativa de sistemas TI de gran escala en materia de libertad, seguridad y justicia. De consuno con los colegisladores, se han registrado ciertos progresos hacia un Sistema Común Europeo de Asilo en 2012.

También se ha progresado en el acervo de la UE con la adopción de Directivas sobre el permiso único de residencia y trabajo en la UE para nacionales de terceros países para residir y trabajar en la UE y sobre un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro<sup>1</sup>; sobre la ampliación de la condición de residente de larga duración a los beneficiarios de protección internacional<sup>2</sup> y sobre la prevención y represión de la trata de personas y la protección de las víctimas de esta<sup>3</sup>. Los Estados miembros adoptaron además otras medidas de transposición de las Directivas de Retorno y de Sanciones a los empresarios.

El Informe Anual del último año<sup>4</sup> fue consecutivo a la Comunicación sobre Migración de mayo de 2011<sup>5</sup>, que presentó una perspectiva del desarrollo de estas políticas a la luz de los acontecimientos del momento. Ambos documentos contribuyeron a conformar las posteriores conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JHA)<sup>6</sup> y del Consejo Europeo<sup>7</sup> de

---

<sup>1</sup> Directiva 2011/98/UE de 13 de diciembre 2011.

<sup>2</sup> Directiva 2011/51/UE de 11 de mayo 2011

<sup>3</sup> Directiva 2011/36/UE de 5 de abril de 2011..

<sup>4</sup> COM(2011) 291 final y SEC(2011) 620.

<sup>5</sup> COM(2011) 248/3.

<sup>6</sup> Conclusiones del Consejo sobre fronteras, migración y asilo – Balance y curso que se ha de seguir, 3096 Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, Luxemburgo, 9 y 10 de junio de 2011.

<sup>7</sup> Conclusiones del Consejo Europeo, Bruselas, 23 y 24 junio de 2011.

junio de 2011, que fijaron orientaciones para desarrollar la política de migración de la UE, especialmente en relación a la gobernanza del espacio Schengen, el control de las fronteras exteriores, el desarrollo de asociaciones con los países vecinos del sur y la culminación del Sistema Común Europeo de Asilo para 2012.

El Informe de este año presenta un panorama que refleja el cuadro migratorio de la UE desde una perspectiva estadística. Se ocupa después de la respuesta de la UE a los hechos clave mencionados, que tanto impacto tuvieron en la política migratoria, así como de la contribución de la Comisión a la hoja de ruta que encauza las incrementadas presiones migratorias. Como los anteriores, el Informe se basa principalmente en las evaluaciones políticas de la Comisión y de los Estados miembros y se completa con un documento factual y un anexo estadístico<sup>8</sup> que desmenuza la evolución vivida en la UE en su conjunto y, a través de la Red Europea de Migración<sup>9</sup>, en los Estados miembros.

## II. UNA INSTANTÁNEA DE LA MIGRACIÓN EN LA UE<sup>10</sup>

En primer lugar, es instructivo situar la situación migratoria de la UE en un contexto global más amplio. En un año en que la población mundial superó los siete mil millones, se calcula que en todo el mundo hay unos 214 millones de emigrantes (un 3,1 % aproximadamente de la población mundial total)<sup>11</sup>, lo que indica que el 9,4 % (unos 20, 2 millones) de los emigrantes del planeta son nacionales de terceros países residentes en la UE. A título comparativo, Canadá tiene aproximadamente un 3,4 % del total mundial (7,2 millones, que representan un 21,3 % de su población nacional) y EE.UU., un 20 % del total mundial (42,8 millones, que equivalen al 13,5 % de su población nacional)<sup>12</sup>.

El 1 de enero de 2011, la población total de la UE era de 502,5 millones (un incremento de 1,4 millones en relación a 2010), lo que equivale a una tasa anual de +2,7 por 1 000 habitantes, resultado de un incremento natural de 0,5 millones (+1,0 %) y una migración neta de 0,9 millones (+1,7 %). Los 20,2 millones de nacionales de terceros países presentes en la UE equivalen aproximadamente al 4 % de la población total de la UE, cifra superior al número de ciudadanos de la UE (12,3 millones o 2,5 % de la población total de la UE) que se ha trasladado a otro Estado miembro<sup>13</sup>. Las nacionalidades más numerosas de terceros países en 2009 eran la turca (2,4 millones aproximadamente), la marroquí (unos 1,8 millones) y la albanesa (1 millón aproximadamente)<sup>14</sup>. Usando el Indicador de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas, un 47 % de los migrantes no nativos de la UE procedía de países de alto IDH, un 46 % de países de IDH medio y un 7 % de países de bajo IDH<sup>15</sup>.

La cifra de permisos de primera residencia expedidos a nacionales de terceros países fue de casi 2,5 millones en 2010; el número de permisos expedidos para actividades remuneradas

---

<sup>8</sup> Documento de trabajo SWD(2012)139.

<sup>9</sup> EMN, <http://www.emn.europa.eu>

<sup>10</sup> Una estadística más detallada, con un desglose por Estado miembro, figura en el anexo estadístico del Documento interno de acompañamiento SWD(2012) 139.

<sup>11</sup> Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, *Migración internacional 2009*.

<sup>12</sup> Cifras del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, *Migración internacional 2009*.

<sup>13</sup> Cifras basadas en datos de Eurostat 2010, véase el Comunicado 105/2011.

<sup>14</sup> Cifras estadísticas de Eurostat en Focus 24/2010.

<sup>15</sup> *Migrants in Europe: a statistical portrait of the 1st and 2<sup>nd</sup> generation*, Eurostat, diciembre de 2011. Obsérvese que los porcentajes se refieren a 2008.

representaba un 32,5 % del total; el de permisos por razones familiares, de 30,2 %; el de permisos por estudios, de 20,6 %; un 17 % se expidieron por otros conceptos (protección, residencia sin permiso de trabajo, etc.). Desglosados por nacionalidad, la mayoría de permisos de residencia se expidió a nacionales de EE.UU. (unos 212 000), India (unos 200 000), China (unos 172 000), Ucrania (unos 167 000) y Marruecos (unos 157 000).

El 60 aniversario del Convenio de Ginebra estuvo marcado por un aumento significativo, 16,8 % más que en 2010, del número total de demandas de asilo, que ascendió a más de 302 000 y afectó también a los sistemas de asilo de varios Estados miembros. Los principales países de origen de los solicitantes de asilo fueron Afganistán (28 000), la Federación Rusa (18 200), Pakistán (15 700), Irak (15 200) y Serbia (13 900). Las cifras de concesión de protección de 2011 fueron de 59 465 receptores de protección en primera instancia (refugiados: 28 995), protección subsidiaria (21 400 o humanitaria (9 065), un 25 % aproximadamente de todas las decisiones de asilo<sup>16</sup>.

Como se refiere en la sección IV, la migración ilegal sigue siendo una parte importante de la emigración a la UE. Por su propia índole, no tenemos cifras fiables del número de emigrantes ilegales en EE.UU., pero los cálculos normales la sitúan entre menos de 2 millones y más de 4,5 millones<sup>17</sup>. Podemos recurrir a indicadores más fiables como denegaciones, internamientos y retornos pero deben usarse con mucha cautela. En 2011<sup>18</sup>, a unas 343 000 personas se les denegó la entrada en la UE, cifra un 13 % inferior a la de 2010, con una amplia mayoría (casi el 70 %) de las denegaciones en España, especialmente en sus fronteras exteriores. También en 2011, se internó a unas 468 500 personas (menos de las aproximadamente 505 000 retenidas en 2010) y los Estados miembros expatriaron aproximadamente a 190 000 nacionales de terceros países (casi un 15 % menos que en 2010).

### III. CONTRIBUCIÓN DE LA MIGRACIÓN A LA AGENDA DE CRECIMIENTO DE LA UE<sup>19</sup>

A primera vista, los actuales envites de la economía podrían dificultar la comprensión de la necesidad de una migración legal y de canales de movilidad. Pero es preciso tener presente que, incluso con una tasa de desempleo en la UE de un 10 % aproximadamente, que equivale a 23,8 millones de ciudadanos y asciende al 22,1 % para los jóvenes (menores de 25 años)<sup>20</sup>, muchos Estados miembros están ya sufriendo una escasez de mano de obra y de competencias<sup>21</sup> en distintos sectores y por razones variadas<sup>22</sup>. La mayoría de los Estados miembros están centrando sus esfuerzos en hacer frente al paro y aumentar la empleabilidad de su propia población residente, recurriendo luego a la preferencia de la Unión para paliar sus carencias laborales. En la actualidad, los Estados miembros tienden a centrarse sobre todo

<sup>16</sup> Cifras basadas en datos de Eurostat, véase Comunicado 46/2012

<sup>17</sup> Cifras del Proyecto CLANDESTINO de 2008, financiado por la UE.

<sup>18</sup> Los siguientes datos se han obtenido de Eurostat. No incluyen a Luxemburgo, país sobre el que aún no había datos.

<sup>19</sup> <http://ec.europa.eu/europe2020>. Véase también *Hacia una recuperación generadora de empleo* (COM(2012) 173 final).

<sup>20</sup> Eurostat, Comunicado 16/2012.

<sup>21</sup> El *European Vacancy Monitor* ofrece un panorama trimestral de puestos vacantes, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=en>. En enero de 2012, por ejemplo, se comprobó que el número de personas que habían encontrado empleo en el grupo de «profesionales» había aumentado un 34 % en el segundo trimestre de 2011. El Centro Europeo de Formación Profesional (Cedefop) publica proyecciones a más largo plazo y un Panorama de especialidades solicitadas ([http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5191\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5191_en.pdf)).

<sup>22</sup> Para más detalles, *Satisfying Labour Demand through Migration*, EMN, Junio de 2011 y OIM, *Independent Network of Labour Migration and Integration Experts*, <http://www.labourmigration.eu/>.

en los trabajadores especializados, en cuanto a la migración económica de nacionales de terceros países, pese a que varios de ellos necesitan también trabajadores poco cualificados, si bien, en la mayoría de los casos, por un periodo provisional.

Así pues, la migración económica sigue siendo un factor importante para abordar el envite de la escasez de mano de obra, especialmente en el contexto de la senescente población de la UE<sup>23</sup> y de un mercado internacional del talento crecientemente competitivo, dado que otros países no europeos comparten las mismas carencias de trabajadores especializados. La falta de reconocimiento de la preparación y las cualificaciones formales de los nacionales de terceros países que ya residen en la UE y de la posibilidad de transferir sus derechos de seguridad social, suponen obstáculos adicionales para aprovechar plenamente esta fuente de mano de obra.

Al margen del potencial de la migración como contribución al crecimiento económico<sup>24</sup>, los emigrantes realizan también a nuestras sociedades una aportación social y cultural.

Por todas estas razones, la Comisión propone lanzar, antes de que acabe 2012, una consulta que promueva un amplio debate con los Estados miembros, los interlocutores sociales y las partes interesadas sobre el papel que deban tener las políticas de la UE para aprovechar la migración económica.

De hecho, la UE ha acometido ya distintas medidas proactivas y anticipado el futuro en el marco del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad<sup>25</sup> y se propone estudiar modos de facilitar una mejor correspondencia entre las necesidades de empresarios y empleados en un mercado global del trabajo a fin también de incrementar la «circulación de cerebros», obteniendo beneficios para los dos partes, en vez de aumentar una «fuga de cerebros». Parte de este enfoque son las asociaciones de movilidad y en octubre de 2011, en línea con los ya establecidos con la República de Moldavia (en lo sucesivo, Moldavia), Georgia y Cabo Verde, se ha firmado un acuerdo con Armenia<sup>26</sup>. La Comisión ha iniciado también negociaciones con algunos países del sur del Mediterráneo a fin de rubricar asociaciones de movilidad u otros marcos de cooperación, como las Agendas Comunes de Migración y Movilidad (véase también la sección IV.1).

Para informar mejor a los emigrantes de las posibilidades y condiciones de la emigración legal, se lanzó el Portal de la Inmigración en la UE<sup>27</sup>. Este es un primer punto de entrada de información actualizada, específica y práctica sobre los procedimientos y políticas nacionales de inmigración. El Portal explica también los derechos y los riesgos vinculados con la

---

<sup>23</sup> 2012 es el *Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional*. Según una de las conclusiones de una encuesta de Eurobarómetro sobre envejecimiento activo, la mayoría de los europeos (71 %) son conscientes del envejecimiento de la población, pero solo un 42 % se inquieta por ello.

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, *The Causes and Effects of International Migrations: Evidence from OECD Countries*, Francesc Ortega, Giovanni Peri, NBER, Documento de trabajo nº 14833 (Abril de 2009), cuyos resultados implican que la inmigración incrementa directamente a corto plazo el PIB total del país de acogida sin afectar a los salarios e ingresos medios per capita.

<sup>25</sup> COM(2011) 743 final.

<sup>26</sup> Comunicado de prensa de la Comisión IP/11/1257 de 27 de octubre de 2011. Las asociaciones de movilidad con Armenia, Moldavia y Georgia son parte de la estrategia de la Asociación Oriental de la UE (COM (2011) 564 final). Hay en marcha negociaciones con Gana y se prevé iniciar conversaciones con Egipto, Marruecos y Túnez.

<sup>27</sup> <http://ec.europa.eu/immigration>

emigración irregular para disuadir a los emigrantes de acceder a la UE siguiendo vías que a menudo son peligrosas.

El Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, acompañado de un documento sobre migración y desarrollo<sup>28</sup>, proponía también una serie de medidas para potenciar el impacto sobre el desarrollo de la migración y la movilidad. Entre ellas estaban la promoción del Código de buenas prácticas de contratación internacional de personal sanitario que sigue la OMS<sup>29</sup> y la supervisión de la aplicación de la Directiva de la Tarjeta Azul de la UE, que permite a los Estados miembros rechazar solicitudes para garantizar la contratación por motivos éticos y paliar la fuga de cerebros. Otro aspecto era explorar la creación de dispositivos de inversión de la población emigrante que canalizaran las contribuciones voluntarias de la misma, a las que se sumarían recursos de la UE para impulsar iniciativas de desarrollo e inversiones en países prioritarios como los del Mediterráneo meridional. Otras medidas se dirigen a desarrollar asociaciones público-privadas que recaben la participación de empresarios migrantes y PYME en el comercio, la inversión y la transferencia de competencias entre los Estados miembros de la UE y sus socios; a estudiar la utilidad de un foro anual sobre remesas y a calibrar el valor añadido de un portal común de la UE sobre remesas<sup>30</sup>. Otro aspecto es proporcionar ayuda a los países asociados para localizar y supervisar a empresas de contratación fiables que habiliten a emigrantes, a fin sobre todo de facilitar la migración circular<sup>31</sup>. Por último, se incluyeron propuestas para ampliar la agenda tradicional de migración y desarrollo y abordar mejor extremos como las consecuencias sociales de la migración sobre los países de origen y la protección de los derechos de los emigrantes en tránsito. La Comisión está dispuesta a acometer distintas medidas mediante el diálogo y la cooperación con los terceros países. De hecho, este procedimiento forma ya parte integral de todos los diálogos políticos y marcos de cooperación desarrollados por la UE con terceros países y regiones, que actualmente se concretan en siete procesos regionales que cubren más de cien países y más de veinte procesos bilaterales.

Otro importante logro ha sido la adopción de la Directiva del Permiso Único<sup>32</sup>, cuya transposición a la legislación nacional debe completarse para diciembre de 2013. La misma se orienta a simplificar los procedimientos de migración y a garantizar que los nacionales de terceros países con residencia legal disfruten de un conjunto común de derechos en igualdad de condiciones que los nacionales. Por otra parte, algunos Estados miembros han transpuesto la Directiva de la Tarjeta Azul de la UE<sup>33</sup>. No obstante, el progreso general ha sido limitado, lo que ha obligado a la Comisión a incoar procedimientos de infracción por no notificación de medidas nacionales. En relación a estudiantes<sup>34</sup> e investigadores,<sup>35</sup> que también contribuyen a

---

<sup>28</sup> SEC(2011) 1353 final.

<sup>29</sup> <http://www.who.int/hrh/migration/code/practice/en/>

<sup>30</sup> La salida de remesas fue de 31 200 000 millones EUR en 2010, un 3 % más que en 2009. *Eurostat Statistics in Focus 4/2012*.

<sup>31</sup> El estudio de la REM titulado *Temporary and Circular Migration* examinaba las pruebas concretas, las prácticas actuales y las opciones futuras para dichos tipos de migración.

<sup>32</sup> Directiva 2011/98/UE, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro.

<sup>33</sup> 2009/50/CE de 25 de mayo de 2009. Véase también el Comunicado de prensa de la Comisión IP/11/1247 de 27.10.2011.

<sup>34</sup> 2004/114/CE de 13 de diciembre 2004 y que incluye también el alumnado, las prácticas no remuneradas y los servicios de voluntariado. Véase el informe de ejecución de esta Directiva, COM(2011) 587.

<sup>35</sup> 2005/71/CE de 12 de octubre de 2005. Véase también el informe de aplicación de esta Directiva, COM(2011) 901.

la economía de la UE y representan una inversión para esta, se ha constatado una serie de deficiencias. Por ejemplo, en el caso de los estudiantes se ha visto que es preciso reforzar las cláusulas de movilidad de la Directiva para estimular sinergias con los programas de la UE que faciliten la movilidad hacia esta de nacionales de terceros países y refuercen las garantías procedimentales; y en el caso de los investigadores, se ha reconocido la necesidad de presentar definiciones claras e inequívocas de sus derechos para distinguir claramente entre permisos de investigación y otros tipos de permisos y proporcionar una mejor orientación e información sobre las posibilidades que ofrece la Directiva. Por consiguiente, para utilizar mejor estos instrumentos y aumentar el atractivo de la UE, se prepara una propuesta para modificar y fusionar ambas Directivas que se presentará en diciembre de 2012 a fin de fomentar una mayor movilidad de estudiantes e investigadores.

Algo se ha avanzado en las negociaciones sobre las propuestas de Directivas para trabajadores estacionales<sup>36</sup> y para los traslados entre empresas<sup>37</sup>. La primera ofrecerá medios legales para que entren y trabajen en la UE trabajadores estacionales, impidiendo su explotación y protegiendo su salud e integridad y garantizando igualmente que los patronos de la UE dispongan de la mano de obra necesaria. La última servirá para abordar la evidente necesidad que tienen las empresas multinacionales de trasladar más fácilmente a personal altamente cualificado a sus instalaciones y a empresas afines situadas en la UE, superando el tropel de normativas y trámites diferentes de los Estados miembros. Tiene, pues, la virtualidad de fomentar el crecimiento, reforzar la competitividad de la UE, mejorar la capacidad para alcanzar los objetivos de la Estrategia UE 2020 y garantizar igualdad de acceso y oportunidades a los principales actores del proceso. Sigue habiendo distintos problemas que deberán resolverse en el curso de las negociaciones pero se encarece a los Estados miembros a que, a la mayor brevedad, alcancen un acuerdo político para que estos instrumentos de la UE formen parte de las herramientas necesarias para abordar la actual crisis económica y los envites futuros.

Asimismo, el Informe sobre la Directiva de Residentes de Larga Duración<sup>38</sup> concluía que, por diversas y palmarias razones, se está muy lejos de explotar plenamente el potencial de este instrumento de la UE. La Comisión redoblará sus esfuerzos para que la Directiva se transponga correctamente, especialmente manteniendo reuniones técnicas con los Estados miembros y, si fuere necesario, recurriendo igualmente a procedimientos de infracción.

Corolario de la migración legal es la necesidad de contar con políticas eficaces de integración. Aunque el desarrollo y la aplicación de las políticas de integración es competencia y responsabilidad de los Estados miembros, la Comisión sigue desempeñando un papel de soporte, como ha reconocido recientemente el Consejo de Justicia e Interior<sup>39</sup>. Sin embargo, pese a los numerosos ejemplos de políticas de integración ambiciosas<sup>40</sup>, no todas las medidas

---

<sup>36</sup> Propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional (COM(2010) 379).

<sup>37</sup> Propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de un traslado dentro de una misma empresa (COM(2010) 378).

<sup>38</sup> COM(2011) 585 final.

<sup>39</sup> 3135 Consejo JAI, Bruselas, 13 y 14 de diciembre de 2011.

<sup>40</sup> Una referencia útil es el Índice político de integración de inmigrantes (*Migrant Integration Policy Index: MIPEX*), que sirve para evaluar, comparar y mejorar la política de integración. También se han empezado a desarrollar y evaluar «indicadores» europeos comunes para hacer un mejor seguimiento comparativo de los resultados de las políticas de integración. En junio de 2011, Eurostat publicó un estudio piloto sobre Indicadores de integración de inmigrantes, aspecto para el que también se ha creado una web:

han cumplido con sus objetivos. Aún se precisa mucho trabajo para aprovechar plenamente el potencial que ofrecen los 20,2 millones de nacionales de terceros países presentes en la UE. Si nos referimos a los objetivos que figuran como rúbricas de la Estrategia Europa 2020<sup>41</sup>, vemos que, en 2010, la tasa media de ocupación de nacionales de terceros países de entre 20 y 64 años era del 58,5 %, cuando la de la población total de entre 20 y 64 años era del 68,6 %. Un 19,4 % de los nacionales de terceros países del mismo grupo de edad estaba desempleado, un porcentaje que era del 9,3 % en el conjunto de la población, y 46,4 % de los nacionales de terceros países estaban sobrecualificados para su trabajo, un porcentaje que era del 21,2 % para el conjunto de la población. Los nacionales de terceros países sin trabajo corren además el peligro de perder además su estatus de residencia legal. En 2010, un 32,4 % de los nacionales de terceros países de entre 20 y 64 años podían verse abocados a una situación de pobreza, un porcentaje que era del 15,0 % en el conjunto de la población del mismo grupo de edad. Igualmente, en 2010, la tasa de abandono escolar prematuro entre los nacionales de terceros países de entre 18 y 24 años era del 33,0 %, mientras que era del 14,1 % en el conjunto de la población del mismo grupo de edad<sup>42</sup>.

La Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países<sup>43</sup> establece las próximas medidas que se adoptarán para que los emigrantes, y consiguientemente la UE, aprovechen plenamente sus capacidades y su preparación, haciendo hincapié en el respeto y el fomento de los derechos fundamentales. Las medidas propuestas para aprovechar plenamente el potencial de la migración incluyen una más fuerte participación económica, social, cultural y política de nacionales de terceros países residentes en sus sociedades de acogida así como un mejor conocimiento de sus derechos y obligaciones y un enfoque positivo de la diversidad. La Comisión está también reforzando la cooperación con las autoridades locales y regionales y desarrollando el protagonismo de los países de origen.

Componente conexo es el de la reunificación familiar en un momento en que algunos Estados miembros expresan abiertamente su deseo de limitar esta forma de emigración legal. En este contexto, en noviembre de 2011 se lanzó un debate público<sup>44</sup> sobre reunificación familiar y sobre el modo de desarrollar mejor este tipo de migración sin perder de vista el objetivo de la Directiva 2003/86/CE, incluida la preservación del derecho fundamental a la vida de familia. A partir de las respuestas que reciba, la Comisión decidirá medidas ulteriores.

---

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_social\\_policy\\_equality/migrant\\_integration/indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/migrant_integration/indicators).

<sup>41</sup> En concreto, elevar al 75 % la tasa de empleo de hombres y mujeres de entre 20 y 64 años y una mejor integración de los emigrantes legales; mejorar los niveles educativos, tratando especialmente de hacer descender el abandono escolar por debajo del 10 % y aumentando la proporción de personas de entre 30 y 34 años que completen su educación superior o equivalente hasta al menos el 40 % (Consejo Europeo de 17 de junio de 2010).

<sup>42</sup> Datos de la Encuesta de Población Activa de Eurostat y sus estadísticas comunitarias sobre ingresos y condiciones de vida.

<sup>43</sup> COM(2011) 455 final y subsiguientes Conclusiones del 3135 Consejo JAI de 13 y 14 de diciembre de 2011. También se ha publicado un estudio de Eurobarómetro sobre integración de emigrantes: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/quali/ql\\_5969\\_migrant\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/quali/ql_5969_migrant_en.pdf)

<sup>44</sup> COM (2011)735 final. Las contribuciones recibidas en respuesta a dicho Libro Verde pueden consultarse en [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting\\_public/consulting\\_0023\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm). La Red Europea de Migración realizó también un estudio sobre abusos en matrimonios de conveniencia y declaraciones de paternidad, que contribuye también a este debate.

#### IV. RESPUESTA DE LA UE A LAS PRESIONES MIGRATORIAS

Aunque únicamente un 4 % (27 465 de 706 000)<sup>45</sup> de las personas que huyen del conflicto civil de Libia se ha dirigido a la UE, el impacto resultante, unido al aumento de los flujos de migración irregular de Túnez<sup>46</sup> y de la frontera turco-griega<sup>47</sup>, junto con un considerable aumento de solicitantes de asilo llegados a las fronteras exteriores meridionales de la UE<sup>48</sup> han demostrado que la UE sigue sufriendo una presión migratoria exacerbada<sup>49</sup> que no tiene visos de amainar en el futuro<sup>50</sup>. Efectivamente, las consecuencias de la Primavera Árabe<sup>51</sup>, en Italia principalmente pero también en Malta, más los flujos migratorios a la frontera turco-griega a lo largo de 2011, conminan a reflexionar seriamente sobre el mejor modo en que la UE deba responder a dichas presiones migratorias, sin dejar de disponer a la vez de mecanismos de entrada eficientes que permitan una migración ordenada y controlada.

La migración irregular hacia la UE es con frecuencia una empresa de riesgo y, en el caso de las personas víctima trata o de traslado clandestino, supone una espantosa explotación de seres humanos. Aun dentro de la UE, pueden los emigrantes encontrarse en situación irregular al haber, por ejemplo, superado el límite de su visado o no haber regresado a su país de origen tras recibir una denegación de asilo. La UE ha siempre puesto un acento particular en encontrar medios de reducir la migración irregular y, en 2011, en diversos Consejos se adoptaron conclusiones<sup>52</sup> para atajarla. Las Comunicaciones de la Comisión de 4 de mayo<sup>53</sup> y 24 de mayo de 2011<sup>54</sup> señalaban prioridades para reducir este fenómeno. Asimismo, examinaban la situación de la migración irregular, incluyendo la composición de los flujos, la índole y proporción del impacto y las medidas y buenas prácticas adoptadas por la UE y sus Estados miembros. Aunque, naturalmente, las circunstancias varían de uno a otro país de la UE, dadas sus especificidades geográficas y políticas, es ahora precisa una aplicación más

---

<sup>45</sup> *Humanitarian Emergency Response to the Libyan Crisis*, OIM, diciembre de 2011.

<sup>46</sup> Unas 26 354 personas, en su mayoría refugiados de nacionalidad tunecina que huían de su país, llegaron a Lampedusa (Fuente: *Humanitarian Emergency Response to the Libyan Crisis*, OIM, diciembre de 2011).

<sup>47</sup> Según Frontex, a lo largo de 2011 se produjeron más de 55 000 detenciones en la frontera continental turcohelena en la región de Evros, una cifra superior en un 17 % a la de 2010.

<sup>48</sup> Por ejemplo, y según Eurostat, el número de solicitudes de asilo presentadas en Italia en 2011 fue de 34 115, un 239 % más que en 2010, y en Malta, de 1890, un 980 % más que 2010. El número de solicitudes de nacionales de Túnez se multiplicó por 12 (hasta 6 335) y la inmensa mayoría de ellas se presentó en Italia.

<sup>49</sup> Según Frontex, los cruces irregulares de fronteras están muy concentrados en puntos problemáticos como la frontera oriental, especialmente en la frontera continental de Grecia con Turquía, las rutas del Mediterráneo central (50 % y 33 % respectivamente del total de la UE) y, cada vez más, la ruta del Mediterráneo occidental (casi un 10 % del total). Los emigrantes detectados con más frecuencia procedían de Afganistán. Este incremento de flujos se acompaña de un incremento del número de solicitudes de protección internacional. *Frontex Quarterly Report, Issue 3, Julio-Septiembre 2011*.

<sup>50</sup> Por ejemplo, el *ACP Observatory on Migration's Human Mobility Report 2011* calcula una población de 802 millones para África Subsahariana, población que crece un 2,7 % anual. El informe indica también que más de dos tercios de la población africana tiene menos de 25 años, lo que obliga «a un amplio aumento de la proporción de personas en edad laboral que probablemente busquen mejores oportunidades en otra región». Véanse también las proyecciones de población para África de *Eurostat Statistics in Focus 19/2012* de 27 de marzo de 2012.

<sup>51</sup> Véase MEMO/11/918 de 16 de diciembre de 2011 para un resumen de la respuesta global de la UE a la primavera árabe.

<sup>52</sup> Los días 25 y 26 de febrero de 2010, el 3 de junio, los días 11 y 12 de abril de 2011 y los días 9 y 10 de junio de 2011 y, más recientemente, con base en una Nota (Documento del Consejo 18302/11) de la Presidencia Polaca de diciembre de 2011.

<sup>53</sup> COM(2011) 248/3.

<sup>54</sup> COM(2011) 291 final.

eficaz de los procesos y medidas ya acordadas a nivel de la UE. La respuesta de la UE debe adecuarse a los diferentes retos, pero los objetivos por alcanzar y los medios disponibles para la UE y los Estados miembros siguen siendo los mismos.

Es un reto común para la UE y sus Estados miembros. Ningún Estado miembro puede responder solo a desafíos así, pero cada uno de ellos es responsable de garantizar la aplicación efectiva de las medidas acordadas. El valor añadido de la acción a nivel de la UE, y entre la UE y nuestros socios, particularmente nuestros vecinos, es, pues, esencial. También es importante encontrar y apoyar conjuntamente un enfoque estratégico y amplio para abordar la migración irregular que incluya la garantía de que las fronteras exteriores de la UE se gestionen eficazmente con canales legales y apropiados de entrada.

Migración y movilidad deben, pues, inscribirse en el contexto de la necesidad de mantener movimientos ordenados de población que respeten plenamente los derechos fundamentales. Ello implica diálogo y cooperación con países ajenos a la UE a fin de facilitar una migración y movilidad legal, sin dejar de tratar eficazmente la migración irregular y manteniendo una política efectiva de retorno. Implica también un funcionamiento adecuado de los controles en las fronteras exteriores y solidaridad con los Estados miembros más afectados. A falta de ello, la UE no podrá ofrecer más oportunidades para la migración y la movilidad legal. Esta política es también un elemento esencial para preservar la libertad de circulación y la seguridad interior en la UE. En esto se basa la legitimidad de todo marco estratégico. Como se demuestra a continuación, el acervo actual y las iniciativas programadas para 2011 pueden pertrechar a la UE, si realmente se aplican, con los instrumentos necesarios para enfrentarse a dichos envites.

Siguiendo las orientaciones de la Presidencia Polaca del Consejo de la UE, se han abordado en diversas ocasiones las últimas tendencias de la migración irregular con el objetivo de preparar un conjunto de propuestas de posibles actuaciones comunes<sup>55</sup>. En colaboración con la Comisión y los Estados miembros, la Presidencia Danesa siguió impulsando el trabajo y desarrolló una respuesta coherente que se concretó en la adopción, en el Consejo de Justicia e Interior de abril de 2012, de la hoja de ruta *Acción de la UE ante las presiones migratorias – Una respuesta estratégica*<sup>56</sup>. La contribución de la Comisión al desarrollo de esta hoja de ruta se esboza en la sección IV.6.

#### **IV.1. Diálogo sobre migración, movilidad y seguridad<sup>57</sup>**

Dentro del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, el 6 y el 13 de octubre de 2011 se iniciaron, con Túnez y Marruecos respectivamente, diálogos sobre migración, movilidad y seguridad dirigidos a rubricar asociaciones de movilidad, y asimismo se han hecho los preparativos necesarios para iniciar un diálogo con Egipto. A estos seguirán diálogos con otros países de la región del Mediterráneo meridional, especialmente con Libia, en cuanto lo permita la situación política. Estos diálogos permiten a la UE y a sus países socios debatir de forma amplia todos los aspectos de su posible cooperación en la gestión de los flujos de migración y circulación de personas con el objeto, entre otros, de establecer asociaciones de movilidad. En dichos diálogos se aplica el principio de condicionalidad para incitar

---

<sup>55</sup> Documento del Consejo 18302/11.

<sup>56</sup> Documento del Consejo 8714/1/12.

<sup>57</sup> Véase también COM(2011) 292/3.

compromisos efectivos de prevención de los flujos irregulares de migración, de gestión de fronteras y de cooperación en el retorno y la readmisión de migrantes irregulares.

También es hora de volver a examinar la propuesta hecha por la Comisión a principios de 2011 – como se observa en las conclusiones del Consejo de Justicia e Interior de 25 de febrero de 2011 – para iniciar un diálogo con Turquía.

Diálogos de un formato parecido, dirigidos a un tratamiento conjunto de los problemas de la movilidad y de la seguridad a ella conexas, se han desarrollado con los países de los Balcanes occidentales desde 2008. El proceso se basa en hojas de ruta adaptadas a cada país según parámetros que incluyen, entre otros elementos, la seguridad documental, el refuerzo de las capacidades en migración, gestión de fronteras y readmisión y la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, el terrorismo y la corrupción. Tras la supresión de los requisitos de visado, la Comisión ha estado trabajando intensamente con los países de los Balcanes occidentales para prevenir y paliar la situación de abuso del régimen libre de visados. Los países afectados han adoptado una serie de medidas específicas para tratar este problema.

Paralelamente se han hecho propuestas concretas para seguir reforzando el nivel de cooperación política y operativa en materia de Justicia y Asuntos de Interior entre la UE y sus socios orientales<sup>58</sup>. Prioridades especiales eran las de consolidar los vigentes marcos de diálogo y cooperación, fijando para ello los principios de dicha cooperación, y de analizar el progreso realizado y proponer luego orientaciones para reforzar aun más la cooperación y sus prioridades temáticas<sup>59</sup>.

## **IV.2. Ayuda a Grecia**

La frontera continental entre Grecia y Turquía es particularmente vulnerable a los movimientos migratorios irregulares, por lo que se ha prestado especial atención al refuerzo de los controles en la misma, con apoyo político y material proporcionado en el marco de la cooperación de Frontex. Frontex ha ayudado también a Grecia a través del Proyecto Ática, que apoya la política helena de capacitación en materia de retorno. La Comisión se implicó activamente al efecto con las autoridades griegas, realizando misiones regulares a Grecia para controlar el progreso en la aplicación del Plan de Acción e informar de ello al Consejo de Justicia e Interior.

Considerando lo necesario que es para Grecia realizar rápidos progresos en la aplicación del Plan de Acción sobre Reforma del Asilo y la Gestión de la Migración, adoptado en septiembre de 2010<sup>60</sup>, el fondo de Fronteras Exteriores ha aportado y continuará aportando una ayuda financiera sustancial<sup>61</sup> para mejorar la gestión de fronteras, especialmente apoyando el establecimiento de sistemas de sistemas de cribado e internamiento en la región de Evros, en la frontera continental entre Grecia y Turquía. También se dio prioridad máxima al refuerzo de la capacidad griega para garantizar el retorno a sus países de origen de los migrantes irregulares, de acuerdo con los baremos establecidos en la Directiva de Retorno

---

<sup>58</sup> Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Moldavia y Ucrania. Véase COM(2011) 564 final.

<sup>59</sup> Conclusiones adoptadas por el Consejo JAI de diciembre de 2011.

<sup>60</sup> MEMO/10/450 de 27 de septiembre de 2010. El informe trimestral del Grupo de Trabajo de Grecia sitúa este Plan de Acción en el contexto más amplio de la asistencia técnica a Grecia.

<sup>61</sup> Durante el periodo 2007-2011, Grecia recibió 119 millones EUR y en 2012 están previstos otros 44,7 millones.

(2008/115/EC), labor en que se contó también con una considerable ayuda financiera<sup>62</sup> del Fondo de Retorno para apoyar las operaciones de repatriación forzosa y la introducción y ejecución de programas de retorno voluntario. El Fondo financió también medidas para reforzar la capacidad operativa de Grecia en la gestión de las repatriaciones y la transposición efectiva de la Directiva de Retorno. La Comisión ha hecho, y continúa haciendo, sugerencias a Grecia sobre el modo de rentabilizar al máximo la ayuda disponible, lo que incluye la colaboración con organizaciones como la OIM.

No obstante, estas intervenciones no serían suficientes por sí mismas sin una cooperación paralela y reforzada con los vecinos inmediatos y especialmente con Turquía. Al efecto, y con referencia también a la sección IV.I, sigue siendo una prioridad máxima suscribir un acuerdo de readmisión con las autoridades turcas y garantizar el compromiso de estas en la lucha contra la migración irregular.

La Comisión, los Estados miembros, la OEAA y el ACNUR apoyaron también a Grecia en la reforma de su régimen de asilo, una ayuda que incluyó aportación financiera,<sup>63</sup> y se han dado una serie de avances positivos, como la adopción de nuevas leyes de asilo, la creación de un nuevo servicio independiente de asilo, de un servicio de recepción inicial y de una autoridad de apelación, la reducción del retraso en el tratamiento de las solicitudes y el desarrollo por parte de la OEAA de un plan operativo para desplegar equipos de apoyo al asilo a partir de mayo de 2011. No obstante, siguen siendo fuente considerable de preocupación, por ejemplo, las inadecuadas condiciones de recepción, especialmente en la región de Evros. Se ha pedido a las autoridades griegas que atiendan con rapidez a dicho problema sin dejar de garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas afectadas.

### **IV.3. Salvaguardar las fronteras exteriores de la UE**

El valor añadido que tiene el facilitar la cooperación operativa entre Estados miembros en materia de seguridad de fronteras y política de retorno ha quedado demostrado una vez más, especialmente en la ayuda a las autoridades griegas, que incluyó un programa RABIT<sup>64</sup>, en su frontera con Turquía y en las operaciones en el Mediterráneo. El presupuesto de Frontex se incrementó en 30 millones EUR para que la Agencia ampliara su capacidad operativa.

Una de las novedades principales es que, a raíz del acuerdo de modificación de su Reglamento de financiación<sup>65</sup>, la Agencia puede ahora reforzar su cooperación con terceros países y proporcionarles ayuda técnica<sup>66</sup>; otras novedades son el despliegue de equipos europeos de agentes de guardia de fronteras y la designación de agente responsable en materia de derechos fundamentales y del Foro Consultivo sobre Derechos Fundamentales, lo que debe ayudar a la inclusión de la óptica de los derechos humanos en todas las actividades de la Agencia. A los Estados miembros se les pide que sigan compartiendo información operativa y

---

<sup>62</sup> Durante el periodo 2008-2011, Grecia recibió 52, 2 millones EUR y en 2012 están previstos otros 37, 3.

<sup>63</sup> Durante el periodo 2008-2011, Grecia recibió 35, 5 millones EUR (lo que incluía ayuda de urgencia para 2008-2011) y en 2012 están previstos otros 4.

<sup>64</sup> Equipos de intervención rápida en las fronteras (*Rapid Border Intervention Teams*), creados por el Reglamento (CE) 863/2007 del Consejo. Véase también *RABIT Operation 2010 Evaluation Report*, Agosto de 2011.

<sup>65</sup> Reglamento (UE) n° 1168/2011 de 25 de octubre de 2011.

<sup>66</sup> Lo que puede hacerse, por ejemplo, a través de la Red de funcionarios de enlace de inmigración, la cual está ahora integrada en las operaciones de Frontex en virtud del Reglamento (UE) 493/2011 de 5 abril de 2011.

cooperen entre sí y con Frontex para limitar la pérdida de vidas humanas en el mar y el número de inmigrantes irregulares que entren clandestinamente en territorio de la UE.

Por otra parte, la adopción de la base jurídica para la creación de una Agencia Europea de gestión operativa de sistemas de TI a gran escala en materia de libertad, seguridad y justicia<sup>67</sup> garantizará, cuando sea plenamente operativa a finales de 2012, un intercambio continuo e ininterrumpido de datos entre autoridades nacionales que utilizará EURODAC, el Sistema de Información sobre Visados (VIS) y el Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II). Aparte de gestionar dichos sistemas, la Agencia será igualmente responsable del desarrollo y de la gestión operativa de los mismos, así como de otros sistemas de IT a gran escala basados en el título V del TFUE.

Con vistas al futuro, la Comisión ha presentado su propuesta de creación de un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)<sup>68</sup>, tendente a reforzar la vigilancia de las fronteras exteriores de Schengen, especialmente las fronteras marítimas meridionales y las fronteras continentales orientales, a partir de 2013. La Comisión ha presentado igualmente sus perspectivas<sup>69</sup> sobre la próxima generación de gestión de fronteras, utilizando nuevas tecnologías para simplificar la vida de quienes viajen frecuentemente a la UE y para supervisar mejor el cruce de fronteras. Esta iniciativa de «Fronteras Inteligentes» consiste principalmente en un sistema de entradas y salidas (EES) y un programa de viajeros registrados (RTP). Tras consultar al Parlamento Europeo, al Consejo y al Supervisor Europeo de Protección de Datos, la Comisión presentará, previsiblemente en 2012, sus propuestas de EES y RTP, basadas en una amplia evaluación de impacto.

#### **IV.4. Política común de visados de la UE**

En 2011 se expidieron aproximadamente 12,7 millones de visados Schengen<sup>70</sup>, cifra que aumentará previsiblemente en años venideros. Con el lanzamiento el 11 de octubre de 2011, en África del Norte, del Sistema de Información sobre Visados (VIS), que se desplegará progresivamente en todo el mundo, se tramitan mucho más rápidamente las solicitudes y se ataca más eficazmente el robo de identidades. Desde su lanzamiento y hasta finales de 2011, el sistema había almacenado casi 300 000 solicitudes de visado, tras las que se expidieron unos 243 000 visados y se denegaron unos 38 000. La mayoría de las solicitudes provenían de Marruecos (unas 74 000), Argelia (unas 71 000), Túnez (unas 29 000) y Egipto (unas 23 000). Más del 50 % de las solicitudes fueron tramitadas por Francia (unas 116 000) y España (unas 44 000). 500 personas aproximadamente fueron registradas con solicitudes múltiples, todas las cuales se denegaron<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> Reglamento (UE) nº 1077/2011 de 25 de octubre de 2011.

<sup>68</sup> COM(2011) 873 final.

<sup>69</sup> COM(2011) 680 final.

<sup>70</sup> Visados que autorizan a su titular a permanecer en la UE hasta 3 meses durante cualquier periodo semestral. En 2011, el mayor número, un 41 % del total, de visados Schengen se expidieron en la Federación Rusa.

<sup>71</sup> Las cifras correspondientes de 2012, hasta finales de abril de 2012, son aproximadamente de 453 900 solicitudes de visado, de las que 368 400 se resolvieron positivamente y 63 000 se denegaron. La mayoría de las solicitudes provenía de Argelia (unas 122 000), Marruecos (unas 119 000), Egipto (unas 41 000) y Túnez (unas 39 000). Más del 50 % de todas las solicitudes (unas 185 000) se tramitaron en Francia y España (unas 78 000). 3 000 personas aproximadamente registraron solicitudes múltiples, todas las cuales se denegaron.

En parte también como resultado del súbito y considerable incremento de solicitudes de asilo no motivadas a raíz de que, en noviembre de 2009, se introdujera la liberalización de visados con los Estados balcánicos, las modificaciones del Reglamento<sup>72</sup> propuestas en mayo de 2011 incluían un mecanismo de salvaguardia de visados que podía utilizarse como medida de último recurso.

Se ha progresado considerablemente en la negociación de los acuerdos de facilitación de visados con Moldavia, la Federación Rusa y Ucrania<sup>73</sup> Las negociaciones con Ucrania finalizaron en diciembre de 2011<sup>74</sup> La Comisión seguirá recurriendo a acuerdos de facilitación de visados para fomentar los contactos entre distintos pueblos, por ejemplo en el marco de la Asociación oriental<sup>75</sup> y, en el futuro, en el Mediterráneo meridional. Se han iniciado conversaciones sobre liberalización de visados con Kosovo<sup>76</sup> y se prosiguen con Moldova, la federación Rusa y Ucrania.

#### IV.5. Gobernanza Schengen

Schengen, espacio sin fronteras interiores, es uno de los principales pilares de la UE y ha facilitado el desplazamiento a más de 400 millones de europeos en 26 países. No obstante, los flujos de entrada en otros Estados miembros, Francia sobre todo, de nacionales de Túnez a los que se les habían concedido permisos temporales en Italia<sup>77</sup> y el plan para introducir medidas de control de fronteras en Dinamarca, pusieron a prueba el espacio Schengen y subrayaron la necesidad de reforzar la gobernanza. Para mejorar el funcionamiento de Schengen, la Comisión ha presentado propuestas<sup>78</sup> que refuercen la evaluación y la supervisión de la aplicación de la normativa para transformar el mecanismo actual en un instrumento eficaz y de prevención. Las propuestas incluían también un mecanismo para reintroducir controles de fronteras interiores como último recurso<sup>79</sup>, lo que solo debe darse en circunstancias excepcionales y con la garantía de disponer de una respuesta coordinada de la UE para proteger el funcionamiento y la integridad del bien común que representa el Espacio Schengen.

Asimismo se han propuesto diversas modificaciones<sup>80</sup> del Código de fronteras de Schengen. La Comisión estima que lo hacen más claro y limitan la posibilidad de interpretaciones divergentes al tiempo que atienden a problemas prácticos suscitados y contribuyen a reforzar

---

<sup>72</sup> COM(2011) 290 final. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.

<sup>73</sup> El Plan de Acción de liberalización de visados se presentó a Moldavia el 24 de enero de 2011 y a Ucrania el 22 de noviembre de 2010. Ambos planes señalan parámetros en materia de migración y asilo.

<sup>74</sup> Declaración común de la Cumbre Ucrania-UE, 19 de diciembre de 2011.

<sup>75</sup> COM(2011) 564 final.

<sup>76</sup> El uso de esta designación no prejuzga posición alguna sobre su estatus y se alinea con la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el Dictamen de la Corte Internacional de Justicia sobre la Declaración de Independencia de Kosovo. Todas las menciones de Kosovo que se hagan deberán entenderse en este contexto.

<sup>77</sup> Se calcula que las autoridades italianas habían expedido y renovado posteriormente un número de hasta 12 000 permisos. Se sabe que muchos nacionales de Túnez pasaron luego a otros Estados miembros, sobre todo a Francia, pero se desconocen sus cifras exactas.

<sup>78</sup> COM (2011)559 final.

<sup>79</sup> COM (2011)560 final.

<sup>80</sup> COM(2011) 118 final.

la protección de los derechos fundamentales. En otoño de 2011 se progresó en las negociaciones y se espera que las modificaciones se adopten a lo largo de 2012.

A fin de garantizar una aplicación e interpretación coherente de la normativa que rige Schengen, la Comisión, en consulta con expertos de los Estados miembros, ha desarrollado también directrices para la expedición de permisos temporales de residencia y documentos de viaje a ciudadanos de terceros países, así como medidas de policía en las zonas fronterizas. Se espera que estas directrices se presenten en 2012.

Amén de ello, y tras el respaldo recibido del Consejo de Justicia e Interior en diciembre de 2011, la Comisión piensa presentar informes periódicos sobre el funcionamiento de la cooperación de Schengen que sirvan de base a un debate político en el Consejo y en el Parlamento Europeo. El primer informe se publicó en mayo de 2012<sup>81</sup>

Cabe felicitar de la adhesión oficial a Schengen de Liechtenstein<sup>82</sup>; de la inclusión de la provincia de Kaliningrado como zona que puede considerarse de tráfico fronterizo local<sup>83</sup> y del progreso realizado por Bulgaria y Rumanía en su proceso de adhesión a Schengen<sup>84</sup>

#### **IV.6. Próximas medidas: una hoja de ruta verificable**

Como demuestran las secciones anteriores, la UE cuenta ya con diversos instrumentos para limitar la migración irregular, no solo con Frontex sino también con Europol y la OEAA, que previsiblemente desempeñarán funciones clave. No es menester crear nuevas estructuras o nuevos mecanismos sino concentrarse más bien en la aplicación más efectiva de los procedimientos ya existentes y de las medidas acordadas a nivel de la UE. Estas deben apurarse en todo su potencial y se insta a los Estados miembros a cooperar estrechamente con la Comisión para que ello sea realidad.

En efecto, tras el amplio debate mantenido en el Consejo durante 2011, especialmente durante la Presidencia Polaca, se ha desbrozado el camino dentro del marco coherente de la hoja de ruta *Acción de la UE sobre Presiones Migratorias - Una respuesta estratégica* desarrollada bajo Presidencia Danesa, hoja que presenta objetivos claros y prioridades mensurables. Con base también en las prioridades señaladas por los Estados miembros y en el convencimiento de que solo una respuesta estratégica y global de la UE puede acertar a abordarlos, la Comisión ha contribuido a desarrollar dicha hoja de ruta a partir de las cinco prioridades siguientes:

(1) una solidaridad concreta entre Estados miembros, especialmente con los más afectados, garantizándose a la vez que los Estados miembros realicen todos los esfuerzos necesarios para gestionar eficazmente sus fronteras exteriores;

(2) un refuerzo de la función operativa de las Agencias de la UE (especialmente de Frontex, EUROPOL y OEAA);

---

<sup>81</sup> COM(2012) 230 final.

<sup>82</sup> Decisión 2011/842/UE de 13 de diciembre de 2011.

<sup>83</sup> Reglamento (UE) 1342/2011 de 13 de diciembre de 2011. Se incluyen también algunos distritos administrativos polacos de zonas fronterizas elegibles.

<sup>84</sup> 3135 Consejo JAI, Bruselas, 13 y 14 de diciembre de 2011.

(3) una mayor capacidad para persuadir a los terceros países a que actúen de modo más efectivo y cooperen con la UE para prevenir la migración irregular y readmitir<sup>85</sup> a los emigrantes irregulares con pleno respeto de sus derechos fundamentales, lo que se logrará ofreciéndoles incentivos y recompensas más sustanciosos por su cooperación y mediante negociaciones y asociaciones en las que se aborden todos los aspectos de la gestión migratoria;

(4) una movilización de los recursos financieros adecuados, entre los que se cuente el futuro Fondo de Asilo y Migración<sup>86</sup>; y

(5) una transposición y utilización completa del acervo vigente, especialmente de la Directiva de Retorno<sup>87</sup>, con un acento constante en la marcha voluntaria, en la reinserción y en el control de las garantías de derechos fundamentales, así como de la Directiva sobre sanciones a los empresarios<sup>88</sup>, acompañado todo de progresos en propuestas pertinentes ya presentadas, especialmente las referidas a los trabajadores estacionales y EUROSUR.

La hoja de ruta adoptada por el Consejo de Justicia e Interior en abril de 2012 viene a sumarse, en gran parte, al enfoque propuesto por la Comisión.

## V. PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI

La UE tiene de antiguo la reputación de brindar protección a quienes la necesitan, reputación que debe mantener, de acuerdo también con sus compromisos internacionales. Prioridad clave de ella y de muchos Estados miembros sigue siendo la de culminar en 2012 el Sistema Europeo Común de Asilo, objetivo en el que ya se han hecho progresos. Tras negociaciones amplias y a menudo arduas con los colegisladores, se ha alcanzado un acuerdo político sobre ampliación de la Directiva de residentes de larga duración a los beneficiarios de protección internacional<sup>89</sup> y sobre refundición de la Directiva sobre requisitos mínimos<sup>90</sup>. También se ha avanzado en el trabajo sobre las Directivas de procedimiento de asilo y de condiciones de recepción a raíz de propuestas de modificación presentadas en junio de 2011. Menos suerte ha habido con las negociaciones sobre el Reglamento Dublín refundido y el Reglamento EURODAC, que estuvieron estancadas durante casi todo 2011. Para poder avanzar, la Comisión insta al Parlamento Europeo y al Consejo a que adopten un enfoque constructivo en las negociaciones y se alcance así un compromiso justo y equilibrado, aceptable para todas las partes afectadas y con el que se logre una mayor armonización. A este respecto, la Comisión ha manifestado su voluntad prospectiva con una propuesta que incluye el acceso a EURODAC de los órganos con funciones coercitivas para así avanzar realmente en las negociaciones globales del paquete de medidas.

La OEAA empezó a funcionar a mediados de 2011 y, en junio de 2012, la Oficina presentará un informe sobre su primer año de actividad. Aparte de ayudar a Grecia, la atención primordial de la OEAA se ha centrado en la contratación, la implantación de las estructuras necesarias en Malta y la asunción de medidas prácticas de cooperación como el Currículo Europeo de Asilo. Las negociaciones oficiales sobre participación en la OEAA de países

---

<sup>85</sup> Sobre revisión de los acuerdos de readmisión de la UE, véase COM(2011) 76 final.

<sup>86</sup> COM(2011) 751 final.

<sup>87</sup> Directiva 2008/115/CE de 16 de diciembre de 2008.

<sup>88</sup> Directiva 2009/52/CE de 18 de junio de 2009.

<sup>89</sup> Véase nota 2.

<sup>90</sup> Directiva 2011/95/UE de 13 de diciembre de 2011.

asociados como Noruega deberían finalizar durante el segundo semestre de 2012. La OEAA debiera ser un organismo independiente para mediados de 2012, explotando plenamente las medidas prácticas y los instrumentos de cooperación previstos en su Reglamento constituyente<sup>91</sup> Paralelamente, los Estados miembros deben también apoyar a la OEAA proporcionándole expertos y medios con carácter permanente y no solo en casos de presión particular.

La solidaridad sigue siendo un componente esencial de la política de asilo de la UE. La Comunicación sobre una mayor solidaridad interna en la UE en el ámbito del asilo<sup>92</sup> pretende reforzar la cooperación práctica, técnica y financiera entre Estados miembros, progresando hacia una mejor asignación de responsabilidades y una mejor gobernanza del régimen de asilo. A todos los participantes en este, especialmente a los Estados miembros, se los insta a implicarse de forma constructiva en el seguimiento de dicha Comunicación. En lo que se refiere a las actuaciones en marcha, y con el acuerdo de lanzamiento de la segunda fase del proyecto de traslado desde Malta (EUREMA)<sup>93</sup>, la Comisión desearía emprender una evaluación completa del proyecto para estudiar sus posibilidades de desarrollo futuro.

Los terceros países se benefician también de la solidaridad de la UE en materia de asilo y una prioridad nueva, inscrita en el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, es aumentar la cooperación con terceros países cuando corresponda para reforzar sus sistemas de asilo de conformidad con la normativa internacional. Los Programas Regionales de Protección son un instrumento clave en esta vía<sup>94</sup> Otro aspecto se refiere al reasentamiento<sup>95</sup> en la UE en cooperación con terceros países. La Comisión celebra en este sentido la decisión del Consejo y del Parlamento de fijar prioridades comunes de reasentamiento en la UE para 2013, que abre el camino a nuevas reglas sobre la ayuda financiera que reciben los Estados miembros a través del Fondo Europeo para los Refugiados<sup>96</sup>

Los menores no acompañados, y no solo los que solicitan asilo, siguen siendo una prioridad en el marco del Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010 - 2014)<sup>97</sup>. En 2011 solicitaron asilo al menos 11 800 menores, una cifra superior a la de 2010 (unos 10 700)<sup>98</sup>. Menos se sabe del número de los no inscritos en el sistema de asilo<sup>99</sup>, así como de las acciones específicas de integración de menores no acompañados en la Directiva contra la trata de seres humanos (véase a continuación), la propuesta técnica de Código de Fronteras Schengen<sup>100</sup> y las acciones que va a acometer la OEAA, especialmente sobre cálculo de la edad. También se hace hincapié en un diálogo continuo y una cooperación estrecha con los países de origen y tránsito. En 2012 se presentará una evaluación intermedia de la aplicación del Plan de Acción.

---

<sup>91</sup> Reglamento (UE) n° 439/2010 de 19 de mayo de 2010.

<sup>92</sup> COM(2011) 835 final.

<sup>93</sup> En la segunda fase se quiere reasentar a más de 360 refugiados en 2011-2012.

<sup>94</sup> En diciembre de 2011 se inició un nuevo PRP para África del Norte (Egipto, Túnez y, cuando sea posible, Libia).

<sup>95</sup> Durante 2011 se reasentaron 3 000 refugiados en Estados miembros de la UE, 10 de los cuales cuentan con programas anuales de reasentamiento.

<sup>96</sup> Comunicado de Prensa del Consejo 6838/12 de 8 de marzo de 2012 sobre Prioridades Comunes de Reasentamiento de la UE para 2013 y nueva normativa de financiación UE.

<sup>97</sup> COM(2010) 213 final.

<sup>98</sup> No se incluyen las cifras de España y Polonia, que no estaban disponibles cuando se publicó el presente Informe. En 2010, se interceptó a 15 menores no acompañados en España y a 230 en Polonia.

<sup>99</sup> El cuadro 10 del Documento de trabajo de la Comisión anexo incluye algunas cifras.

<sup>100</sup> COM(2011) 118 final.

Otras prioridades siguen siendo la lucha contra la trata y el contrabando de seres humanos. También aquí, por su misma índole, los datos son escasos<sup>101</sup> pero hay indicios de que la trata va en aumento. Con la adopción de la Directiva relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas<sup>102</sup>, la Comisión, apoyada por el Coordinador europeo de la lucha contra la trata de seres humanos, presentará en 2012 su Estrategia Integrada sobre la Trata de Seres Humanos, centrada en acciones concretas para abordar más eficazmente este problema y explotar todo el potencial de la Directiva. En relación con esto, en 2012 se presentarán los resultados de una iniciativa lanzada en 2011 por la Comisión para obtener datos fiables. A raíz del primer informe de ejecución del Documento de actuación sobre la acción exterior en la lucha contra la trata de seres humanos<sup>103</sup> y en sintonía con las posteriores recomendaciones del Consejo, el asunto se incluye y se continuará incluyendo sistemáticamente en todos los acuerdos correspondientes y acuerdos estratégicos de la UE con terceros países así como en todas las negociaciones políticas sobre migración y movilidad. La capacitación es un elemento clave de la acción exterior de la UE en este terreno, como lo es el respeto de la normativa internacional al respecto y especialmente la ratificación y aplicación de la Convención de Naciones Unidas sobre la delincuencia organizada transfronteriza y sus protocolos sobre trata de seres humanos y contrabando de emigrantes.

## **VI. OBSERVACIONES FINALES – UN MARCO PARA ABORDAR DE CONSUNO LOS RETOS COMUNES**

La migración es y seguirá siendo de relevancia esencial para la UE, no solo en términos económicos sino en relación con los aspectos sociales y culturales de nuestra sociedad. Es comprensible que haya contribuido a determinadas percepciones que deben explicitarse en debates abiertos y equilibrados que no estén dominados exclusivamente por la retórica antimigratoria. Los aspectos negativos de la migración suelen exponerse en toda su amplitud pero no debemos olvidar la contribución positiva que supone la migración y que deberá seguir suponiendo para que la UE crezca y prospere. Una integración efectiva mejora la creciente diversificación de nuestras sociedades y solo puede lograrse mejorando la comprensión y las actitudes de nuestras sociedades hacia los migrantes y dando incentivos para que estos se comprometan plenamente con la sociedad en la que viven.

Una política de migración coherente de la UE debe inspirar en los ciudadanos de la UE el sentimiento de que es gestionada eficazmente para responder a las necesidades de la UE, en asociación con los terceros países y respetando plenamente los derechos y libertades fundamentales. La caricatura que supone lo que se ha venido en llamar la «Europa Fortaleza» no es una representación cabal de la política europea. Por el contrario, la UE tiene obligación de garantizar la seguridad de las fronteras europeas abriendo canales adecuados para la entrada de emigrantes. Esto solo puede lograrse con un compromiso positivo constante de la UE, sus instituciones y sus Estados miembros, así como de la sociedad civil en su conjunto, incluidas las asociaciones de emigrantes, la comunidad empresarial y los sindicatos, para

---

<sup>101</sup> Eurostat registra ahora los datos disponibles sobre el número de permisos de residencia expedidos a víctimas de la trata de seres humanos. En 2010, por ejemplo, fueron de 462 en Italia, 304 en los Países Bajos y 108 en Bélgica. Algunas cifras las indican los Estados miembros a la web de datos sobre trata de personas: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>. Austria y Hungría, especialmente, constataron un incremento del contrabando de seres humanos en 2011. Según el anuario de 2010 del CIDPM, el número de personas víctimas de contrabando a Hungría fue de 350 en 2010 y se interceptó un total de 6 664 personas introducidas clandestinamente en Austria.

<sup>102</sup> Directiva 2011/36/UE de 5 de abril de 2011.

<sup>103</sup> Documento del Consejo 12401/11.

articular una política que responda a las necesidades de la UE y proporcione un puerto seguro a quienes pidan protección. Es obvio que la UE no puede trabajar aisladamente, y el diálogo con el mundo exterior es un aspecto esencial para demostrar los beneficios que pueden resultar de la emigración a territorio de la UE. Con estos supuestos, la Comisión considera que la UE debe reforzar aun más su política exterior de migración, cuyo marco general es el Enfoque Global de Migración y Movilidad.

Mucho se ha logrado desde que, en 1999, se empezó a desarrollar una política común y la UE dispone hoy de una extensa panoplia de herramientas para cubrir la mayor parte de sus necesidades. Estas herramientas deben, sin embargo, utilizarse de forma más eficaz y coherente. Los acontecimientos mundiales de 2011 mostraron la necesidad de contar con medidas adecuadas para reaccionar de forma dinámica y ayudaron a localizar determinados obstáculos que traban la aplicación de la política migratoria de la UE. La Comisión estuvo a la altura reaccionando a tales desafíos, como continuará haciéndolo, y realizó propuestas para futuras intervenciones. En relación a las tendencias ya descritas, la presentación de una propuesta de Reglamento del Fondo de Asilo y Migración<sup>104</sup> demostró que la financiación puede utilizarse para apoyar y promover actuaciones de la UE a corto y largo plazo centrándose en los flujos de población y en una gestión integrada de la migración.

La Comisión desea que el problema siga debatiéndose, especialmente en el Parlamento Europeo y el Consejo con base en el presente Informe y, especialmente, que se promueva la *Acción de la UE sobre Presiones Migratorias – Una respuesta estratégica*.

---

<sup>104</sup> COM(2011) 751 final.