



Bruselas, 16.3.2016
COM(2016) 165 final

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

Primer informe sobre reubicación y reasentamiento

1 Introducción

En 2015, alrededor de 880 000 personas llegaron a la Unión Europea a través de Grecia e Italia. En mayo de 2015, por primera vez en la historia de la política europea de migración, la Comisión propuso reubicar dentro de la UE a las personas claramente necesitadas de protección internacional, desde los Estados miembros sujetos a una presión extrema a otros Estados miembros. En septiembre de 2015, el Consejo adoptó dos decisiones jurídicamente vinculantes¹ que establecieron un mecanismo temporal y excepcional de reubicación para 160 000 solicitantes claramente necesitados de protección internacional a partir de Grecia e Italia².

Al mismo tiempo, con vistas a abordar exhaustivamente esta gran crisis migratoria y demostrar solidaridad con terceros países igualmente afectados, la Comisión recomendó un programa de la UE de reasentamiento para 20 000 personas necesitadas de protección internacional. En julio de 2015, los Estados miembros, junto con los Estados asociados de Dublín, acordaron reasentar a lo largo de dos años a 22 504 personas necesitadas de protección internacional procedentes de Oriente Medio, el Cuerno de África y el norte de África.

Mientras que en 2016 los flujos continúan, hasta ahora solo 937 personas han sido reubicadas desde Italia y Grecia, y solo 4 555 han sido reasentadas. El insatisfactorio nivel de ejecución de ambos programas se debe a una serie de factores, entre ellos la falta de voluntad política de los Estados miembros para cumplir plena y puntualmente sus obligaciones legales de reubicación. Hasta hace poco, la política de permitir el paso a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales supuso un obstáculo adicional para el mecanismo de reubicación, ya que la mayoría de los potenciales beneficiarios viajaban por su cuenta en lugar de ser reubicados de manera ordenada. Paralelamente, los Estados miembros se mostraban reacios a reasentar a personas que seguían llegando de forma irregular.

A raíz del informe de la Comisión³ sobre la forma de restablecer el orden en la ruta del Mediterráneo Oriental y los Balcanes Occidentales, así como de las conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero y de la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de 7 de marzo⁴, los Estados miembros convinieron en adoptar un enfoque europeo y poner fin a la política de permitir el paso. Asimismo, señalaron la necesidad de apoyar a Grecia en este momento difícil, habida cuenta de la muy complicada situación humanitaria que se está produciendo rápidamente sobre el terreno. A este respecto, mientras continúan los flujos, más de 100 000 migrantes podrían verse bloqueados en Grecia en el plazo de un mes, de acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

¹ Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia y Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia.

² De esos 160 000, 54 000 estaban destinados a ser reubicados desde Hungría en la propuesta de la Comisión, pero en cambio serán reubicados desde Italia y Grecia si antes de septiembre de 2016 no se modifica la segunda Decisión del Consejo sobre reubicación.

³ COM(2016)85 final.

⁴ EUCO 1/16; SN 28/16.

(ACNUR). Por ello, los Estados miembros pidieron una aceleración sustancial de la reubicación para aliviar la fuerte presión que pesa actualmente sobre Grecia.

La presente Comunicación responde a la obligación establecida en el artículo 12 de las dos Decisiones del Consejo de informar al Consejo semestralmente acerca de la ejecución de las Decisiones y de los planes para Italia y Grecia. También responde al compromiso de la Comisión en la hoja de ruta «Restablecer Schengen»⁵ de informar mensualmente sobre la aplicación de la reubicación y el reasentamiento. La presente Comunicación resume los retos existentes y las lecciones aprendidas en estos primeros meses de aplicación de los regímenes de reubicación y reasentamiento y propone recomendaciones y acciones a corto plazo para mejorar la tasa de ejecución.

2 Reubicación

2.1 Marco jurídico y países participantes en los regímenes de reubicación de la UE

A raíz de las dos Decisiones de septiembre de 2015, 106 000 solicitantes de asilo deberán ser reubicados desde Italia⁶ y Grecia⁷ hasta septiembre de 2017. En cuanto a los 54 000 restantes, está prevista su reubicación desde Italia y Grecia, a menos que la Comisión presente una propuesta al Consejo antes del 26 de septiembre de 2016 para adaptar el mecanismo de reubicación⁸. Además, en consonancia con las conclusiones del Consejo de 20 de julio de 2015, los Estados miembros todavía tienen que comprometerse sobre la asignación de las 7 744 plazas restantes en virtud de la primera Decisión del Consejo, de un total de 40 000. Los Estados miembros tienen la obligación de reubicar desde Italia y Grecia al número de personas que se les hayan asignado con arreglo a los anexos I y II de la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo⁹ así como a las acordadas en la Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo¹⁰ en consonancia con las cifras establecidas en las conclusiones del Consejo de 20 de julio de 2015. Esta obligación debe cumplirse en un plazo de dos años.

De conformidad con sus posiciones especiales en virtud de los Protocolos 21 y 22 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Reino Unido e Irlanda no están vinculados por la presente Decisión, pero pueden decidir participar en la misma. El 6 de octubre de 2015, Irlanda decidió participar en ambas Decisiones del Consejo y ya está reubicando a solicitantes procedentes de Italia y Grecia. Por otra parte, los Estados asociados de Dublín (Islandia, Noruega y Liechtenstein) manifestaron su interés por participar en el mecanismo de reubicación y están ultimando los acuerdos bilaterales necesarios con Italia y Grecia para comenzar la reubicación lo antes posible. Hungría y Austria no han comprometido plazas de reubicación en virtud de la Decisión 2015/1523. Hungría y Eslovaquia han presentado

⁵ COM(2016) 120 final.

⁶ 39 600 solicitantes de asilo deben ser reubicados desde Italia con arreglo a las dos Decisiones del Consejo sobre reubicación.

⁷ 66 400 solicitantes de asilo deben ser reubicados desde Grecia con arreglo a las dos Decisiones del Consejo sobre reubicación.

⁸ Artículo 4, apartado 3, de la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo.

⁹ Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015.

¹⁰ Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015.

recursos¹¹ ante el Tribunal de Justicia de la UE para controlar la legalidad de la segunda Decisión del Consejo sobre reubicación. Dichas acciones no tienen efecto suspensivo y, por consiguiente, los Estados miembros siguen estando obligados a reubicar en virtud de dicha Decisión.

La presión migratoria en Suecia y Austria llevó a ambos Estados miembros a solicitar la suspensión temporal de las obligaciones contempladas en las Decisiones del Consejo sobre reubicación. Para hacer frente a estas solicitudes, la Comisión adoptó en diciembre de 2015 una propuesta de Decisión del Consejo relativa a la suspensión temporal de las obligaciones de Suecia en virtud de dos Decisiones del Consejo sobre reubicación¹², y en febrero de 2016 una propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la suspensión temporal del 30 % del número de solicitantes que han de ser reubicados en Austria en virtud de la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo. La Decisión relativa a Austria fue adoptada por el Consejo el 10 de marzo de 2016. En consecuencia, Austria disfruta de una suspensión de un año para la reubicación de 1 065 solicitantes. La propuesta de Suecia sigue debatiéndose en el Consejo y el Parlamento Europeo.

2.2 Planes presentados por Italia y Grecia

En consonancia con el artículo 8 de las Decisiones sobre reubicación, Grecia e Italia han presentado a la Comisión y al Consejo planes con medidas en el ámbito del asilo, la primera acogida y el retorno, con el fin de mejorar la capacidad, la calidad y la eficiencia de sus sistemas en dichos ámbitos, así como medidas para garantizar la adecuada ejecución de las Decisiones sobre reubicación. Los planes se han comunicado a todos los Estados miembros y Estados asociados de Dublín y se han debatido en el seminario sobre reubicación organizado por la Comisión el 21 de septiembre de 2015 y en el Foro sobre reubicación y reasentamiento el 1 de octubre de 2015.

La Comisión ha informado periódicamente¹³ sobre los progresos realizados hasta el momento por Grecia e Italia en la aplicación de las acciones prioritarias en los ámbitos clave a que se refieren los planes: establecimiento de puntos críticos operativos, ejecución del programa de reubicación, garantía del retorno efectivo de los migrantes que no tienen derecho a protección internacional, mejora de la gestión de las fronteras y creación de capacidad de acogida suficiente y adecuada.

Por lo que respecta a Italia, se ha comprometido a crear seis puntos críticos, cinco en Sicilia y uno en Apulia. En la actualidad están operativos cuatro, mientras que uno se ha convertido

¹¹ C-643/15 y C-647/15.

¹² COM(2015) 677 final.

¹³ Comunicación de la Comisión «Gestión de la crisis de los refugiados: medidas operativas, presupuestarias y jurídicas inmediatas en el marco de la Agenda Europea de Migración», [COM(2015) 490, de 23 de septiembre de 2015].

Comunicación de la Comisión «Gestión de la crisis de los refugiados: estado de ejecución de las acciones prioritarias con arreglo a la Agenda Europea de Migración», [COM(2015) 510, de 14 de octubre de 2015].

Comunicación de la Comisión «Informe de situación sobre el establecimiento de los puntos críticos en Grecia», [COM(2015) 678, de 15 de diciembre de 2015].

Comunicación de la Comisión «Gestión de la crisis de los refugiados: estado de ejecución de las acciones prioritarias con arreglo a la Agenda Europea de Migración», [COM(2016) 85, de 10 de febrero de 2016].

Comunicación de la Comisión «Informe de situación sobre la aplicación de los puntos críticos en Grecia», [COM(2016) 141 final, de 4 de marzo de 2016].

en un centro de reubicación, y un quinto punto crítico fue anunciado por Italia en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 10 de marzo de 2016 y su ubicación definitiva deberá comunicarse a la Comisión en el plazo más breve posible. Como se indica en el plan, los puntos críticos de Italia están estrechamente relacionados con el proceso de reubicación para el que se ha desarrollado un procedimiento normalizado y eficaz con una fuerte participación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO). Aún debe establecerse un procedimiento para el traslado de menores no acompañados con arreglo a las Decisiones sobre reubicación. En cuanto al alojamiento de segundo nivel para solicitantes de asilo, las plazas disponibles actualmente son conformes con las declaradas en el plan. Sin embargo, sería deseable lograr ciertas mejoras de eficiencia, en particular mediante una distribución más organizada de los solicitantes de asilo por todo el territorio italiano. Hay plazas de acogida para menores no acompañados disponibles con arreglo a los planes, aunque deberían estar disponibles plazas adicionales a fin de garantizar una transición armoniosa entre la acogida de primer y de segundo nivel. Por otra parte, la acogida de las personas que vayan a ser retornadas sigue siendo muy limitada y por debajo del umbral declarado en el plan, lo que dificulta mucho la rápida ejecución de las operaciones de retorno. El trabajo en curso sobre la reforma del sistema de asilo de Italia debe estar finalizado antes del verano con vistas a subsanar las deficiencias persistentes y a garantizar la simplificación del procedimiento de asilo, en particular por lo que se refiere a reducir la fragmentación en la calidad de la toma de decisiones en el país.

Grecia se comprometió en su plan a establecer cinco puntos críticos. En la actualidad hay cuatro operativos y uno aún pendiente de ser finalizado en la isla de Kos. Los procesos en los puntos críticos parecen ser eficientes y eficaces para el registro diario de un elevado número de nacionales de terceros países, mientras que se están introduciendo mejoras en el sistema informático central para hacer frente al fuerte aumento de la toma de impresiones dactilares. Es preciso realizar consultas sistemáticas de las bases de datos de seguridad y seguir trabajando para detectar y garantizar el seguimiento de los casos de fraude documental. Aunque la información sobre los candidatos a la reubicación y su registro forma parte del enfoque de puntos críticos en Grecia, el Servicio Griego de Asilo y la EASO solo están presentes en tres islas. Debido al aumento repentino de nacionales de terceros países presentes en su territorio, Grecia está reforzando el sistema de alojamiento mediante la participación del ejército y con el apoyo de la Unión Europea a través de la financiación y del Mecanismo de Protección Civil de la UE. La EASO ha iniciado la ampliación de sus operaciones para incrementar la capacidad de registro de Grecia. En lo que respecta a los retornos, las readmisiones en Turquía procedentes de Grecia han aumentado recientemente. Sin embargo la capacidad de internamiento sigue siendo bastante limitada y varios centros de internamiento precisan ser renovados.

Cabe señalar que Grecia aún debe avanzar en lo que se refiere a su sistema de asilo en general. Las medidas necesarias a este respecto fueron indicadas por la Comisión en su Recomendación de 10 de febrero de 2016¹⁴. Grecia informó al respecto el 4 de marzo. La Comisión ha realizado una evaluación preliminar de la respuesta y contactará a las autoridades griegas para obtener aclaraciones adicionales. La Comisión continuará supervisando de cerca los progresos realizados por Grecia y evaluará si las condiciones

¹⁴ Recomendación de la Comisión dirigida a la República Helénica sobre las medidas urgentes que Grecia debe adoptar con vistas a la reanudación de los traslados en virtud del Reglamento (UE) n.º 604/2013 [C(2016) 871, de 10 de febrero de 2016].

permiten a los Estados miembros reanudar progresivamente los traslados a Grecia en virtud del Reglamento de Dublín, antes del Consejo Europeo de junio.

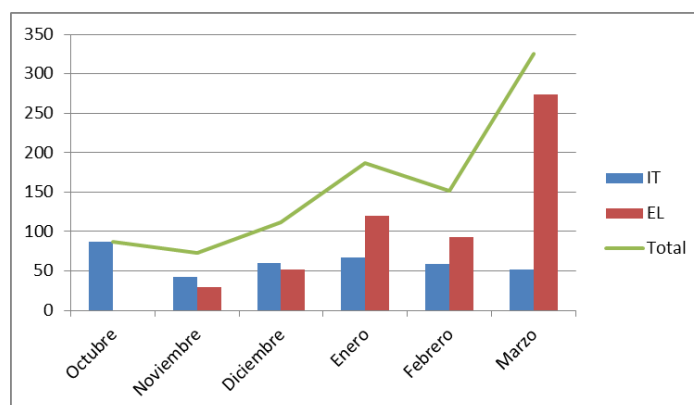
Los anexos 3 y 4 ofrecen un panorama general de los progresos realizados por Italia y Grecia en la aplicación de los planes y los pasos que aún deben darse.

2.3 Principales tendencias tras cinco meses de aplicación de los regímenes de reubicación

- **Ejecución lenta, pero con primeros indicios de una tendencia positiva:** A 15 de marzo de 2016, 937 personas habían sido reubicadas (368 desde Italia y 569 desde Grecia). Sin embargo, la experiencia adquirida en las primeras semanas de marzo cuando 287 personas (241 procedentes de Grecia) fueron reubicadas rápidamente puso de manifiesto que si los Estados miembros lo quieren, la reubicación puede funcionar.

Como se muestra en el gráfico 1, el ritmo de reubicación ha aumentado significativamente en las primeras semanas de marzo, pero todavía es insuficiente para alcanzar los objetivos de las dos Decisiones del Consejo sobre reubicación, que son medidas de emergencia destinadas a aliviar la fuerte presión en materia de asilo en Grecia e Italia. Dadas estas intensas presiones, en particular en Grecia, la necesidad de medidas reforzadas es cada vez más apremiante.

Gráfico 1 - Traslados de reubicación de octubre de 2015 al 15 de marzo de 2016



Los Estados miembros han hecho declaraciones en distintos foros, estableciendo 6 884 plazas para reubicación. No obstante, a partir del 15 de marzo, **el número total de indicaciones** por parte de los Estados miembros de que están dispuestos a reubicar con celeridad a solicitantes de protección internacional («compromisos formales») asciende a 3 723. En el lado positivo, la mayor parte de los Estados miembros han designado **funcionarios de enlace**, que desempeñan una función clave en el procedimiento.

- **Rápido aumento del número de solicitantes:** Durante los cinco primeros meses de aplicación, el número de solicitantes de reubicación fue bajo (alrededor de 20 personas diarias en Grecia). Ello se debió en parte a la escasa confianza por parte de los migrantes en el mecanismo de reubicación.

Sin embargo, en las primeras semanas de marzo, el número de solicitantes ha aumentado considerablemente (unas 300 personas diarias en Grecia). En parte esto es

consecuencia de las restricciones impuestas en la frontera entre Grecia y la antigua República Yugoslava de Macedonia, pero también de los esfuerzos adicionales para difundir información, incluido el despliegue de equipos móviles de la EASO fuera de los puntos críticos a fin de maximizar la información. No obstante, persisten riesgos de fuga una vez que se notifica al candidato cuál es el Estado miembro de reubicación.

- ***Aumento del número de nacionalidades elegibles para reubicación y mayor imprevisibilidad en cuanto a las nuevas nacionalidades potencialmente cubiertas por la Decisión del Consejo:*** La reubicación se aplica a las nacionalidades con una tasa media de reconocimiento a efectos de protección internacional del 75 % o más. Esta información se basa en datos de Eurostat y se actualiza trimestralmente sobre la base de los informes de Eurostat. La Comisión informa entonces a la EASO acerca de las nacionalidades elegibles para la reubicación, que a su vez informa a los puntos de contacto nacionales. Así pues, cada cuatro meses pueden añadirse o retirarse nacionalidades de la lista de nacionalidades elegibles para la reubicación, lo que crea incertidumbre entre los migrantes y las partes interesadas. Según los últimos datos trimestrales de Eurostat (cuarto trimestre de 2015), las nacionalidades elegibles para reubicación son actualmente¹⁵ Burundi, República Centroafricana, Eritrea, Costa Rica, San Vicente y las Granadinas, Bahrein, Irak, Maldivas, Siria y los países y territorios de ultramar británicos¹⁶. En comparación con el anterior informe trimestral, Yemen y Suazilandia ya no pueden optar a la reubicación.
- ***La reubicación de los solicitantes de protección internacional, en particular los menores no acompañados, no está resultando fácil:*** Solo un número muy limitado de menores no acompañados (uno o dos desde Grecia a Finlandia) han sido reubicados a pesar de que las Decisiones del Consejo sobre reubicación exigen que los casos de los solicitantes vulnerables se tramiten prioritariamente. Las razones de esta situación son variadas, destacando la reticencia de los Estados miembros a aceptar en reubicación a menores no acompañados y la falta de procedimientos específicos en Italia y Grecia al efecto. La reubicación de menores no acompañados es un proceso complejo, y algunos migrantes, sobre todo los eritreos en Italia, han alegado ser adultos a fin de no separarse del grupo con el que han llegado. Italia y Grecia están desarrollando nuevos procedimientos para poder reubicar rápidamente a los menores no acompañados, en consonancia con el interés superior del menor y con su legislación nacional. Las autoridades italianas y FRONTEX están facilitando expertos en determinación de la edad. Varias organizaciones también están redoblando esfuerzos para establecer instalaciones de acogida adecuadas en Grecia (por ejemplo, centros de apoyo a los niños y las familias de UNICEF).

Más en general, no se dispone de datos específicos sobre el número de traslados de reubicación de los solicitantes de protección internacional vulnerables. Sin embargo,

¹⁵ Cuando se adoptaron las Decisiones sobre reubicación del Consejo, las nacionalidades elegibles eran Siria, Irak y Eritrea. En la primera actualización (tercer trimestre de 2015), pasaron a ser Bahrein, República Centroafricana, Eritrea, Irak, Siria, Suazilandia y Yemen.

¹⁶ Algunas de estas nacionalidades suponen menos de 200 solicitantes de protección internacional en la UE en el periodo de referencia. Dado que las Decisiones sobre reubicación del Consejo no incluyen disposiciones sobre el número mínimo de decisiones para calcular la media de la UE, las nacionalidades con muy pocas decisiones, pero todas positivas, entran fácilmente en el ámbito de aplicación de las Decisiones sobre reubicación del Consejo.

la experiencia sobre el terreno indica que muchos solicitantes pertenecen a esta categoría (por ejemplo, embarazadas, discapacitados y personas de edad avanzada). A pesar de la invitación a los Estados miembros para transmitir datos sobre su capacidad de acogida de personas especialmente vulnerables, casi ningún Estado miembro ha comunicado una capacidad creíble.

2.4 Medidas de la Comisión y de las agencias de la UE

El 10 de febrero, la Comisión envió **escritos administrativos** a los Estados miembros de reubicación instándoles a acelerar la aplicación de las Decisiones del Consejo y a abordar muchos de los obstáculos identificados. Envío también cartas similares a Italia y Grecia, con recomendaciones para mejorar y acelerar el procedimiento de reubicación. Además, la Comisión ha incoado procedimientos de infracción contra Italia y Grecia sobre la aplicación del Reglamento Eurodac y contra Grecia en relación con la Directiva sobre las condiciones de acogida.

Tal como se prevé en el mecanismo de reubicación, Italia y Grecia reciben **financiación** a través de los programas nacionales del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) (importe adicional a tanto alzado de 500 EUR por cada persona reubicada) para apoyar sus esfuerzos en materia de reubicación. También se proporciona asistencia financiera a los Estados miembros de reubicación, que recibirán una cantidad a tanto alzado de 6 000 EUR por persona reubicada en el marco de sus programas nacionales del FAMI. Se ha destinado un total de 1 040 millones EUR para la reubicación de 160 000 personas, y los programas nacionales del FAMI se han revisado para incluir los importes correspondientes a 98 547 personas que deben ser reubicadas (por un total de 644,5 millones EUR). Por último, se ha puesto a disposición de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) una importante ayuda financiera de emergencia del FAMI a fin de apoyar la aplicación del mecanismo de reubicación de emergencia en Grecia e Italia.

El 10 de marzo, la Comisión adoptó modificaciones de los programas de trabajo de 2016, aumentando la financiación para ayuda de emergencia del FAMI y del Fondo de Seguridad Interior (FSI) con otros 275,5 millones EUR. Para financiar la financiación adicional de emergencia, se utilizarán los fondos del FAMI y del FSI previstos en el presupuesto de la UE para 2016, que aún no han sido asignados. El incremento de la financiación de emergencia sigue las conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016, que piden la adopción de medidas urgentes para abordar la situación humanitaria en Grecia y en los Balcanes Occidentales, utilizando todos los medios nacionales y de la UE disponibles para aliviarla. El presupuesto inicial de 188,98 millones EUR de ayuda de emergencia con cargo al FAMI y al FSI para 2016 se ha reforzado con un importe adicional de 193,5 millones EUR del FAMI y 82 millones EUR del FSI, hasta un total de 464 millones EUR para 2016 con objeto de abordar las necesidades más urgentes de financiación de los Estados miembros en el contexto de la crisis de los refugiados.

La Comisión ha creado un **Grupo de trabajo sobre la estrategia de información de los migrantes (MIS)**, por sus siglas en inglés) que reúne a todos los interlocutores institucionales pertinentes, a raíz de una petición del Consejo JAI para garantizar que los solicitantes de asilo y los migrantes reciban información adecuada. El Grupo coordina las actividades de información, incluidas la elaboración de contenidos y la divulgación de material informativo, a nivel interinstitucional, y garantiza la coherencia de dichas acciones con la estrategia de información de los migrantes.

La Comisión ha creado un equipo dedicado a los puntos críticos que está **presente sobre el terreno** junto con Frontex, la EASO y Europol.

Además del importante despliegue de expertos, incluidos equipos móviles, la EASO está desarrollando varias herramientas para ayudar en las diversas etapas de la reubicación (folletos informativos, información previa a la salida, instrumento de correspondencia e instrumento para la identificación de casos vulnerables). También se ha desarrollado un concepto específico de formación, incluidos módulos adaptados a las necesidades de los menores no acompañados y para los puntos críticos.

2.5 Acciones que deberán realizar los Estados miembros de reubicación

Principales obstáculos y problemas que hay que superar

- Número de compromisos formales insuficiente y limitado
- Uso incorrecto de las preferencias por los Estados miembros
- Largos plazos de respuesta a las solicitudes de reubicación
- Obstáculos relacionados con los controles de seguridad
- Rechazos injustificados
- Falta de información previa a la salida por el Estado miembro de reubicación
- Respuesta insuficiente a la petición de expertos hecha por la EASO

- **Número de compromisos insuficiente y limitado:** el número de compromisos es claramente insuficiente para satisfacer las obligaciones con arreglo a las Decisiones del Consejo sobre reubicación. El número total de compromisos formales es de 3 723 a 15 de marzo de 2016, lo que representa el 2,33 % de las 160 000 reubicaciones que deben realizarse. Tres Estados miembros (Croacia, Eslovaquia y Hungría) no han facilitado hasta la fecha ninguna plaza de reubicación. Solo 18 Estados miembros se han comprometido a reubicar desde Grecia y 19 desde Italia. Muchos Estados miembros han contraído compromisos muy limitados a la luz de su asignación total y por un corto período de tiempo. El escaso número de compromisos afecta especialmente a Grecia. A raíz de las restricciones aplicadas en la frontera entre Grecia y la antigua República Yugoslava de Macedonia, es imperativo incrementar rápidamente el porcentaje de compromisos para ayudar a paliar la muy difícil situación humanitaria que se está gestando rápidamente sobre el terreno.
- **Uso incorrecto de las preferencias por los Estados miembros:** el principal objetivo de las preferencias es facilitar la integración de la persona reubicada en el Estado miembro de reubicación¹⁷. No obstante, algunos Estados miembros han establecido listas de preferencias largas o estrictas en cuanto al perfil de los posibles reubicados. Algunos Estados miembros de reubicación son reacios a recibir solicitudes de determinadas

¹⁷ Véase el considerando 28 de la Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo y el considerando 34 de la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo.

nacionalidades, de solteros o menores no acompañados, debido a la falta de interpretación, de programas de integración o de capacidad de acogida; otros señalan claramente que solo aceptan familias. La mayoría de los Estados miembros utiliza las preferencias como medio para excluir a posibles candidatos, más que para permitir un mejor encaje con vistas a una mejor integración. Las autoridades griegas e italianas intentan en la medida de lo posible respetar las preferencias manifestadas (siempre cumpliendo el principio de no discriminación), aunque estas no son vinculantes para Grecia e Italia. Algunos Estados miembros de reubicación han utilizado el incumplimiento de las preferencias como motivo para rechazar una solicitud de reubicación, lo que no se permite en virtud de las Decisiones del Consejo¹⁸.

- **Largos plazos de respuesta a las solicitudes de reubicación:** una respuesta rápida por parte del Estado miembro de reubicación es crucial para mejorar la credibilidad del plan de reubicación. Sin embargo, el procedimiento de reubicación en general supera el plazo de dos meses establecido en las dos Decisiones del Consejo sobre reubicación, debido en parte a la falta de una respuesta rápida de los Estados miembros de reubicación¹⁹. Esto impide que el mecanismo de reubicación alcance el ritmo regular y constante que preciaría para ser plenamente operativo y hacer frente a las urgentes necesidades sobre el terreno. También hace aún más complejos los traslados de reubicación dado que la aceptación y el traslado de grandes grupos crea problemas logísticos para Italia, Grecia y la OIM.

El largo tiempo de respuesta también compromete la eficacia del mecanismo de reubicación al socavar la confianza de los migrantes, que a menudo optan por integrarse en el programa para descubrir después que la rápida reubicación que se les prometió no se materializa, lo que contribuye a un mayor riesgo de fuga.

- **Obstáculos relacionados con los controles de seguridad, incluido el intercambio de datos relativos a impresiones dactilares:** el principal motivo de los retrasos en la respuesta a las solicitudes de reubicación son los controles de seguridad adicionales. Desde los atentados de París de noviembre de 2015, varios Estados miembros desean realizar controles de seguridad de los solicitantes antes de responder a la solicitud de reubicación. Esto está en consonancia con las Decisiones sobre reubicación, pero estos controles de seguridad adicionales deben llevarse a cabo tan rápidamente como sea posible. Las principales cuestiones relativas a los controles de seguridad son las siguientes:
 - Entrevistas sistemáticas de seguridad²⁰. Algunos Estados miembros exigen entrevistas

¹⁸ De conformidad con el artículo 5, apartado 7, de las Decisiones sobre reubicación del Consejo, «solo podrán ejercer el derecho a rehusar la reubicación de un solicitante en su territorio cuando existan motivos razonables para considerar que dicha persona constituye un peligro para la seguridad nacional o el orden público o bien en caso de que existan motivos fundados para aplicar las disposiciones de exclusión establecidas en los artículos 12 y 17 de la Directiva 2011/95/UE».

¹⁹ Por ejemplo, Polonia presentó su compromiso el 16 de diciembre. A 15 de marzo no se había aceptado ninguna solicitud de reubicación. Por otro lado, Portugal presentó su segundo compromiso el 26 de febrero de 2016 y la reubicación tuvo lugar el 7 de marzo. De hecho, en el caso de Portugal, el traslado tuvo lugar en el plazo de una semana tras la recepción de la solicitud de reubicación desde Grecia.

²⁰ Las entrevistas para determinar el estatuto de refugiado de los solicitantes que deben ser reubicados, antes de aceptar una solicitud de reubicación, serían claramente contrarias a la letra y el espíritu del mecanismo y no deben exigirse.

sistemáticas para evaluar si el solicitante entra en el ámbito de los motivos de rechazo previstos en las Decisiones del Consejo. Con frecuencia, esto se debe a la aplicación extensiva de la cláusula de exclusión²¹ de las Decisiones del Consejo²², que deben interpretarse de forma estricta. La existencia de motivos de rechazo surge principalmente de los expedientes de reubicación presentados por Italia y Grecia, que incluyen fichas específicas en relación con los elementos identificados en el proceso que potencialmente apuntan a tales motivos de exclusión.

- Muchos Estados miembros han solicitado reiteradamente las impresiones dactilares de los solicitantes obtenidas para los fines del Reglamento Eurodac²³ a través de DubliNet, como elemento necesario para realizar los controles de seguridad. La Comisión ya ha informado a los Estados miembros de que esto no está permitido con arreglo al marco jurídico vigente, y ha presentado a los Estados miembros soluciones alternativas para el intercambio de impresiones dactilares a través de los canales de cooperación policial.

Grecia e Italia han intensificado sus esfuerzos para efectuar controles de seguridad tanto en los puntos críticos como en el continente en respuesta a las preocupaciones de los Estados miembros de reubicación. Estos controles incluyen la búsqueda en sus bases de datos nacionales y en las bases de datos europeas e internacionales (SIS, VIS y la base de datos de documentos de viaje perdidos o robados de Interpol) antes de enviar una solicitud de reubicación. La capacidad en los puntos críticos también se ha incrementado con máquinas Eurodac adicionales, aparatos de rayos X, conexión a Internet estable y mayor capacidad de los servidores. Además, Italia tiene previsto designar un corresponsal de seguridad para que permanezca en estrecho contacto con los funcionarios de enlace a efectos de la seguridad. Estos controles deben ofrecer suficientes garantías al Estado miembro de reubicación y reducir el número de entrevistas y controles de seguridad adicionales.

- **Rechazos injustificados de las solicitudes de reubicación:** algunos Estados miembros han utilizado una referencia general a la seguridad nacional, el orden público o a la aplicación de las disposiciones sobre exclusión de la Directiva relativa a los requisitos de asilo²⁴ para rechazar solicitudes sin facilitar justificaciones específicas. Esta práctica de no motivar las resoluciones denegatorias no se atiene a las Decisiones del Consejo sobre reubicación y es contraria al espíritu de cooperación leal.
- **Falta de información previa a la salida por el Estado miembro de reubicación:** facilitar información previa a la salida es crucial para garantizar una actitud de cooperación de los solicitantes, así como para evitar fugas y movimientos secundarios. Muchos inmigrantes desean ir a un determinado Estado miembro y vienen con ideas preconcebidas al conocer tan solo unos pocos Estados miembros (por ejemplo, aquéllos en los que tienen familiares o allegados). Además, continuamente se transmite desinformación a través de los medios sociales. La información previa a la salida en el momento de la notificación de la decisión de reubicación al solicitante es, por tanto, crucial. Las autoridades griegas e italianas deben estar en condiciones de proporcionar

²¹ Artículos 12 y 17 de la Directiva 2011/95/UE.

²² Artículo 5, apartado 7, de las dos Decisiones del Consejo sobre reubicación.

²³ Reglamento (UE) n.º 603/2013.

²⁴ Directiva 2011/95/UE.

información de alta calidad y atractiva para tranquilizar a los solicitantes acerca del Estado miembro al que vayan a ser trasladados. Los funcionarios de enlace desempeñan un papel crucial al responder a las preguntas y preocupaciones de los solicitantes. Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros de reubicación todavía no han elaborado paquetes de información adecuados. Esto hace que sea más difícil ganarse la confianza de los solicitantes que vayan a ser reubicados en Estados miembros menos conocidos, y asegurarse de que mantienen su compromiso con el proceso sin fugarse.

- **Respuesta insuficiente a la petición de expertos hecha por la EASO:** a pesar de que los Estados miembros ofrecieron 201 expertos al llamamiento general de la EASO que requería 374 expertos, la respuesta es inadecuada para las convocatorias específicas y para los despliegues reales. Esto es claramente insuficiente habida cuenta de la situación crítica, sobre todo en Grecia. Además, los expertos tienden a estar disponibles durante períodos limitados, lo que reduce la eficiencia del despliegue dado que los expertos se van cuando son operativos y los recién llegados deben recibir formación. El 1 de marzo, la EASO hizo un nuevo llamamiento solicitando 39 expertos para Grecia, pero solo se han ofrecido 12. En vista del deterioro de la situación en Grecia, el 9 de marzo se hizo otra petición solicitando 57 expertos adicionales.

2.6 Acciones que deben realizar Italia y Grecia

Principales obstáculos y retos

- Necesidad de que todos los puntos críticos sean plenamente operativos y prosecución de la aplicación de los planes
- Insuficiente capacidad de acogida y registro en Grecia
- Insuficiente capacidad de coordinación
- Insuficiente seguimiento de los solicitantes

En el caso de Italia y Grecia

- **Necesidad de que Italia y Grecia hagan que todos los puntos críticos sean operativos y prosecución de la aplicación de los planes:** si bien se han realizado avances significativos en el funcionamiento de cuatro puntos críticos de los cinco previstos en Grecia (anexo 3) y de cuatro de los seis abiertos en Italia (anexo 4) a pesar del nivel relativamente bajo de las llegadas comunicadas hasta ahora, debe garantizarse que todos los puntos críticos sean plenamente operativos lo más rápidamente posible. Sin embargo, la finalización del establecimiento de los puntos críticos no debe utilizarse como razón para limitar el número de compromisos. Además, existe la posibilidad de reubicar a personas externas a los puntos críticos siempre que se cumplan las condiciones del artículo 3, apartado 2, y del artículo 5, apartado 9, de las Decisiones del Consejo (nacionalidades que pueden optar a la reubicación, identificación, registro y toma de impresiones dactilares).
- **Insuficiente capacidad de coordinación:** el creciente número de actores involucrados en el procedimiento de reubicación y la necesidad de acelerar el registro de los solicitantes y los traslados exige un esfuerzo de coordinación adicional, incluida la supervisión de la

actividad de las múltiples ONG que facilitan información en los puntos críticos. El desarrollo de procedimientos operativos normalizados y los protocolos que se están elaborando deberían mejorar la situación.

- **Insuficiente seguimiento de los solicitantes:** mantener a los solicitantes debida y regularmente informados sobre el estado de su solicitud es crucial para evitar fugas y para asegurarles que siguen participando en el mecanismo de reubicación, especialmente en caso de respuestas tardías por el Estado miembro de reubicación. Sin embargo, en la actualidad, tal estrecho seguimiento no está garantizado.

En el caso de Grecia

- **Insuficiente capacidad de acogida en Grecia:** disponer de unas instalaciones de acogida adecuadas es esencial para evitar los riesgos de fuga e informar adecuadamente a los migrantes sobre el procedimiento de reubicación. Tras la reunión de los dirigentes de 25 de octubre sobre los flujos de refugiados en la ruta de los Balcanes Occidentales, y en consonancia con su plan, Grecia se comprometió a crear 50 000 plazas para hacer frente a las necesidades de acogida de los solicitantes de asilo y de los migrantes irregulares. Hasta la fecha, parecen estar disponibles 40 351 plazas de acogida. Además, el ACNUR no ha firmado todos los acuerdos necesarios para alcanzar el objetivo de 20 000 plazas con arreglo al régimen de arrendamiento. Por otra parte, el arrendamiento es más adecuado para la acogida a medio o largo plazo de solicitantes de asilo que de solicitantes de reubicación, debido a la naturaleza del alojamiento facilitado y a las ubicaciones dispersas. Debido al creciente número de solicitantes bloqueados en Grecia, existe una urgente necesidad de ofrecer centros de acogida específicos para los solicitantes de reubicación. Por consiguiente, la Comisión estudia en estos momentos las posibles modificaciones del régimen de arrendamiento del ACNUR. Por otra parte, la Comisión iniciará rápidamente la aplicación del plan de contingencia y respuesta²⁵, en virtud del cual se prestará apoyo financiero adicional a Grecia.
- **Capacidad de registro en Grecia:** el creciente número de inmigrantes que se adhieren al mecanismo de reubicación supera ampliamente la capacidad del Servicio Griego de Asilo para efectuar el registro diario. Actualmente, el tiempo de espera entre el momento en que el migrante decide adherirse al mecanismo y el momento en que puede registrar la solicitud de asilo es de aproximadamente tres semanas. Grecia está reforzando su capacidad con 100 personas adicionales que serán contratadas antes de junio²⁶. Además, la EASO está probando un nuevo sistema para apoyar al Servicio Griego de Asilo a registrar los casos de reubicación directamente en inglés. Si tiene éxito, este sistema se ampliará a todas las oficinas de asilo regionales griegas en las que pueden tener que registrarse casos de reubicación.

2.7 Recomendaciones para superar los retos identificados

Principales recomendaciones para los Estados miembros de reubicación

²⁵ El 10 de marzo, la Comisión aprobó un importe adicional de 275,5 millones EUR en el marco del Fondo de Asilo, Migración e Integración y del Fondo de Seguridad Interior para ayudar a Grecia.

²⁶ El Servicio Griego de Asilo se reforzará con 29 nuevos empleados en abril. En total, antes de junio de este año se contratarán 100 empleados. La actual capacidad de registro del Servicio es de 80 casos al día en todo el país.

- Aumentar significativamente el número y la frecuencia de los compromisos
- Responder a las solicitudes de reubicación de Italia y Grecia en el plazo de una semana a partir de la recepción
- Acelerar la realización de los controles de seguridad adicionales con el objetivo de llevarlos a cabo en una semana y centrándose en los casos debidamente justificados
- Facilitar paquetes de información previa a la salida, que incluyan información cualitativa y atractiva para los solicitantes, siguiendo la nota de orientación de la EASO
- Responder con carácter de urgencia a las peticiones de expertos de la EASO para ayudar a Italia y a Grecia en particular, garantizando una mayor continuidad en el despliegue de expertos.

Recomendaciones principales para Grecia e Italia

- Aumentar la capacidad del Servicio Griego de Asilo, con el apoyo de la EASO, para registrar a los solicitantes que deban ser reubicados, adecuándose al aumento significativo del número de migrantes elegibles interesados en adherirse al mecanismo
- Explotar a pleno rendimiento todos los puntos críticos
- Intensificar las comprobaciones sistemáticas de seguridad y mejorar la calidad de la información facilitada en las solicitudes de reubicación enviadas a los Estados miembros, y designar a un corresponsal de seguridad
- Mejorar la capacidad de coordinación finalizando e instaurando lo antes posible protocolos y procedimientos normalizados de trabajo para la reubicación
- Aumentar la capacidad de acogida de Grecia mediante la puesta a disposición de las 50 000 plazas comprometidas en virtud del plan lo más rápidamente posible
- Concluir lo antes posible los procedimientos destinados a facilitar la reubicación de los menores no acompañados

En el anexo 5 figura un flujo de trabajo ideal para la reubicación sobre la base de la experiencia adquirida en la primera semana de marzo en Grecia.

2.7.1 Recomendaciones a los Estados miembros de reubicación

Medidas para aumentar el limitado número de compromisos: todos los Estados miembros de reubicación deben aumentar el número de compromisos suscritos formalmente a través de DubliNet respetando el plazo máximo de tres meses establecido en las Decisiones del Consejo. Estos compromisos deben ser coherentes con la cuota asignada al Estado miembro de reubicación y tener plenamente en cuenta la urgencia de la situación sobre el terreno.

Medidas para reducir el uso incorrecto de las preferencias: los Estados miembros de reubicación deben limitar en la medida de lo posible las preferencias expresadas, utilizándolas solamente con vistas a una mejor integración, y deben estar preparados para acoger a todo tipo de migrantes (familias, menores no acompañados, solteros).

Medidas para acortar el tiempo de respuesta a las solicitudes de reubicación: los Estados miembros de reubicación deben responder a las solicitudes de reubicación en el plazo de una semana. En este sentido, por lo que se refiere a los controles de seguridad, Frontex debe realizar controles de seguridad sistemáticos de primera línea, incluyendo el acceso al SIS, y debe preverse un papel reforzado de Europol en los controles de segunda línea, mientras Italia

y Grecia prosiguen sus esfuerzos para realizar comprobaciones sistemáticas de seguridad y mejorar la calidad de la información facilitada en las solicitudes de reubicación enviadas a los Estados miembros.

Los Estados miembros de reubicación deben centrar los controles adicionales, y especialmente la entrevistas de seguridad, en los casos debidamente justificados, es decir, cuando haya sospechas fundadas y motivadas de que la persona pueda estar incluida en uno de los motivos de rechazo. Las razones deben comunicarse lo antes posible a las autoridades italianas y griegas. En cualquier caso, estos controles adicionales y las entrevistas deben realizarse en el plazo de respuesta previsto de una semana con el fin de no retrasar el proceso. Cuando los Estados miembros de reubicación tengan motivos razonables de denegación por razones de seguridad nacional, orden público o riesgo de exclusión, deberán especificarlos a Italia y Grecia.

Medidas para hacer frente a los retos relacionados con la reubicación de solicitantes vulnerables y menores no acompañados: los Estados miembros de reubicación deben poner a disposición lo antes posible plazas para personas vulnerables y menores no acompañados y aumentar su capacidad de acogida para este tipo de solicitantes, así como garantizar una tutela adecuada.

Medidas para aumentar la aceptación y la confianza de los migrantes en el mecanismo y evitar desistimientos: los Estados miembros de reubicación deben intensificar considerablemente la información previa a la salida, especialmente en el caso de los Estados miembros menos conocidos por los migrantes. Los Estados miembros de reubicación deben facilitar lo antes posible material de información a las autoridades responsables del asilo de Grecia y de Italia, así como a la EASO y la OIM, ateniéndose a la nota de orientación elaborada por la EASO. Los funcionarios de enlace deben disponer de suficiente material informativo y estar presentes durante la fase de notificación para contestar a las preguntas de los migrantes y disipar sus dudas. Las actividades de formación que la EASO está planificando también deben facilitar los intercambios de buenas prácticas entre Estados miembros, en particular respecto de los aspectos de información y el establecimiento de la confianza mutua.

Acciones destinadas a evitar desplazamientos secundarios, a raíz de los traslados de reubicación: los Estados miembros de reubicación deben hacer pleno uso de las herramientas disponibles en el acervo en materia de asilo (obligaciones de información, proporcionar a los solicitantes de protección internacional condiciones materiales de acogida solo en especie, internamiento solo en determinadas circunstancias). Los traslados del sistema de Dublín a Grecia deben reanudarse cuando se cumplan las condiciones requeridas²⁷.

Medidas para reforzar la capacidad de la EASO para ayudar a Italia y Grecia: todos los Estados miembros deben responder a la petición de expertos por la EASO y aumentar la flexibilidad en su despliegue para abarcar los dos años cubiertos por las Decisiones del Consejo.

²⁷ Recomendación de la Comisión dirigida a la República Helénica sobre las medidas urgentes que Grecia debe adoptar con vistas a la reanudación de los traslados en virtud del Reglamento (UE) n.º 604/2013, C(2016) 871, de 10 de febrero de 2016; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo - Restablecer Schengen - Hoja de ruta, COM(2016) 120 final, de 4 de marzo de 2016.

2.7.2. Recomendaciones a Italia y Grecia

Medidas para acelerar el registro de solicitantes: Grecia debe finalizar la contratación de otras 100 personas tan pronto como sea posible e impulsar y aceptar el apoyo reforzado de la EASO en el procedimiento de registro. El objetivo debe ser garantizar que los migrantes pueden registrar su solicitud de asilo en un plazo máximo de tres días a partir del momento en que acepten el mecanismo.

Medidas para mejorar la coordinación: Italia debe adoptar y aplicar plenamente los procedimientos normalizados de trabajo aplicables a los puntos críticos. Italia y Grecia deben finalizar y aplicar plenamente los protocolos para la reubicación en cooperación con todas las partes interesadas pertinentes, como el ACNUR, la OIM, la EASO, las ONG y la Comisión.

Medidas destinadas a mejorar la capacidad de acogida en Grecia: Grecia debe poner a disposición lo antes posible las 50 000 plazas a que se ha comprometido en el plan, en particular para migrantes recién llegados. El ACNUR debe concluir los acuerdos de ejecución para alcanzar el objetivo de 20 000 plazas con arreglo al régimen de arrendamiento lo antes posible y garantizar un sistema centralizado de alojamiento de los migrantes que participen en el mecanismo de reubicación. Esto es fundamental para garantizar la eficacia de las traslados en las diferentes etapas del proceso, la orientación cultural y la reducción de los riesgos de fuga.

Medidas para acortar el tiempo de respuesta a las solicitudes de reubicación: Italia y Grecia deben realizar controles sistemáticos, incluida la búsqueda en sus bases de datos nacionales y en las bases de datos europeas e internacionales (VIS y las bases de datos de Interpol y SIS) y realizar entrevistas de seguridad antes de enviar una petición de reubicación; Italia y Grecia deben presentar información completa en las solicitudes de reubicación enviadas a los Estados miembros de reubicación. La solicitud de reubicación debe incluir: 1) el expediente de registro; 2) información sobre los controles de seguridad efectuados; 3) los resultados de los controles de seguridad; 4) los puntos críticos a través de los cuales han transitado los migrantes. Italia y Grecia también deben nombrar un corresponsal de seguridad con vistas a facilitar el intercambio de información, incluidas la toma de impresiones dactilares a través de los canales de cooperación policial. La Comisión y los expertos de los Estados miembros deben ayudar a Italia y Grecia a profundizar en las cuestiones relacionadas con la seguridad y a orientar sobre la formulación de los rechazos.

Medidas para hacer frente a los retos relacionados con la reubicación de los solicitantes vulnerables y los menores no acompañados: Italia y Grecia deben concluir lo antes posible los procedimientos destinados a facilitar la reubicación de los menores no acompañados, teniendo en cuenta sus intereses, y hacer uso de las herramientas disponibles elaboradas por la EASO.

2.7.3 Recomendaciones a la EASO

Medidas para reducir el uso incorrecto de las preferencias: la EASO debe completar el desarrollo de un instrumento de asignación de preferencias tan pronto como sea posible, y a más tardar a finales de junio, con el fin de facilitar la tramitación de las solicitudes de reubicación, en particular teniendo en cuenta el probable aumento del número de solicitudes durante el verano. Sin embargo, el instrumento solo sería factible y eficaz si las preferencias expresadas son suficientemente amplias.

Medidas para reducir el tiempo de respuesta a la reubicación: la EASO debe continuar apoyando a Italia y comenzar a apoyar a Grecia en la realización de entrevistas específicas para detectar posibles motivos de exclusión durante el registro de sus solicitudes.

Medidas para hacer frente a los retos relacionados con la reubicación de los solicitantes vulnerables y los menores no acompañados: la EASO debe continuar difundiendo su herramienta para identificar a los solicitantes vulnerables y mejorar la recogida de datos en relación con su reubicación. Además, la EASO está desarrollando una herramienta para evaluar el interés superior de los menores no acompañados que pueden optar a la reubicación, que podrá ser de utilidad en los puntos críticos y otros lugares.

Medidas para aumentar la aceptación y la confianza de los migrantes en el mecanismo y evitar desestimientos:

- La EASO debe aumentar su visibilidad en los centros de información (puntos críticos y continente). Los expertos de la EASO deben estar claramente identificados y dotados del equipamiento adecuado. También es crucial garantizar la coherencia de la información, por ejemplo, la EASO podría ofrecer formación durante un día o dos para los expertos que se incorporen sobre el guion de información que debe seguirse y sobre la manera de facilitar la información. La EASO también debe gestionar las expectativas de los migrantes en el momento de facilitar la información, especialmente por lo que se refiere al procedimiento, haciendo hincapié en la imposibilidad de elegir el Estado miembro de reubicación.
- La EASO y la OIM deben intensificar su papel en la información previa a la salida y la orientación cultural desde la notificación hasta la salida hacia el Estado miembro de reubicación. Un miembro del personal de la OIM o de la EASO podría estar presente en la notificación de la decisión. La EASO debe ser inmediatamente informada acerca de los solicitantes de asilo que manifiesten incertidumbre en cuanto a la aceptación de la decisión. La EASO y el funcionario de enlace pertinente podrían realizar sesiones de información específicas después de la notificación de la decisión.
- La EASO debe intensificar las campañas de información, incluidos nuevos prospectos o folletos, vídeos o redes sociales, en cooperación con la Comisión y otras partes interesadas. Esto es esencial para consolidar la confianza de los solicitantes en la reubicación y contrarrestar el discurso de los pasadores de fronteras. Estas actividades podrían incluir: a) una página de Facebook específica para la reubicación en la que la EASO y los Estados miembros publiquen historias exitosas de reubicación, y en general, más presencia en los medios sociales también a través de Twitter y aplicaciones móviles; b) más vídeos en que los solicitantes reubicados con éxito cuenten sus experiencias; c) mayor participación de las comunidades migrantes en los Estados miembros de reubicación, especialmente de aquellas que hayan sido reubicadas con éxito.

2.7.4 Además, la Comisión seguirá respaldando plenamente a Italia y Grecia, y también seguirá:

- Contribuyendo a coordinar mejor a través de los foros existentes (reuniones de funcionarios de enlace, reuniones con los respectivos puntos nacionales de contacto, Foro

de Reubicación y Reasentamiento y amigos de los puntos críticos), ya que han demostrado ser útiles para abordar las cuestiones jurídicas, las dificultades prácticas y los obstáculos del mecanismo de reubicación con todas las partes interesadas, creando redes y mejorando la confianza mutua, en especial tras una experiencia satisfactoria de reubicación.

- Realizando un seguimiento de la aplicación: garantizar la aplicación plena y correcta del acervo de la UE en materia de asilo es un elemento clave de la respuesta de la UE a la crisis migratoria y una prioridad de la Comisión en el marco de la Agenda Europea de Migración.

3 Reasentamiento

3.1 Situación actual

A raíz de la **Recomendación de la Comisión de 8 de junio de 2015 sobre un programa europeo de reasentamiento**²⁸, 27 Estados miembros²⁹ junto con los Estados asociados de Dublín, acordaron el 20 de julio de 2015³⁰ reasentar mediante programas multilaterales y nacionales en un plazo de dos años a 22 504 personas desplazadas de fuera de la UE claramente necesitadas de protección internacional. Si bien algunos Estados miembros han puesto en marcha directamente programas de reasentamiento de muchos años de duración a través del ACNUR, este es un primer esfuerzo común de la UE en materia de reasentamiento y para una serie de Estados miembros es su primera experiencia al respecto.

Sobre la base de la información recibida de los Estados participantes, **4 555** personas fueron reasentadas hasta el 15 de marzo de 2016 en Austria, Bélgica, la República Checa, Francia, Irlanda, Italia, los Países Bajos, el Reino Unido, Noruega, Liechtenstein y Suiza en virtud del programa. La mayoría de los Estados participantes en el programa indicaron que sus esfuerzos de reasentamiento se dirigen fundamental, pero no exclusivamente, a sirios residentes en Jordania, Líbano y Turquía. Todas las personas reasentadas en el marco del programa han de ser remitidas a los Estados participantes por el ACNUR, que, por tanto, desempeña un papel clave en este proceso.

El programa cuenta con el apoyo de los fondos de la UE; en total, se han puesto a disposición de los Estados miembros más de 150 millones EUR. Cinco Estados miembros (Finlandia, Francia, Irlanda, Suecia y el Reino Unido) han manifestado su intención de reasentar a un número considerablemente más elevado de personas de las que se habían comprometido en virtud del programa del 20 de julio y garantizar su aplicación en el marco de los programas nacionales.

Todos los Estados miembros están poniendo énfasis en los **controles de seguridad**, de los que ellos mismos son responsables y que pueden realizarse en diversas fases del proceso de reasentamiento. Existe una fuerte y **buena cooperación con el ACNUR**, que se considera un

²⁸ C(2015) 3560 final.

²⁹ Hungría no participa.

³⁰ 11130/15; «Conclusiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre el reasentamiento mediante programas multilaterales y nacionales de 20 000 personas claramente necesitadas de protección internacional».

socio imprescindible en el proceso. Muchos Estados miembros también dependen del **apoyo logístico de la OIM** en los procedimientos de salida y previos a la misma.

Aunque las regiones prioritarias acordadas en las conclusiones del 20 de julio de 2015 son más bien amplias, la mayoría de los Estados participantes han decidido reasentar a partir de los países vecinos de Siria.

3.2 Retos

A diferencia de las obligaciones con arreglo a los dos programas de reubicación, los compromisos de los Estados miembros en el marco del programa de reasentamiento de 20 de julio de 2015 se basan en compromisos **voluntarios**. Aunque el programa es un hito importante en los esfuerzos de la UE en materia de reasentamiento, no crea un marco claro de reasentamiento con normas y procedimientos comunes para los Estados participantes, sino que es en gran medida una compilación de programas y procedimientos nacionales, que en algunos Estados miembros están todavía en fase preparatoria. Si bien algunos Estados miembros han comprometido en virtud de las conclusiones del 20 de julio la totalidad de su cuota nacional de reasentamiento (Países Bajos), otros han comprometido cifras por encima de su cuota nacional (Francia). Además, Estados miembros como Finlandia o el Reino Unido han comprometido cifras que representan solo una parte de sus respectivos compromisos de reasentamiento. Por otra parte, el programa de reasentamiento del 20 de julio no establece ningún calendario de intervalos para realizar los reasentamientos, ni el número de personas que deben reasentarse durante un determinado período. Esta coordinación laxa se traduce en una falta de supervisión y en información fragmentada, y dificulta que la Comisión realice un seguimiento del funcionamiento del programa³¹.

- Existen grandes **divergencias** entre los Estados miembros en lo que respecta a sus respectivos programas y prácticas de reasentamiento, como los criterios de selección, la duración de los procedimientos, los programas de orientación previos a la partida, los instrumentos de integración, el estatuto concedido a las personas admitidas, los permisos de residencia, así como el número de plazas de reasentamiento.
- Los Estados miembros seleccionan a los candidatos al reasentamiento sobre la base de misiones de selección o de un examen de los expedientes que les presenta el ACNUR. Esto tiene una incidencia en la **duración del procedimiento**, que puede durar de unas semanas hasta dos años desde la presentación del caso por el ACNUR hasta la entrada en el país de acogida. Además, varios Estados miembros han mencionado que habían tenido que retrasar la ejecución de los planes de reasentamiento debido a un aumento del número de llegadas espontáneas de migrantes y solicitantes de asilo.
- La falta de **capacidad de acogida** y el encontrar un alojamiento adecuado se mencionan con frecuencia como un reto especial, sobre todo en los casos de reasentamiento de grandes familias, o de casos especialmente vulnerables. **Las autorizaciones de salida** por terceros países también se citaron como problemáticas en algunos casos, provocando importantes retrasos en el procedimiento y obligando a reprogramar las llegadas.

³¹ Por lo que respecta a la situación actual sobre la base de la información facilitada por los Estados miembros y los Estados asociados, véanse los anexos 6 y 7.

- Cuando el personal de las embajadas de los Estados miembros participa en la toma de datos biométricos o la expedición de documentos de viaje para los candidatos al reasentamiento, se han mencionado la **falta de recursos humanos** y la necesidad de una **formación adecuada**.
- **Desarrollo de capacidades en el ámbito del reasentamiento:** mientras que varios Estados miembros de la UE, como Suecia, Dinamarca, los Países Bajos, Alemania y Finlandia, por ejemplo, han estado realizando reasentamientos durante varios años, en el marco del nuevo programa europeo se espera que antes de finales de 2017, 10 Estados miembros³² efectúen reasentamientos por primera vez, aunque ninguno de ellos ha comenzado a aplicar el programa todavía. Los Estados miembros se enfrentan a retos que incluyen la creación de capacidad para establecer un mecanismo de reasentamiento nacional, la falta de experiencia en misiones y en la selección de candidatos, la consecución de unas condiciones óptimas para la integración de los refugiados reasentados, y la obtención del respaldo de la opinión pública para el reasentamiento. Varios de ellos han manifestado su interés en aprovechar la experiencia y las buenas prácticas de los mecanismos utilizados por los Estados miembros con larga tradición de reasentamiento. Las necesidades específicas parecen centrarse en el apoyo y la asistencia en la realización de misiones de selección, negociación y coordinación con los terceros países a partir de los cuales se realiza el reasentamiento, organizar programas de orientación cultural previos a la partida, reconocimientos médicos, organización del viaje, y poner en marcha mecanismos de primera acogida e integración.

3.3 Abordar los retos

- **Compartir conocimientos y experiencias, y trabajar con los socios**

Es evidente que deben intensificarse los intercambios de prácticas y experiencia, especialmente entre aquellos Estados miembros que son nuevos en el reasentamiento y los que tienen una mayor tradición al respecto. Además, podría tenerse en cuenta la cooperación práctica en el proceso de reasentamiento a través de, por ejemplo, la puesta en común de la logística, la organización de vuelos y el intercambio local de información sobre casos individuales.

Para facilitar este tipo de intercambios, los Estados miembros deben realizar visitas bilaterales a los respectivos programas de reasentamiento. Un buen ejemplo de tal práctica fue una visita de trabajo al programa de reasentamiento neerlandés organizado paralelamente al taller de la Conferencia Tripartita Anual de Reasentamiento (ATCR por sus siglas en inglés) el 18 de febrero de 2016. Los Estados miembros con una larga experiencia en materia de reasentamiento deben ser invitados a fomentar la organización de tales visitas e invitar a sus homólogos de otros países de la UE, en particular de los países que acaban de empezar con el reasentamiento. Las visitas podrían incluir elementos del procedimiento de llegada, como el registro y la instalación, así como la participación en misiones de selección.

³² Bulgaria, Croacia, Chipre, Estonia, Grecia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.

La cooperación práctica también podría estudiarse en el marco del proyecto EU-FRANK³³ financiado por la UE, que tiene por objeto facilitar el reasentamiento y la admisión de los refugiados mediante la puesta en común de conocimientos. El proyecto, organizado por la Agencia Nacional de Inmigración sueca entre 2016 y 2020, tiene por objeto ofrecer un apoyo operativo a los Estados miembros para incrementar o iniciar programas de reasentamiento y facilitar una mayor capacidad de reasentamiento y admisión humanitaria. En octubre de 2015 tuvo lugar una visita de estudio a Suecia en la que participaron Estonia, Letonia, Lituania y Polonia. A partir de abril, se espera que se ofrezca a los Estados miembros, mediante un enfoque informal, la oportunidad de incorporarse como observadores en las actividades de reasentamiento de otros Estados miembros, tales como misiones de selección *in situ*, programas de orientación cultural, traslado de refugiados, o condiciones de acogida.

El foro de intercambio de experiencias entre los Estados de reasentamiento que ofrece el ATCR, incluidos sus talleres, constituye una herramienta valiosa. Debe seguir promoviéndose que los Estados miembros emergentes participen en estos intercambios.

Por último, la Comisión ha organizado cuatro foros de reasentamiento y realojamiento en los que han participado todos los Estados miembros, así como el ACNUR y la OIM, y seguirá organizando regularmente reuniones de este tipo. Estas reuniones, así como los talleres de la EASO sobre reasentamiento, constituyen buenas oportunidades de intercambios y aprendizaje entre expertos nacionales. Una cooperación más estrecha con otros socios en el proceso de reasentamiento, a saber, el ACNUR, la OIM, la sociedad civil y los gobiernos locales o los municipios también podría contribuir a resolver varios de los retos que afrontan los Estados de reasentamiento. Podría explorarse la posibilidad de trabajar con los municipios y las ONG, en particular para superar los problemas de acogida y capacidades y las medidas de integración.

- **Un mejor seguimiento del programa**

Para la credibilidad del programa es importante que se cumplan los compromisos acordados, pese a posibles cambios en las circunstancias de los Estados miembros especialmente afectados por los flujos de migrantes y refugiados. En este contexto, es importante que el progreso sea objeto de seguimiento y notificación regularmente. Este elemento, sin embargo, debe reforzarse, ya que la información sobre la evolución del programa, incluso a efectos del presente informe, se ha recogido a través de distintos canales (en particular el cuestionario enviado el 8 de marzo, al que respondieron 17 Estados, en el marco del Dispositivo Integrado de Respuesta Política a las Crisis, DIRPC), que puede dar lugar a información incompleta o fragmentada.

Eurostat recoge datos anuales sobre reasentamiento y continuará haciéndolo en el marco de este programa. Sin embargo, en la situación actual se precisa información más regular y detallada sobre los progresos realizados. La EASO ha puesto en marcha una recopilación de datos mensual sobre el reasentamiento, a partir de marzo, y se espera que la primera

³³ Proyecto destinado a facilitar el reasentamiento y la admisión de refugiados mediante nuevos conocimientos. Además de Suecia, los socios son los Países Bajos, Bélgica, Italia, Hungría, Suiza, el ACNUR y la EASO. También han manifestado interés Austria, Alemania, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa, Francia y Portugal.

información esté disponible en abril³⁴. La Comisión pide a los Estados miembros y a los Estados asociados que garanticen una recopilación de información oportuna y eficaz. Si se necesita información más urgente o específica de los Estados de reasentamiento, podrá seguir utilizándose la red DIRPC.

- **Nexo con los esfuerzos mundiales de reasentamiento**

El esfuerzo de reasentamiento de la UE debe garantizar que la Unión asuma su parte justa de la responsabilidad mundial de proporcionar vías legales para la protección de los refugiados. La reunión de alto nivel del ACNUR sobre el reparto de responsabilidades a nivel mundial a través de vías para la admisión de refugiados sirios, celebrada en Ginebra el 30 de marzo de 2016, será la primera ocasión para que la UE y sus Estados miembros aumenten su apoyo y participación en iniciativas internacionales destinadas a abordar los retos globales de los movimientos migratorios y de refugiados, y presionen para que se incremente el compromiso.

- **Aplicación del programa de admisión humanitaria voluntaria con Turquía**

Para aplicar el programa de admisión humanitaria voluntaria con Turquía y en consonancia con la declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de 7 de marzo de 2016, es preciso continuar trabajando para establecer un régimen creíble. Se necesitan compromisos políticos concretos de los Estados miembros y los Estados asociados interesados en participar en el régimen, en particular por lo que se refiere al número de personas que deben admitirse y en qué plazo. Además, las condiciones para el lanzamiento y la gestión del programa deberán ser acordadas por todas las partes, incluso con las autoridades turcas.

- **Un sistema estructurado de reasentamiento en la UE**

Sobre la base de la experiencia adquirida con la actual iniciativa de reasentamiento y admisión humanitaria, la Comisión presentará una propuesta de reasentamiento a escala de la UE para definir la política de la UE en materia de reasentamiento. Esto permitirá un planteamiento común y más coordinado para la llegada segura y legal a la UE de las personas que necesitan protección. Esta iniciativa también permitirá a la UE poner en común esfuerzos de reasentamiento de manera más sistemática y asumir su parte equitativa de la responsabilidad mundial para proporcionar un refugio seguro a los refugiados del mundo.

4 El camino a seguir

A raíz de las recomendaciones expuestas en el presente informe, los Estados miembros deben seguir mejorando la aplicación de los programas de reubicación y reasentamiento y abordar los retos pendientes. Con carácter más urgente, el ritmo de reubicación debe aumentar significativa y coherentemente para responder con eficacia a la situación de urgencia humanitaria sobre el terreno.

El proceso de reubicación implica a varios interesados, y varios factores han contribuido hasta ahora a la limitada ejecución. El presente informe pone de manifiesto que, si bien sigue

³⁴ La propuesta de recopilación fue refrendada por el Consejo de Administración de la EASO en su reunión de 20 y 21 de enero de 2016.

habiendo problemas que deben abordarse, Italia, Grecia y los diferentes organismos implicados en la reubicación están redoblando esfuerzos para garantizar que su parte en el proceso se ejecute correctamente. Sin embargo, estos esfuerzos tienen que corresponderse con un compromiso similar por parte de los Estados miembros de reubicación. La voluntad de los Estados miembros de reubicación para cumplir plenamente sus obligaciones es crucial para que la reubicación funcione a fin de garantizar que el programa cumpla su objetivo de proporcionar ayuda urgente a Italia y Grecia para permitirles afrontar mejor la afluencia masiva de migrantes.

La Comisión ha calculado que para alcanzar el número de compromisos ya asignados (106 000) en las dos Decisiones del Consejo sobre reubicación, durante los 18,5 meses restantes debe alcanzarse como mínimo una tasa media de reubicación mensual de 5 679 personas. Esto supone aproximadamente 187 traslados por día y un procedimiento de reubicación que se dilate un máximo de dos semanas. La experiencia de los recientes traslados de reubicación a Portugal desde Grecia demuestra que el procedimiento de reubicación también puede realizarse en una semana. Basándose en este cálculo, **la Comisión considera que en el momento de su segundo informe sobre reubicación y reasentamiento, el 16 de abril, deben haberse realizado al menos 6 000 reubicaciones, y que intensificando los esfuerzos, para el tercer informe, el 16 de mayo, deben haberse realizado 20 000 reubicaciones, habida cuenta de la urgencia de la situación humanitaria sobre el terreno.**

En paralelo, con el fin de subrayar la importancia que se concede a la solidaridad con los terceros países afectados de la región y el papel de las vías legales para la migración, los Estados miembros deben cumplir sus compromisos respecto de las restantes 17 949 plazas de reasentamiento. Durante el resto del período, los Estados miembros tendrían que reasentar de media mensualmente a 855 personas necesitadas de protección.

En consonancia con su compromiso en virtud de la hoja de ruta «Restablecer Schengen», la Comisión informará mensualmente sobre los progresos realizados en la aplicación de los compromisos de reubicación y reasentamiento.