

3

LA NORMATIVA Y LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO EN 2012-2013

Irene Claro Quintáns

Profesora colaboradora, Derecho Internacional Público,
Facultad de Derecho (ICADE),
Universidad Pontificia Comillas
iclaro@der.upcomillas.es

1.Introducción

2.La actividad normativa

- 2.1. El control y la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea
- 2.2. La admisión y la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea
- 2.3. La celebración de acuerdos internacionales con terceros países
- 2.4. Asilo y refugiados

3.Programa de actuación política

PALABRAS CLAVE

migración cualificada, visados, reagrupación familiar, Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), reasentamiento

KEY WORDS

skilled migration, visas, family reunification, Common European Asylum System (CEAS), resettlement

RESUMEN

Durante el período 2012-2013 se han reforzado en el ámbito de la Unión Europea las medidas que persiguen mayor eficacia en el control de las fronteras exteriores. En lo que se refiere al objetivo de la integración, se ha puesto especial énfasis en fomentar la inmigración de profesionales altamente cualificados, al tiempo que se ha iniciado el proceso de revisión de la legislación sobre reagrupación familiar. Desde el punto de vista del asilo y la protección subsidiaria, se ha completado la segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y se ha hecho frente a tres situaciones que afectan al compromiso de solidaridad contraído por los estados miembros: el plan de acción nacional griego sobre inmigración y asilo, el conflicto sirio, y el reasentamiento de los beneficiarios de protección internacional.

ABSTRACT

In the period 2012-2013 measures seeking greater effectiveness in external border controls have been reinforced. With regard to the goal of integration, special emphasis is given to encouraging immigration by highly qualified professionals while the process of revising legislation on family reunification has simultaneously begun. From the point of view of asylum and subsidiary protection, the second phase of the Common European Asylum System (CEAS) has been completed and three situations affecting the commitment to solidarity contracted by the member states are now under consideration: the Greek National Action Plan on Asylum and Immigration; the Syrian conflict, and the resettlement of the beneficiaries of international protection provisions.

1. INTRODUCCIÓN

La globalización, el cambio demográfico y la transformación social están afectando a la Unión Europea y a sus estados miembros, y la migración continúa entre las prioridades de la agenda política de la Unión. El fomento de contactos entre ciudadanos, así como la movilidad, se han convertido en importantes elementos de la política exterior de la UE. En este contexto, la actividad normativa de la UE durante el período 2012-2013 se ha centrado en el control de las fronteras y en la integración de los nacionales de terceros países. Por un lado, se han planteado medidas para un control más eficaz de las fronteras exteriores, como el «Paquete de fronteras inteligentes», que consiste en la propuesta de un sistema de registro de entradas y salidas, de un Programa de Registro de Pasajeros y de las necesarias modificaciones del Código de Fronteras Schengen; asimismo, se ha desarrollado el Sistema de Información de Visados (VIS, por sus siglas en inglés) y extendido su aplicación a otras regiones. Por otro lado, se ha puesto un énfasis especial en fomentar la inmigración de profesionales altamente cualificados, al tiempo que se ha iniciado un procedimiento de revisión de la normativa sobre reagrupación familiar.

En el ámbito de la protección internacional, ha sido un período significativo en comparación con otros años, pues ha permitido completar, en junio de 2013, el conjunto de medidas legislativas que constituyen la segunda fase del llamado Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Además, durante la etapa estudiada, los estados miembros han tenido que enfrentarse al menos a tres situaciones que han puesto a prueba las medidas de solidaridad y han demostrado la necesidad de seguir poniendo el acento en el compromiso de solidaridad contraído por los mismos: el plan de acción nacional de Grecia en materia de asilo e inmigración, el conflicto de Siria y el reasentamiento de los beneficiarios de protección internacional.

2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA

2.1. El control y la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea

a) En la búsqueda de mayor eficacia en los procedimientos de control del cruce de fronteras exteriores, el 28 de febrero de 2013 la Comisión Europea presentó el «Paquete de fronteras inteligentes», que se sustenta sobre tres pilares: un sistema de registro de entradas y salidas, un Programa de Registro de Pasajeros y las necesarias modificaciones del Código de Fronteras Schengen para acelerar y reforzar los procedimientos de control en las fronteras aplicables a los extranjeros que viajan a la UE. De acuerdo con este Código, establecido el 15 de marzo de 2006, los ciudadanos de la UE y otros beneficiarios del derecho de libre circulación en virtud del Derecho

de la Unión que cruzan la frontera exterior son sometidos a una inspección mínima, tanto a la entrada como a la salida, que consiste en verificar los documentos de viaje para determinar su identidad. Los nacionales de terceros países, sin embargo, tienen que someterse a una inspección minuciosa a la entrada, que incluye el hecho de verificar el objeto de la estancia, comprobar que disponen de medios de subsistencia suficientes y confirmar si aparecen en el Sistema de Información de Schengen (SIS) y en las bases de datos nacionales. A pesar de estas medidas, conviene señalar que no existe un sistema de anotación coherente a escala de la UE de las entradas y salidas de viajeros del espacio Schengen. Tampoco existen medios fiables para que los estados miembros puedan supervisar si el extranjero ha sobrepasado su derecho de estancia, ni se disponen de datos suficientes sobre el número de inmigrantes irregulares que permanecen actualmente en la UE.

Ante esta situación, la Comisión Europea propuso crear un Sistema de Entrada/Salida (EES, por sus siglas en inglés) para registrar los datos de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de estados miembros de la UE (COM(2013) 95 final, de 28 de febrero de 2013). No era una idea completamente novedosa, pues la propia Comisión ya la había sugerido en su Comunicación de 13 de febrero de 2008 («Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la UE» COM(2008) 69 final) y tal propuesta había recibido el respaldo del Programa de Estocolmo aprobado por el Consejo en 2009. El Sistema previsto permitiría el registro electrónico de las fechas y lugares de entrada y salida de todos los nacionales de terceros países admitidos para una estancia de corta duración. El propósito del Sistema de Entrada/Salida es mejorar la gestión de las fronteras exteriores y la lucha contra la migración irregular a través de un sistema que calcule la estancia autorizada de cada viajero, preste asistencia en la identificación de cualquier persona y sirva de apoyo al análisis de las entradas y salidas de los nacionales de terceros países. Ello permitiría suprimir la obligación de sellar el documento de viaje contemplada en el Código de Fronteras Schengen.

La segunda medida que compone el llamado «Paquete de fronteras inteligentes» es un Programa de Registro de Pasajeros (COM[2013] 97 final). El objetivo del mismo es facilitar el cruce de las fronteras a los viajeros frecuentes nacionales de terceros países, previamente escrutados. Para cumplir los requisitos del Código de Fronteras Schengen, la guardia de fronteras debe determinar que los nacionales de terceros países reúnen las condiciones de entrada en la UE (propósito de la estancia, medios de subsistencia suficientes, intención de regresar al país de origen). Esta comprobación se efectúa mediante una entrevista a la persona y el control de documentos necesarios, así como de la confirmación de la reserva de alojamiento y del billete de regreso. Ante este marco y previendo un aumento del flujo de viajeros por las fronteras exteriores, hay que ofrecer a

los viajeros frecuentes nacionales de terceros países un procedimiento de inspección fronteriza alternativo cuyo enfoque vaya evolucionando. Así, la aplicación práctica del Registro de Pasajeros consistiría en expedir a cada viajero un testigo de autenticación en forma de tarjeta de lectura óptica. El lector de la barrera leería el testigo, el documento de viaje y las impresiones dactilares,

EL PROPÓSITO DEL SISTEMA DE ENTRADA/SALIDA ES MEJORAR LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES Y LA LUCHA CONTRA LA MIGRACIÓN IRREGULAR A TRAVÉS DE UN SISTEMA QUE CALCULE LA ESTANCIA AUTORIZADA DE CADA VIAJERO, PRESTE ASISTENCIA EN LA IDENTIFICACIÓN DE CUALQUIER PERSONA Y SIRVA DE APOYO AL ANÁLISIS DE LAS ENTRADAS Y SALIDAS DE LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES

que se compararían con los datos ya almacenados en las bases de datos, incluido el VIS en el caso de los titulares de visados. El establecimiento de un Sistema de Entrada/Salida que anotase las entradas y salidas para estancias de corta duración sería la condición previa necesaria para esta automatización de las inspecciones fronterizas de los viajeros registrados.

b) La Comisión Europea presentó el 25 de abril de 2013 su Informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el desarrollo del Sistema de Información de Visados (VIS) en 2012 (COM(2013) 232 final). Con el fin de apoyar la aplicación de una política común de visados en la UE y de gestionar las fronteras exteriores se estableció el conocido como VIS (Decisión 2004/512/CE del Consejo, de 8 de junio de 2004), cuya misión es verificar el historial de solicitud de visados y, a la entrada, comprobar si la persona que presenta el visado en la frontera es la misma para la que se expidió. Este sistema informático permite el

intercambio de datos sobre visados para estancias de corta duración entre los estados de Schengen, evita que los nacionales de terceros países busquen el sistema más favorable («visa shopping»), colabora en la lucha contra la migración irregular y contribuye a prevenir las amenazas a la seguridad interior de los estados miembros introduciendo procedimientos más rápidos y transparentes para los viajeros nacionales de terceros países. El VIS inició sus actividades en octubre de 2011 en el norte de África y desde entonces todos los estados de Schengen utilizan también este sistema en sus pasos fronterizos exteriores. El despliegue progresivo por diferentes regiones permitió en 2012 incluir las regiones de Oriente Próximo y el Golfo. La Decisión 2013/266/UE, de Ejecución de la Comisión, de 5 de junio de 2013, fijó la fecha de entrada en funcionamiento del VIS en una sexta y una séptima región. La sexta región en la que debe iniciarse la recogida

y transmisión de datos al VIS para todas las solicitudes de visado comprende Comores, Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Madagascar, Mauricio, Seychelles, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Tanzania y Uganda; mientras que la séptima región se extiende a Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe.

Por tanto, ahora son más las solicitudes de visado sujetas a los procedimientos del VIS, que buscan un procesamiento más rápido y una lucha más eficaz contra la usurpación de identidad. La Comisión Europea fue la responsable de su gestión desde 2004 hasta que la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA) asumió la responsabilidad operativa del Sistema el 1 de diciembre de 2012.

c) En 2012 se aprobó el Reglamento n.º 1273/2012 del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, sobre la migración del Sistema de Información de Schengen al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), el cual constituye un instrumento esencial para la aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen integradas en el marco de la UE. El SIS II Central está compuesto por una unidad de apoyo técnico y una interfaz nacional uniforme. La unidad de apoyo técnico del SIS II Central se encuentra en Estrasburgo y existe una unidad de seguridad en Austria (en Sankt Johann im Pongau). La Comisión sigue siendo responsable del SIS II Central y de su infraestructura de comunicación. Asimismo se encargará de coordinar las actividades y de facilitar el apoyo técnico y operativo a los estados miembros.

2.2 La admisión y la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea

a) Entre las condiciones de entrada que se exigen a los nacionales de terceros países se encuentran los visados. El Reglamento del Consejo n.º 539/2001 de 15 de marzo de 2001 establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a esa obligación (la denominada lista negativa) y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (lista positiva). La determinación de esos países se rige por la evaluación detallada, en cada caso concreto, de criterios relativos a la inmigración irregular, el orden público y la seguridad, así como a las relaciones exteriores de la UE con terceros países. La composición de las listas negativa y positiva debe ser revisada regularmente. Así, el 11 de noviembre de 2012 (COM(2012) 650 final) la Comisión presentó una propuesta que supondría los siguientes cambios: introducir en el visado una cláusula de salvaguardia por la que se suspende temporalmente la exención de visado para un tercer país de la lista positiva en caso de situación de emergencia; reforzar la seguridad jurídica estableciendo normas en relación con determinadas situaciones aún no contempladas en el

Reglamento; y ajustarse a los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa y el Código de visados adoptado en virtud del Reglamento del Consejo n.º 810/2009 de 15 de septiembre de 2009. Esta propuesta de Reglamento transferiría de la lista negativa a la positiva diversos países como Dominica, Granada, Kiribati, Nauru, Timor Leste, Trinidad y Tobago o Tuvalu. También quedarían exentos de visado los grupos de nacionales británicos que viven en su mayoría en el Caribe y que no son nacionales del Reino Unido con arreglo al Derecho de la Unión.

b) En 2012 los estados miembros iniciaron el proceso de aplicación de la Directiva sobre el permiso único de 2011 (2011/98/UE). Esta Directiva establece un procedimiento común y simplificado para los ciudadanos de terceros países que soliciten un permiso de residencia y de trabajo en un Estado miembro, así como un conjunto común de derechos que han de concederse a los inmigrantes regulares. El plazo de transposición termina el 25 de diciembre de 2013 y se ha previsto que el primer informe sobre su aplicación se haya finalizado antes de diciembre de 2016.

c) La Estrategia Europa 2020 pone de relieve la necesidad de asegurar un crecimiento sostenible e integrador en el que el capital humano constituya uno de los activos principales. En este contexto, la inmigración de profesionales altamente cualificados y de grupos como estudiantes o investigadores procedentes de terceros países está cada vez más demandada. El artículo 79 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) encomienda a la Unión el desarrollo de una política común de inmigración dirigida a garantizar una gestión eficiente de los flujos migratorios y un trato equitativo a los nacionales de terceros países que residan legalmente en los estados miembros. Por ello, y con el ánimo de contribuir además a la aplicación de la Estrategia Europa 2020, el 25 de marzo de 2013 la Comisión presentó una nueva propuesta de Directiva (COM (2013) 151 final) por la que se mejoran los instrumentos legislativos vigentes aplicables a los nacionales de terceros países que deseen entrar en la UE con fines de estudio o investigación. Se trata de una propuesta de refundición de la legislación que recoge las normas aplicables a los requisitos de entrada y residencia de los derechos de los investigadores (Directiva 2005/71/CE) y estudiantes (Directiva 2004/114/CE), entre otros grupos de nacionales de terceros países. La propuesta, que se articula bajo el título de «requisitos de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con fines de investigación, estudios, intercambio de alumnos, prácticas remuneradas y no remuneradas, servicio de voluntariado y colocación *au pair*», se explica por el cambio sustancial de las circunstancias y el contexto político desde el momento inicial de adopción de las directivas citadas. La propuesta de Directiva de la Comisión amplía la aplicación de las disposiciones comunes a dos nuevos grupos de nacionales de terceros países: los aprendices remunerados y los *au pair*. El objetivo general es propiciar las relaciones sociales, culturales y económicas entre la UE y terceros países; favorecer la transferencia de capacidades y conocimientos especializados;

así como fomentar la competitividad, aportando salvaguardias que garanticen a estos grupos de nacionales de terceros países un trato equitativo. La ausencia de un marco legal claro generaba un riesgo alto de explotación.

d) Finalmente, en el ámbito de la integración, se está estudiando también la revisión de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar. Tanto el Programa de Estocolmo como el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo indican que la reagrupación familiar es una de las cuestiones en las que la UE debe seguir desarrollando una política. A este fin respondía la Directiva 2003/86/CE, que establece las condiciones de entrada y de residencia de los miembros de la familia que no sean ciudadanos de la UE que se reúnen con un extranjero que reside legalmente en un Estado miembro. La propia Comisión Europea mencionaba en su primer informe sobre su aplicación (COM(2008) 610 final) la existencia de problemas y deficiencias en la aplicación nacional de la Directiva. Por ello, la Comisión consideró necesario entablar un diálogo público sobre la reagrupación familiar. En 2011 se publicó un Libro Verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (COM(2011) 735 final, de 15 de noviembre de 2011), que dio paso a un proceso de consultas públicas. Acerca del Libro Verde, emitieron sus respectivos dictámenes el Comité de las Regiones (en 2012/C 225/02 de 27 de julio de 2012) y el Comité Económico y Social Europeo (2012/C 229/14, de 31 de julio de 2012). Aunque la aplicación de la Directiva se utiliza en algunas ocasiones como elemento disuasorio, la reunificación familiar no debería entenderse como instrumento de contención de flujos migratorios. En cambio, sí es una finalidad específica para una mejor integración del migrante regular y supone el respeto del derecho a la familia. El ejercicio del derecho a la reunificación familiar representa un salto cualitativo de las políticas migratorias, que se muestran más maduras en la atención prestada a la estabilización de la presencia de inmigrantes como instrumento indispensable para una efectiva integración socioeconómica en el país de acogida. Al mismo tiempo, representa un paso decisivo para contribuir a contener la inmigración clandestina y reducir formas peligrosas de exclusión social.

2.3. La celebración de acuerdos internacionales con terceros países

La Unión Europea está negociando y celebrando acuerdos de readmisión con los países de origen y de tránsito para facilitar el retorno de los migrantes irregulares y la cooperación en la lucha contra la trata de seres humanos. Dichos acuerdos incluyen compromisos recíprocos de cooperación entre la UE y sus socios de terceros países. La Comisión se ha impuesto como objetivo reforzar las garantías de protección de los derechos fundamentales en los acuerdos de readmisión de la UE negociados con terceros países en los últimos años.

En abril de 2012 se celebró un acuerdo de readmisión con Cabo Verde y en octubre de ese año con Armenia. En junio de 2012 se llegó a un acuerdo con Turquía, pendiente de firma y ratificación. En 2012 se entablaron también negociaciones con Marruecos y Túnez sobre nuevas asociaciones de movilidad, que suponen facilitar la movilidad y mejorar la gestión de la migración legal. El 1 de marzo de 2013 se alcanzó un acuerdo político con Marruecos. Asimismo, la UE ha iniciado conversaciones con Azerbaiján y con Jordania sobre migración, movilidad y seguridad; el objetivo fi-

**LA SEGUNDA MEDIDA QUE
COMPONE EL LLAMADO
«PAQUETE DE FRONTERAS
INTELIGENTES» ES UN
PROGRAMA DE REGISTRO DE
PASAJEROS**

nal es la probable creación de una asociación de movilidad con esos países. Además, se iniciarán diálogos similares con otros países de la región del Mediterráneo meridional cuando la situación política lo permita. Por otra parte, se contempla la posibilidad de ampliar el marco de cooperación bajo el «Programa Común sobre Migración y Movilidad» con países prioritarios, como India, que no son vecinos de la UE.

De acuerdo con las conclusiones del Consejo de 29 de mayo de 2012 (Conclusiones del Consejo sobre el «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad» doc. 9417/12) se ha otorgado prioridad a la Asociación África-UE sobre migración, movilidad y empleo, al Proceso de Rabat, al Proceso de Praga y al Grupo de expertos en migración y asilo de la Asociación Oriental en el Este, así como al diálogo sobre migración entre la UE y los países de América Latina y el Caribe y al diálogo con los países situados en la ruta de la seda en el marco del Proceso de Budapest. Este proceso es un foro consultivo de estados y organizaciones internacionales cuyo objetivo es crear sistemas completos y sostenibles de migración ordenada. Por su parte, el Proceso de Praga es un proyecto político que comenzó con una conferencia ministerial en 2009 y que promueve la construcción de asociaciones para la migración entre estados miembros de la UE, del espacio Schengen, del sudoeste y del este de Europa, así como de Asia Central además de Turquía.

2.4. Asilo y refugiados

a) Durante 2012 y el primer semestre de 2013 se siguió trabajando en la preparación de la segunda fase del llamado Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo y la Comisión continuaron con sus esfuerzos para completar los instrumentos necesarios para disponer de un estatuto uniforme y de un procedimiento común de protección internacional en la UE. Tras la adopción en 2011 de la Directiva 2011/96/CE sobre requisitos para

la concesión de protección internacional, modificativa de la anterior de 2004, en 2012 se alcanzó un acuerdo político sobre la refundición de las demás normas que componen el SECA. Todas ellas se adoptaron y publicaron el mismo día a mediados de 2013.

El Reglamento n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, sustituye al Reglamento n.º 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003. El conocido como Sistema de Dublín sigue siendo una piedra angular en la construcción del SECA, ya que atribuye claramente entre los estados miembros la responsabilidad del examen de las solicitudes de protección internacional. En el nuevo Reglamento se confirman los principios que sustentan el sistema y se introducen ciertos cambios: desde el internamiento de solicitantes, que no puede efectuarse por el único motivo de haber solicitado protección internacional y, además de ser lo más breve posible, tiene que estar sujeto a los principios de necesidad y proporcionalidad, hasta el establecimiento de un mecanismo de alerta rápida, capacidad de respuesta y gestión de crisis en materia de asilo que sirva para prevenir cualquier deficiencia o colapso de los sistemas de asilo.

Para facilitar la aplicación efectiva del sistema de Dublín se aprobó el Reglamento n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares y que modifica el anterior Reglamento n.º 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000. El nuevo Reglamento «Eurodac» permite el acceso a las autoridades policiales a la base de datos de la UE que contiene las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y de las personas que han entrado de forma irregular en el espacio comunitario. Aunque se ha limitado a ciertas circunstancias para prevenir o investigar delitos graves como el terrorismo, su inclusión ha resultado muy polémica.

También se introdujeron cambios en las normas mínimas sobre condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional en los estados miembros. Así, la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 introdujo una serie de modificaciones sustanciales en la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003. El Programa de Estocolmo considera fundamental que, independientemente del Estado miembro en que soliciten protección internacional, las personas reciban un nivel de tratamiento equivalente en relación con las condiciones de acogida. Por otro lado, la armonización de las condiciones de acogida de los solicitantes debe contribuir a limitar los movimientos secundarios de los solicitantes debidos a la diversidad de las condiciones de acogida.

Por último, la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, modificó en parte la vigente hasta entonces Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005. El objetivo es establecer a corto plazo normas comunes para procedimientos justos y eficientes de asilo en los estados miembros y, a más largo plazo, normas de la Unión que lleven a un procedimiento común de asilo. El Programa de Estocolmo sostiene que las personas que necesiten protección internacional deben tener acceso garantizado a procedimientos de asilo seguros y eficaces desde el punto de vista jurídico. De conformidad con dicho Programa, las personas, independientemente del Estado miembro en que se presente su solicitud de protección internacional, deben recibir el mismo nivel de tratamiento en lo referente a la tramitación del procedimiento y la determinación del estatuto. El objetivo es que los casos similares reciban un trato semejante y produzcan el mismo resultado.

b) En las cuestiones relativas al asilo y la protección subsidiaria y, en particular, a la aplicación del SECA, desempeña un papel clave la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés), que se dedica fundamentalmente a reforzar la cooperación práctica y a coordinar el apoyo operativo entre los estados miembros. En 2012 presentó el primer informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea y sobre las actividades de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, correspondiente a 2011. El segundo informe anual, presentado en 2013, ofrece un panorama completo de las solicitudes de protección internacional presentadas durante 2012 en la UE y del modo en que las abordaron los estados miembros, de las novedades importantes en relación con el asilo registradas a escala de la UE y nacional, y del funcionamiento de todos los aspectos clave del SECA. Por otro lado, el proyecto de programa de trabajo para 2014 presentado en 2013 se relaciona con el programa de trabajo plurianual 2014-2016 de la organización, que define el contexto estratégico de la EASO para ese período y constituye la base de su planificación presupuestaria.

La EASO se encontró plenamente operativa y logró su independencia financiera en septiembre de 2012. Las principales medidas de cooperación práctica en materia de asilo, hasta entonces gestionadas por la Comisión Europea, fueron transferidas a la Agencia en ese año. Esta siguió apoyando la aplicación del Plan de Acción de la UE sobre migración y asilo en Grecia y, además, llevó a cabo un despliegue de sus equipos de apoyo al asilo en Luxemburgo, para facilitar la formación de los agentes de asilo. En cuanto a las consecuencias del conflicto sirio en los sistemas de asilo de algunos estados miembros, estos se encuentran ante un importante reto. En agosto de 2012 la Comisión Europea creó una red que incluye a las agencias competentes –EASO, Frontex y Europol– para facilitar el intercambio de información que permita coordinar sus intervenciones.

c) La Comisión Europea considera que uno de los actos más tangibles de solidaridad entre estados es el reasentamiento (COM(2013) 422 final). También es uno de los más controvertidos. Los estados miembros alcanzaron un acuerdo sobre el programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento en el marco del Fondo Europeo para los Refugiados en marzo de 2012 (Decisión n.º 281/2012/UE, de 29 de marzo de 2012), y con este acuerdo definieron por primera vez las prioridades comunes específicas de la UE en esta materia para 2013. En el marco de este programa, los estados miembros participantes se comprometieron a reasentar a 3.962 refugiados en 2013. Las líneas generales del programa de reasentamiento para 2014 se negociaron como parte del Fondo de Asilo y Migración. El primer proyecto de la UE de reasentamiento (EUREMA) afectó a 227 beneficiarios de protección internacional en 2010-2011. Durante 2012 se aplicó el proyecto EUREMA II, que se amplió hasta finales de 2013. La aplicación de este programa encuentra graves dificultades derivadas de los restrictivos criterios aplicados por los estados miembros para seleccionar a los refugiados que serán reasentados y de la propia percepción de los beneficiarios, que en ocasiones consideran que podría causarles dificultades de integración en los estados miembros a donde van a ser trasladados.

3. PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICA

a) La Primavera Árabe y los sucesos del sur del Mediterráneo en 2011 destacaron la necesidad de una política de migración coherente y completa para la UE que aborde los distintos aspectos de forma equilibrada. Así, la movilidad de los nacionales de terceros países para atravesar las fronteras exteriores de la UE adquiere una importancia estratégica. Dentro de este marco se sitúan los diálogos sobre visados puestos en marcha por la UE. También tiene que haber un debate con el sector privado y con los empleadores, pues es prioritario facilitar la integración de los migrantes en el mercado laboral.

La UE se enfrenta a grandes desafíos estructurales tanto demográficos como económicos. La población en edad de trabajar casi se ha estancado y probablemente empezará a disminuir en los dos próximos años. Las pautas observadas de crecimiento de empleo, con énfasis en la mano de obra cualificada, persistirán en la próxima década. La UE se enfrenta también a la necesidad de innovar. Aunque el mercado de la UE es el más grande del mundo, sigue estando fragmentado y no es lo suficientemente propicio para la innovación. Por ello, la Estrategia Europa 2020 y su iniciativa «Unión por la Innovación» se han marcado el objetivo de aumentar la inversión en investigación e innovación. La inmigración procedente de terceros países es una cantera de profesionales altamente cualificados y la UE quiere actuar para atraer a determinados grupos de nacionales de esos países, incluidos estudiantes e investigadores. Tanto en los Consejos informales de Justicia

y Asuntos de Interior (JAI) como en el Parlamento Europeo se están celebrando debates políticos sobre el modo en que la migración podría utilizarse con mayor eficacia para contribuir al crecimiento (reunión informal del Consejo JAI, 23 y 24 de julio de 2012 y 17-18 de enero de 2013).

b) El «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad» (COM(2011) 743 final, de 18 de noviembre de 2011) sigue siendo el marco general de la política de migración exterior de la UE. El Enfoque Global pretende contribuir al éxito de la Estrategia Europa 2020, sobre todo a través de su objetivo de mejorar la organización de la migración legal y de fomentar una movilidad correctamente gestionada, junto a sus otros pilares: la lucha contra la migración irregular, la migración y el desarrollo y la protección internacional.

La «Acción de la Unión Europea frente a las presiones migratorias - Una respuesta estratégica», aprobada el 23 de abril de 2012 por el Consejo, se configura como un instrumento que permite a la UE y sus estados miembros hacer frente a la migración irregular y, al mismo tiempo, garantizar el respeto de los derechos fundamentales. Señala seis prioridades estratégicas de actuación: i) reforzar la cooperación con los terceros países de origen y de tránsito en materia de gestión de la migración; ii) mejorar la gestión de las fronteras en las fronteras exteriores; iii) prevenir la inmigración ilegal a través de la frontera greco-turca; iv) combatir mejor el uso indebido de los canales de migración legal; v) combatir mejor el uso indebido de los canales de migración; salvaguardar y proteger la libre circulación previniendo el uso indebido por parte de los ciudadanos de terceros países; y vi) mejorar la gestión de la migración, incluida la cooperación sobre prácticas de retorno. Estas prioridades estratégicas deben considerarse como parte de la gestión amplia de los flujos migratorios.

c) Por lo que se refiere a la política de visados, esta debería seguir ofreciendo seguridad en las fronteras exteriores y, al mismo tiempo, facilitar las oportunidades de desplazamiento de ciertos viajeros, incluidos los turistas. Una política de visados más inteligente podría contribuir a los objetivos de crecimiento de la Estrategia Europa 2020, al mejorar las oportunidades de viajar, especialmente de los turistas. Se plantea dentro de la UE la necesidad de considerar el impacto económico de la política de visados en el conjunto de la economía de la Unión y, en particular, en el ámbito del turismo, así como de reflexionar sobre cómo puede tener mayor coherencia con los objetivos de crecimiento de la Estrategia Europa 2020 (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo para la Aplicación y desarrollo de la política común de visados como estímulo del crecimiento en la UE, COM(2012) 649 final, de 7 de noviembre de 2012). La actual crisis económica obliga hacer esfuerzos para aumentar los flujos turísticos hacia Europa. En el ámbito de la UE se ha iniciado este debate y se ha empezado por indicar ciertas deficiencias en la aplicación del Código

de visados. Se trata de facilitar la expedición de visados en la industria turística, posibilidad que ya había barajado la Comisión en 2010 en su documento «Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo» (COM(2010) 352 final). La propuesta se articula en diversos frentes: simplificar y reducir los procedimientos, clarificar la definición de «consulado competente», simplificar el impreso de solicitud y los requisitos de los documentos acreditativos, etc. No obstante, no cabe duda de que la forma más eficaz de facilitar la expedición de visados sería la exención de los mismos y la transferencia de los países de la lista negativa a la positiva. Puesto que esta no es una respuesta factible, debe buscarse un equilibrio que responda a los requisitos de la política común de visados como instrumento que garantice el buen funcionamiento del espacio Schengen sin fronteras interiores. Para muchos países terceros la liberalización de visados será probablemente el objetivo final. Ello exigirá un elevado nivel de compromiso político.

d) Uno de los grupos más vulnerables a los que se presta especial atención en la UE es al de los menores no acompañados. Su llegada a los estados miembros no es un fenómeno temporal, sino una característica crónica de la inmigración hacia la UE. Las razones que provocan la llegada

de estos menores son variadas (conflictos armados, catástrofes naturales, envío por los familiares o víctimas de trata). La prevención de la migración insegura y de la trata de menores es el primer paso para abordar el problema de la migración de menores no acompañados. La UE y los estados miembros integran la migración de menores en la cooperación al desarrollo. La necesidad de un enfoque común se materializó en el Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014) (COM(2010) 213 final), seguido por la adopción de las conclusiones del Consejo sobre los menores no acompañados en junio de 2010. Tanto el Plan de acción como las conclusiones plantearon ese necesario enfoque común basado en el principio del interés superior del menor. Las principales vías de acción expuestas son la prevención, la recepción y la identificación de soluciones duraderas, y deben aplicarse a través de medidas prácticas. La situación de estos menores deberá seguir tratándose en el contexto de la política exterior de migración, tal como está previsto en el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad. Por otro lado, para avanzar en cuestiones como la unidad familiar o la garantía de retorno seguro, la participación de los países de origen es imprescindible. La Comisión puso de relieve en el informe intermedio sobre su aplicación (COM(2012) 554 final de 28 de septiembre de 2012) los logros producidos entre mayo de

AHORA SON MÁS LAS SOLICITUDES DE VISADO SUJETAS A LOS PROCEDIMIENTOS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE VISADOS, QUE BUSCAN UN PROCESAMIENTO MÁS RÁPIDO Y UNA LUCHA MÁS EFICAZ CONTRA LA USURPACIÓN DE IDENTIDAD

2010 y junio de 2012 e identificó los ámbitos que requieren mayor atención durante 2013 y 2014. Cabe subrayar que es necesario mejorar la recogida de datos, prevenir la migración insegura y la trata de seres humanos, garantizar las condiciones de acogida y las garantías procesales e insistir en la búsqueda de soluciones duraderas. Además hay una muestra de especial preocupación por integrar las necesidades específicas de estos menores y su posición vulnerable en las normas sobre asilo aprobadas en el ámbito comunitario.

e) Las medidas adoptadas en materia de asilo tienen el fin de garantizar la protección de los derechos fundamentales de los solicitantes de protección internacional y, en particular, el principio de no devolución así como el derecho a la tutela judicial efectiva. Una política común en materia de asilo, incluido un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), es uno de los elementos constitutivos del objetivo de la UE de establecer progresivamente un Espacio de libertad y seguridad. En el Programa de Estocolmo el Consejo Europeo reiteró su compromiso con el objetivo de establecer en 2012 un espacio común de protección y solidaridad con arreglo al artículo 78 del TFUE para las personas a las que se conceda protección internacional. El SECA se apoya sobre tres pilares fundamentales: el desarrollo de un marco jurídico orientado a la armonización de la legislación de los estados miembros en materia de asilo; la cooperación práctica eficaz, coordinada y promovida por la EASO; y el fortalecimiento de la solidaridad y del sentido de la responsabilidad entre los estados miembros y entre la UE y terceros países.

Por otro lado, se ha planteado un intenso debate en la UE sobre la solidaridad, a raíz especialmente de los acontecimientos en Siria y Grecia. Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo han adoptado documentos estratégicos complementados por dictámenes del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social Europeo. Todos ellos corroboran el apoyo a la estrategia presentada por la Comisión Europea (COM(2011) 835 final) sobre una mayor solidaridad en el ámbito de la protección internacional. La estrategia se basa en reforzar la confianza mutua y en desarrollar, de forma paralela, las herramientas necesarias para atender a las diferentes situaciones a las que se enfrentan los estados miembros.

La UE considera que la solidaridad en materia de asilo debe trasladarse también fuera de sus fronteras a terceros países. En este marco se desarrollan los programas regionales de protección (PRP), que la Comisión Europea ha apoyado activamente en el norte de África (Túnez y Egipto). También a petición del Consejo de Justicia e Interior formulada en octubre de 2012 –y para responder a la crisis de refugiados provocada por el conflicto sirio– la Comisión va a crear en 2014 un programa regional de protección y desarrollo en Oriente Próximo, así como a complementar la asistencia humanitaria inmediata.

Durante 2012 también se produjeron avances en el marco jurídico y político de la lucha contra la trata de seres humanos dentro de la UE. La trata de seres humanos es una violación grave de la dignidad y de la libertad de las personas que presenta formas diferentes y evoluciona con los cambios socioeconómicos. Este complejo fenómeno transnacional se ha configurado como una lucrativa actividad delictiva. Existe un compromiso político en el ámbito comunitario para luchar contra ella que se ha materializado en diferentes medidas y normas. Entre ellas, la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, de 15 de abril de 2011, cuyo plazo de transposición terminó en abril de 2013. La Directiva adopta un enfoque integrado y global desde la perspectiva de los derechos de las víctimas. No se centra solo en el aspecto represivo, sino que pretende también prevenir la delincuencia y garantizar que las víctimas puedan recuperarse y reintegrarse en la sociedad. Otras medidas de la UE reflejan su interés por el tema. Así, la Estrategia de Seguridad Interior de la UE (COM(2010) 673 final) o el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad. Este último pone de relieve la importancia de la cooperación con los terceros países de origen, de tránsito y de destino e identifica como uno de sus pilares la prevención y la reducción de la migración irregular y la trata de seres humanos. En junio de 2012 la Comisión Europea presentó la «Estrategia de la Unión Europea para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016)» (COM(2012) 286 final), intentando fijar el centro de atención en las víctimas y complementar de algún modo la aplicación de la legislación de la UE en la materia. La existencia de tantas medidas legislativas y políticas diversas plantea un riesgo de solapamiento y de duplicación de iniciativas. El objetivo de la Estrategia presentada por la Comisión es proporcionar un marco coherente para las iniciativas previstas, fijar prioridades y complementar la Directiva de 2011. Para hacer seguimiento de su aplicación se cuenta con la Oficina del Coordinador de la UE para la lucha contra la trata de seres humanos, creada en 2011. La Estrategia presenta cinco prioridades en las que debe centrarse la UE para abordar la cuestión de la trata de seres humanos: detectar, proteger y asistir a las víctimas de la trata; reforzar la prevención; perseguir más activamente a los traficantes; mejorar la coordinación y cooperación entre los principales interesados y la coherencia de las políticas; así como conocer mejor y responder eficazmente a las nuevas tendencias relacionadas con todas las formas de trata. El Consejo de la Unión Europea acogió favorablemente en sus conclusiones de octubre de 2012 la Estrategia presentada por la Comisión y reafirmó la voluntad política y la disposición de los estados miembros a actuar de acuerdo con esos compromisos políticos. En la misma línea se mostraron también el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones.

