



Bruselas, 22.5.2014
COM(2014) 288 final

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

V Informe Anual de Migración y Asio (2013)

{SWD(2014) 165 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

V Informe Anual de Migración y Asilo (2013)

1. INTRODUCCIÓN

El año 2013 supuso un aumento del número de solicitudes de asilo mucho más considerable que el que habíamos conocido durante varios años. También creció notablemente, con relación a 2012, el número de personas descubiertas mientras cruzaban ilegalmente la frontera. Esto demostró la necesidad de que la UE interviniera para ayudar a los Estados miembros a responder al reto de la presión migratoria, respetando plenamente los derechos fundamentales de los inmigrantes. La tragedia del 3 de octubre junto a la isla italiana de Lampedusa, cuando zozobró un barco con más de 500 inmigrantes a bordo y perecieron más de 360 personas, marcó un hito trágico en el debate sobre migración y asilo en Europa. No era un accidente aislado. Se calcula que en 2013 llegaron a Europa por mar 40 000 personas de las que al menos 600 se cree que perdieron la vida en su intento de alcanzar las costas de la UE¹.

Para desarrollar una estrategia general que impida que sigan perdiéndose vidas en el Mediterráneo y marcar actuaciones prioritarias para utilizar más eficazmente a corto plazo las líneas de acción y las herramientas de Europa, basadas en los principios de prevención, protección y solidaridad, se creó un Grupo Especial del Mediterráneo (GEM). Este definió un amplio abanico de medidas para toda el área mediterránea, que se precisan en una Comunicación² adoptada por la Comisión el 4 de diciembre de 2013. En ellas se incluía la cooperación con terceros países, la potenciación de vías de inmigración legal, un compromiso claro de reubicación, nuevas iniciativas para atajar la trata y el contrabando de seres humanos y el reforzamiento de la vigilancia de fronteras. La Comunicación acentuaba la necesidad de ofrecer ayuda operativa a los Estados miembros que sufrieran presión migratoria. El Consejo Europeo de diciembre celebró la Comunicación e invitó a la Comisión a que lo informara de su aplicación.

Pero la tragedia de Lampedusa no sucedió en un vacío político. Al encontrarse el conflicto sirio y llegar el número de refugiados sirios a más de 2 300 000 a principios de 2014³, se intensificó la urgencia para que la UE y los Estados miembros desarrollaran políticas de inmigración, asilo y fronteras exteriores, basadas en la protección de los inmigrantes, así como de solidaridad entre los Estados miembros. Un logro significativo al respecto fue la adopción del Sistema Europeo Común de Asilo, que establece normas comunes ambiciosas y refuerza la cooperación para garantizar que los solicitantes de asilo reciban un trato igual en toda la UE con arreglo a un sistema transparente y justo. En 2013 hubo también cambios importantes en la gestión de fronteras, en especial en la Gobernanza Schengen y con las nuevas propuestas de Fronteras Inteligentes.

¹ De 1998 a 2013, vimos a 623 118 inmigrantes alcanzar irregularmente las costas de la UE, lo que representa un promedio de casi 40 000 personas al año. Fuente: *Migrants smuggled by sea to the EU: facts, laws and policy options*, Migration Policy Center.

² <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC-RR-2013-009.pdf>

³ COM(2013) 869 final.

³ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

Junto a la necesidad de responder a situaciones de crisis, la UE siguió enfrentándose al problema de garantizar la recuperación económica y el crecimiento. Una inmigración bien gestionada puede ayudar a impulsar la economía, disponer de destrezas necesarias y atajar las carencias del mercado de trabajo.

La actuación de la UE debe considerarse también en el contexto político amplio de la relación que guarda la Unión con los respectivos países y regiones asociados. La Política Europea de Vecindad (PEV)⁴ y el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (EGMM)⁵ proporcionan el marco para reforzar un diálogo y una cooperación extensos sobre migración y movilidad con los países socios con objeto, por ejemplo, de atajar las causas profundas de la migración irregular o forzada, prevenir incidentes dramáticos y proteger las vidas de los emigrantes y sus derechos fundamentales.

Con base en el EGMM y la política de desarrollo de la UE – la Agenda para el Cambio – se revisó el marco de actuación en materia de migración y desarrollo de la UE en la Comunicación. «Maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración»⁶ y posteriores conclusiones del Consejo⁷, acentuando el papel de una gobernanza efectiva de la migración para potenciar sinergias positivas entre migración y desarrollo y reforzar el compromiso de la UE para ayudar a los países en desarrollo a reforzar la gobernanza de la emigración.

En 2013 se dieron también avances importantes para fijar prioridades y garantizar financiación de la UE a actuaciones en materia de asilo, migración e integración y se concluyeron las negociaciones sobre el marco financiero plurianual 2014-2020. El 13 de marzo de 2014, el Parlamento Europeo aprobó el nuevo Reglamento por el que se creaba el nuevo Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) y el nuevo Fondo de Seguridad Interior (FSI)⁸.

El Informe presente resume la evaluación que hace la Comisión de las principales líneas de la actuación de la UE en materia de inmigración y asilo en 2013. Se completa con un documento de trabajo interno⁹ que proporciona más información y estadísticas tanto a nivel de la UE y como de los Estados miembros, este último reunido por la Red Europea de Migración¹⁰.

2. CIFRAS CLAVE DE LA MIGRACIÓN EN LA UE EN 2013¹¹

A principios de 2013, la población de la UE era de 503 millones, 20,4 de los cuales eran nacionales de terceros países, lo que correspondía al 4 % de la población total. En 2012 se expidieron a nacionales de terceros países 2 100 000 permisos de primera residencia¹². De estos, un 32 % se concedió por razones familiares, un 23 % por actividades remuneradas, un 22 % por estudios y un 23 % por otras razones (incluida la protección internacional). Los

⁴ http://eeas.europa.eu/enp/index_es.htm ⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index_es.htm a

⁶ COM(2013)292.

⁷ Documento del Consejo 12415/13.

⁸ Entrada en vigor prevista en el segundo trimestre de 2014.

⁹ SWD (2014) 165.

¹⁰ REM, <http://www.emn.europa.eu>

¹¹ Las estadísticas presentadas en la presente Comunicación son sobre todo las últimas disponibles en Eurostat. Las hay más detalladas, algunas de la REM y desglosadas por Estado miembro, que se incluyen en el anexo estadístico del documento de trabajo SWD(2014)165.

¹² Los datos de Eurostat referidos a 2012 y 2013 estarán disponibles en julio de 2013. En SWD (2014) 165, anexo estadístico, se incluyen datos parciales presentados por la REM.

países cuyos nacionales recibieron el mayor número de permisos fueron Estados Unidos con 200 000 nacionales, que representaban un 9,5 % del total, seguidos por Ucrania, China e India, con un 7,5 % del total (163 000, 161 000 y 157 000). Un número importante de permisos (entre el 5 % y el 2,5 % del total) se expidieron a nacionales de Marruecos (102 000), Rusia (66 000), Filipinas 62 000), Turquía (59 000) y Brasil (51 000).

El número total de solicitudes de asilo en 2013 ascendió a 434 160, lo que representa un fuerte incremento, unas 100 000 más que el año anterior. El mayor número de solicitantes procedía de Siria (50 470, un 12 % del total); otros países bien representados fueron Rusia, Afganistán, Serbia, Paquistán y Kosovo. De todos los solicitantes, 112 730 recibieron protección en primera instancia (49 510 refugiados, 45 540 con protección subsidiaria o 17 685 por razones humanitarias¹³), lo que supone un 35 % de todas las decisiones de primera instancia adoptadas¹⁴.

La inmensa mayoría de las más de 2 300 000 personas que huyeron de Siria desde que estalló el conflicto en 2011 hallaron refugio en Líbano, Turquía, Jordania, Irak y Egipto¹⁵ y unas 82 730¹⁶ pidieron asilo en la UE¹⁷.

El número de menores no acompañados que solicitaron protección internacional se mantuvo igual a 2012, con 12 425 solicitudes. Procedentes principalmente de Afganistán (3 310), Somalia (1 580), Siria (1 010) y Eritrea (715), la mayoría de los mismos fueron aceptados en Suecia, Alemania, el Reino Unido, Austria e Italia.

Las estadísticas de inmigración irregular pueden ser incompletas o de fiabilidad limitada teniendo en cuenta la índole del fenómeno que tratan de reflejar. Sin embargo, la inmigración irregular sigue siendo un componente importante de la migración a la UE. Indicadores como rechazos, detenciones y devoluciones pueden utilizarse, pero deben leerse con mucha cautela.

En 2013¹⁸, se denegó la entrada en la UE a unas 317 840, lo que supone un ligero incremento del 0,6 % respecto a 2012; la gran mayoría (61 %) fueron rechazadas en España. Disminuyó el número de detenciones, que fue de 386 230 personas en 2013¹⁹ (433 665 en 2012). En 2013, los Estados miembros devolvieron a terceros países a unos 166 470 ciudadanos extracomunitarios²⁰. Los informes trimestrales de Frontex²¹ han servido también para informar puntualmente a los responsables políticos de la situación de las fronteras exteriores de la UE: en 2013 (enero-septiembre) se interceptó a 77 140 personas que cruzaban ilegalmente las fronteras de la UE, una cifra que, a partir de julio, se incrementó significativamente afectando mucho la costa italiana, debido sobre todo al recrudecimiento de la crisis siria.

¹³ Se concede protección humanitaria a los nacionales de terceros países o a las personas apátridas a quienes se permite permanecer en territorio de los Estados miembros por razones que no son estrictamente de protección internacional, sino discrecionalmente por compasión o razones humanitarias.

¹⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-24032014-AP/EN/3-24032014-AP-ES.PDF

¹⁵ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

¹⁶ 50 470 en 2013, 24 115 en 2012 y 8 145 en 2011.

¹⁷ La mayoría en Alemania y Suecia (un tercio de cada total), seguidas por Bulgaria, el Reino Unido, los Países Bajos, Austria, Dinamarca y Bélgica, con una incidencia marginal en los demás Estados miembros.

¹⁸ Eurostat; no hay datos de 2013 sobre Grecia.

¹⁹ Eurostat, no hay datos de 2013 sobre Grecia ni los Países Bajos.

²⁰ Eurostat, no hay datos de 2013 sobre Grecia.

²¹ <http://www.frontex.europa.eu/publications>

3. LABOR DE POTENCIACIÓN DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

3.1. Un logro importante: el acuerdo sobre el Sistema Europeo Común de Asilo

El año 2013 fue importante en el avance hacia el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Finalizaron las negociaciones sobre refundición de los Reglamentos Dublín²² y Eurodac²³ y de las Directivas sobre condiciones de recepción²⁴ y procedimientos de asilo²⁵, cuyos textos se adoptaron el 26 de junio de 2013²⁶. La refundición de la Directiva sobre requisitos para obtener protección internacional²⁷ y la ampliación del ámbito de la Directiva sobre residentes de larga duración²⁸ para dar también cabida a los beneficiarios de protección internacional empezaron a aplicarse. El SECA ofrecerá un mejor acceso al procedimiento de asilo a las personas que soliciten protección, decisiones más justas, prontas y mejores y condiciones dignas y decentes tanto para los solicitantes de asilo como para los que reciben protección internacional en territorio de la UE. En años próximos se hará hincapié en la aplicación uniforme de los nuevos instrumentos de asilo en toda la UE.

3.2. Cooperación práctica y solidaridad interna de la UE

3.2.1. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA)

La OEAA²⁹ siguió contribuyendo al desarrollo de iniciativas prácticas de cooperación en materia de asilo. En 2013 recibieron formación en los módulos del currículo de formación de la OEAA 2 111 funcionarios³⁰. La labor de la OEAA incluía la asistencia a los Estados miembros para mejorar la calidad de los procedimientos de asilo con especial hincapié en el acceso a la protección, la entrevista personal, la evaluación de las pruebas y la localización de la familia. En cuanto a la información sobre los países de origen, la agencia publicó un informe sobre los Balcanes Occidentales³¹ y organizó varios talleres sobre Siria, Rusia y otros países de origen clave de solicitantes de asilo. El llamado «enfoque en red» se perfeccionó y se constituyeron redes de expertos de los Estados miembros que mantienen contactos regulares con países de origen clave para compartir información y contribuir a armonizar decisiones a nivel de la UE.

La OEAA siguió prestando asistencia a Grecia y puso en marcha un plan de apoyo especial para Italia y Bulgaria en vista de las dificultades que tenían estos países para gestionar sus solicitudes de asilo. La agencia llevó también a cabo actuaciones en materia de reubicación, reasentamiento y dimensiones externas de la OEAA. El segundo «Informe Anual de la

²² Reglamento (UE) nº 604/2013 (DO L180 de 29.6.2013, p. 31).

²³ Reglamento (UE) nº 603/2013 (DO L 180 de 29.6.2013, p. 1).

²⁴ Directiva 2013/33/UE (DO L 180 de 29.6.2013, p. 96).

²⁵ Directiva 2003/32/UE (DO L 180 de 29.6.2013, p. 60).

²⁶ Más información en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_es.htm.
Folleto : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf
Infografía: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/multimedia/infographics>

²⁷ Directiva 2011/95/UE (DO L 337 de 20.12.2011, p. 9).

²⁸ Directiva 2003/109/CE (DO L 16 de 23.1.2004, p. 44), modificada por la Directiva 2011/51/UE (DO L132 de 19.5.2009, p. 1).

²⁹ <http://easo.europa.eu>

³⁰ 1947 personas recibieron formación en programas nacionales y 164 en sesiones de formación de formadores en Malta. Unas 200 de ellas no eran funcionarios de la UE y se formaron con proyectos como los de ACNUR, el Proceso de Praga y otros.

³¹ <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/WB-report-final-version.pdf>

Situación del Asilo en la Unión 2012»³², publicado en julio de 2013, ofrece un cuadro de la actividad de la OEAA y un análisis de los flujos de asilo hacia la UE.

3.2.2. *Financiación de emergencia y ayuda al asilo a los Estados miembros*

Tras la tragedia de Lampedusa, la Comisión prestó un apoyo especial a las autoridades italianas para ayudarlas a gestionar los flujos migratorios y controlar mejor la ruta del Mediterráneo central a fin de mejorar la vigilancia de fronteras y salvar vidas. Las operaciones de Frontex se han reforzado con un presupuesto adicional de 7,9 millones EUR; Italia recibió prestaciones de urgencia con cargo al Fondo Europeo para los Refugiados (FER)³³, el Fondo para las Fronteras Exteriores (FFE) y el Fondo de Repatriación (FR) por un total de 23 millones EUR.

Otros ocho Estados miembros³⁴ se beneficiaron además en 2013 de medidas de emergencia del FER por un importe total de 36,34 millones EUR³⁵, que se gastaron en respuestas rápidas a las secuelas de la crisis siria.

En 2013, Grecia recibió 82,7 millones EUR³⁶ del FER, el FR y el FFE. El Plan griego revisado de actuación en materia de migración y de reforma del asilo, presentado en enero de 2013³⁷, es ahora la referencia dentro de la UE en la gestión de la presión migratoria y las carencias globales³⁸. Grecia ha demostrado voluntad política para mejorar su sistema de asilo y sus políticas migratorias. Se logró un acuerdo para incrementar la capacidad de alojamiento abierto para solicitantes de asilo y personas vulnerables. Los trámites de asilo se han mejorado con la creación de nuevas oficinas regionales de asilo. Ya funcionan un primer centro de recepción en Fykaji Evros y centros de evaluación en las islas del norte del Egeo (Lesbos, Jíos y Samos). Y se han clausurado seis antiguos centros de detención que no eran adecuados para alojar en condiciones humanas a los inmigrantes. Si bien celebra estos avances, la Comisión considera que es preciso seguir trabajando, especialmente con respecto a los derechos humanos, la oferta continua de servicios y las condiciones de habitabilidad de las instalaciones de detención. La Comisión y su Grupo Especial sobre Grecia seguirán colaborando con las autoridades griegas para facilitar la aplicación efectiva del Plan de

³² Oficina Europea de Ayuda al Asilo, 2013 <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-ANNUAL-Report-Final.pdf>

³³ Un total de 12 millones EUR, 10 de ellos para responder a la tragedia de Lampedusa.

³⁴ Alemania, Francia, Hungría, Malta, los Países Bajos, Grecia y Bulgaria.

³⁵ De ellos 12 millones EUR para Italia.

³⁶ En 2011-2013 se concedieron a Grecia un total de 97,88 millones EUR del Fondo de Retorno, casi 130 millones del Fondo de Fronteras Exteriores y 23,97 millones del Fondo Europeo de Refugiados. Aunque la asignación del FER en 2013 se limitó a 3,2 millones EUR, las asignaciones griegas del Fondo de Retorno y del Fondo de Fronteras Exteriores fueron en 2013 de 35,5 y 44 millones EUR, respectivamente.

³⁷ Resumen del Plan de Acción griego de asilo y gestión de la migración (diciembre 2012).

³⁷ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/p4_exec_summary/p4_exec_summary_es.pdf.

³⁸ Cubre: la creación de un procedimiento de control en la frontera acorde con la legislación de la UE; la reforma del procedimiento de asilo con la creación de un nuevo servicio de asilo y de una autoridad administrativa independiente de recursos; la tramitación de los casos retrasados durante el periodo de transición; el incremento de la capacidad de recepción de solicitantes de asilo y el establecimiento de un sistema de retorno eficaz. La Comisión inició un ejercicio para fijar prioridades en la aplicación del Plan de Acción griego haciendo hincapié en actuaciones que respondieran a las preocupaciones principales que constituían la base de la sentencia condenatoria del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto M.S.S. y en las planteadas en los procedimientos de infracción en curso. La Comisión, junto con la OEAA y otras instancias interesadas, siguieron prestando apoyo a Grecia para mejorar su sistema de asilo, lo que incluía financiación específica y envío de equipos de ayuda al asilo de la OEAA.

actuación. También son necesarios el apoyo y la solidaridad constantes de otros Estados miembros.

La Comisión llevó a cabo misiones para discutir con Chipre la necesidad de mejorar su sistema de asilo y especialmente de incrementar las capacidades de alojamiento abierto y de mejorar las condiciones de recepción. En este sentido, los 2,7 millones EUR de asignaciones del FER para 2012 y 2013 se invertirán sobre todo en mejorar las condiciones de recepción. Como ya se ha dicho, Chipre se benefició además en 2013 de medidas de emergencia del FER.

A consecuencia del marcado incremento del número de emigrantes que cruzaron su frontera con Turquía y de solicitantes de protección internacional, las autoridades búlgaras reclamaron ayuda a diversas instancias, entre ellas la UE. En octubre de 2013, la Comisión, apoyándose en la OEAA y en Frontex, realizó una evaluación y fijó dos áreas problemáticas principales: la recepción y la capacidad de alojamiento; y la capacidad de tratar un aumento del número de solicitudes. Para remediar estas carencias, la OEAA y las autoridades búlgaras firmaron un plan operativo, aplicable hasta septiembre de 2014. Bulgaria recibió la ayuda de equipos de expertos destacados de otros Estados miembros y 5,65 millones de ayuda de la dotación para emergencias del FER para ampliar y remozar su capacidad de alojamiento. Con cargo al FFE se asignaron 2,4 millones EUR para ayudar a la policía de fronteras a identificar y registrar a las personas que llegasen por primera vez, mejorar la capacidad de alojamiento, contribuir al coste de transporte interior de los inmigrantes, mantener el control de las fronteras y supervisar el equipo técnico de vigilancia.

3.2.3. *Reubicación en territorio de la UE*

El primer Foro anual sobre Reubicación, celebrado el 25 de septiembre de 2013³⁹, dio ocasión a los Estados miembros de discutir con la Comisión sus necesidades para la reubicación y sus futuras intenciones en la materia. La Comunicación sobre el trabajo del GEM reiteró igualmente la importancia de la reubicación como instrumento clave de solidaridad voluntaria.

3.3. Programas regionales de protección y reasentamiento

La inclusión de la protección internacional y la dimensión externa del asilo como prioridad temática específica del EGMM revisado en 2012 han permitido un tratamiento más sistemático y estratégico de estos asuntos con diálogos sobre actuación y cooperación operativa. Ejemplo de ello es la creación de un sistema nacional de asilo, que es uno de los compromisos principales de Marruecos en el contexto del Plan de Acción PEV UE-Marruecos y Asociación para la Movilidad, firmado en junio de 2013.

La migración motivada por el conflicto sirio siguió siendo un problema importante para los sistemas de asilo de algunos Estados miembros (Bulgaria, Grecia y Chipre); otros Estados miembros vieron cómo aumentaba el número de solicitudes de asilo.

Los programas de protección regional (PRR) y el reasentamiento son instrumentos clave para reforzar la solidaridad con países terceros y ayudar a los refugiados y otras personas necesitadas de protección. El reasentamiento de refugiados es un acto de solidaridad entre los Estados miembros de la UE y los países terceros que albergan a grandes masas de refugiados.

³⁹ Reconociendo que los Estados miembros se oponían mayoritariamente a las sugerencias fijadas por la Comisión en la *Comunicación sobre una mayor solidaridad en la UE en el ámbito del asilo* COM(2011) 835 sobre un régimen voluntario de reubicación permanente, la Comisión organizó un Foro sobre Reubicación para discutir las necesidades, capacidades y preocupaciones políticas en la materia.

El objetivo de la Comisión es lograr que cada año un mayor número de refugiados se reasienten en más Estados miembros, sin dejar de respetar la naturaleza voluntaria del reasentamiento. Con su acuerdo sobre el Programa Conjunto de Reasentamiento de la UE⁴⁰, los Estados miembros convinieron por vez primera para 2013 en las prioridades de reasentamiento de la UE⁴¹. Esto fue una señal política potente de unidad y solidaridad y demuestra la importancia que conceden la UE y los Estados miembros a orientar el trabajo de reasentamiento de la UE hacia situaciones enquistadas que reclaman una atención particular.

En 2014 la Comisión finalizará el lanzamiento de un programa (de desarrollo) regional y protección en Oriente Medio. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) solicitó para 2013 unas 12 000 plazas de reasentamiento y admisión humanitaria para personas procedentes de Siria y otras 30 000 para finales de 2014. La Comisión apoyó la petición y diversos Estados miembros⁴² respondieron ofreciendo más de 13 300 plazas.

El marco de actuación de la UE en migración y desarrollo⁴³ se revisó también en 2013 y van a adoptarse medidas para integrar plenamente la emigración forzada en la agenda de desarrollo y migración de manera que los refugiados y otros emigrantes forzosos queden incluidos en una planificación a largo plazo del desarrollo, evitando así desplazamientos futuros y redoblando esfuerzos en la búsqueda de soluciones duraderas.

3.4. Menores no acompañados

Los menores no acompañados forman un colectivo vulnerable al que siguió prestándosele mucha atención en 2013, centrándose por igual en los que solicitaban asilo y en los que no lo hacen. En septiembre de 2013, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución sobre la situación de los menores no acompañados en la UE, urgiendo a la Comisión y a los Estados miembros a que incrementaran sus esfuerzos para proteger a este grupo vulnerable. La OEAA prosiguió su trabajo sobre evaluación de la edad⁴⁴, búsqueda de la familia y países de origen.

3.5. Erradicación de la trata de seres humanos y lucha contra el contrabando de personas

En abril de 2013, la Comisión publicó el primer informe estadístico sobre trata de seres humanos en la UE⁴⁵. Se identificaron 23 632 personas víctimas identificadas o presuntas víctimas de la trata en la UE durante el periodo 2008-2010; 80 % de las víctimas eran mujeres y niñas y un 20 % hombres y niños. El primer objetivo de la explotación era en la mayoría de los casos la explotación sexual (62 %), seguido de los trabajos forzosos (25 %) y otras formas de tráfico como la extirpación de órganos, las actividades delictivas o la venta de niños (14 %).

⁴⁰ Decisión 281/2012/UE de 29 de marzo de 2012. <http://www.resettlement.eu>

⁴¹ Con arreglo a este régimen, los Estados miembros participantes se comprometieron a reasentar a 3 962 refugiados en 2013. La cifra supone un incremento sobre 2012, en que se comprometieron 3 083 reasentamientos.

⁴² Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos, España y Suecia.

⁴³ Comunicación «Maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración», COM(2013)292 de 21.5.2013.

⁴⁴ <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Age-assessment-practice-in-Europe.pdf>

⁴⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf

El plazo de transposición de la Directiva 2011/36/UE⁴⁶, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, expiró en abril de 2013. Son 21 los Estados miembros que han notificado una transposición completa y la Comisión está incoando procedimientos contra los que no lo han hecho.

La Comunicación del GEM dedica un capítulo a la lucha contra la trata y el contrabando de seres humanos, donde se delinearán actuaciones concretas que emprender y se subraya la necesidad de hacer posible la lucha eficaz contra el contrabando sin criminalizar la asistencia humanitaria.

4. PROGRESO EN MATERIA DE PRESIONES MIGRATORIAS

4.1. Proseguir con un enfoque coherente para reducir la inmigración irregular

En sintonía con las prioridades estratégicas señaladas en la Tercera Actualización Bianual⁴⁷ de la «Acción de la Unión Europea frente a las presiones migratorias - Una respuesta estratégica»⁴⁸, en 2013 se lograron varios objetivos. Se celebraron nuevos acuerdos de readmisión (Armenia, Cabo Verde, Turquía) y siguió trabajándose para lograr la plena aplicación de los vigentes. El 1 de enero de 2014 entró en vigor el acuerdo de readmisión con Armenia. Concluyeron las negociaciones de readmisión con Azerbaiyán y, en febrero de 2014, se iniciaron otras con Bielorrusia. Se dieron pasos para impedir la inmigración irregular por la frontera greco-turca, gracias, entre otros factores, al empeño activo de Frontex, que continuó su trabajo de lucha y prevención de la inmigración irregular centrándose especialmente en los Balcanes Occidentales y Europa del Este. Se realizaron diversas actuaciones para recolectar, analizar y compartir datos sobre fraude y para compartir inteligencia y buenas prácticas de prevención entre los Estados miembros.

4.2. Política de retorno

En marzo de 2014 se adoptó una Comunicación sobre la política de retorno de la UE⁴⁹ que daba cuenta del desarrollo de dicha política durante los últimos años, analizando su impacto y presentando ideas prometedoras.

En 2013 se hicieron considerables progresos en la evaluación y el fomento de una aplicación correcta y armonizada de la Directiva sobre retorno⁵⁰, que promueve la cooperación operativa y establece un marco jurídico para aplicar las medidas de retorno en toda la UE. Un número importante de Estados miembros han iniciado o completado modificaciones de su legislación nacional para paliar las deficiencias halladas.

La opción preferida para llevar a cabo el retorno es la marcha voluntaria, aunque hay casos en que puede ser necesario el retorno forzoso. Los Estados miembros hicieron un uso creciente de las operaciones de retorno conjuntas coordinadas y financiadas por Frontex. Además, Frontex impartió formación para funcionarios encargados del retorno, centrada en la

⁴⁶ DO L101 de 15.4.2011, p. 1. Dinamarca no aplica esta Directiva.

⁴⁷ Doc. 16344/13, Aprobado por CEIFA/Comité mixto de 21 de noviembre de 2013.

⁴⁸ La «Acción de la UE sobre las presiones migratorias - Una respuesta estratégica» comprende siete áreas:: I) Reforzar la cooperación sobre gestión de la migración con los terceros países de tránsito y origen; II) Mejorar la gestión de las fronteras en las fronteras exteriores; III) Impedir la inmigración ilegal desde Turquía; IV) Combatir mejor el abuso de canales de inmigración legales; V) Garantizar y proteger la libre circulación impidiendo un mal uso de la misma por parte de nacionales de terceros países; VI) Potenciar la gestión de la migración incluyendo en ella la cooperación sobre prácticas de retorno; VII) Impedir la inmigración ilegal desde y a través de los países del Mediterráneo meridional.

⁴⁹ COM 2014(199) de 28.3.2014.

⁵⁰ Directiva 2008/115/CE (DO L 348 de 24.12.2008, p. 98).

salvaguardia de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas durante las operaciones de retorno forzoso.

Se anima a los Estados miembros a aplicar con ambición las sugerencias hechas por la Comisión en la Comunicación sobre retorno. Se incide sobre todo en la adopción de un «Manual de retorno» que contenga directrices, buenas prácticas y recomendaciones para las autoridades que se ocupan de las tareas de retorno, en un mejor intercambio de información entre los organismos nacionales de control del retorno forzoso para impulsar un código de control más uniforme y en el uso de la Red Europea de Migración como plataforma facilitadora de la cooperación, especialmente en lo referido a la marcha voluntaria.

4.3. Directiva sobre las sanciones aplicables a los empleadores

En 2013 se avanzó en la evaluación de la aplicación de la Directiva sobre las sanciones a los empleadores⁵¹. El primer informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva⁵² concluye que todos los Estados miembros vinculados por la Directiva⁵³ prohíben el empleo de inmigrantes irregulares y castigan a sus empleadores con sanciones pecuniarias y penales. Diversos Estados miembros han implantado sanciones más severas, elevando, por ejemplo, el importe de las multas o agravando las sanciones penales; el nivel de las sanciones varía considerablemente.

No todos los Estados miembros aplican ya satisfactoriamente los elementos de protección de los inmigrantes irregulares, dejando margen de mejora, sobre todo, en el derecho de presentar denuncias contra los empleadores y en mecanismos eficaces al efecto, así como en la información sistemática y objetiva sobre los derechos de los inmigrantes.

Las inspecciones son el nudo central para hacer efectiva la prohibición de empleo ilegal y para informar de sus derechos a los inmigrantes irregulares. Los informes de inspección recibidos hasta la fecha son a menudo incompletos y difíciles de cotejar, lo que dificulta una visión de conjunto clara en toda la UE de las inspecciones y sus resultados. La información recogida sugiere, sin embargo, la existencia de grandes diferencias en el esfuerzo que hacen los distintos Estados miembros para aplicar la prohibición.

Los Estados miembros tienen obligación de informar sobre las inspecciones todos los años antes del 1 de julio y la Comisión va a seguir vigilando las medidas que se adopten para hacer que se apliquen en toda la UE sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias y que se establezcan mecanismos para facilitar el respeto de los derechos de los inmigrantes irregulares. La aplicación real de la Directiva constituirá un incentivo para que los empleadores contraten a nacionales de terceros países por vías legales, tanto en beneficio de los inmigrantes como de los empleadores y de los Estados miembros.

5. CAMBIOS EN LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS

5.1. Fronteras exteriores de la UE

5.1.1. Actualización de la actividad de Frontex

Comoquiera que la presión migratoria se mantuvo alta durante 2013 en las fronteras exteriores de la UE, Frontex continuó apoyando y coordinando la respuesta operativa de los Estados miembros, principalmente con operaciones conjuntas en las fronteras terrestres más afectadas y a lo largo de las principales rutas migratorias marítimas, incidiendo siempre especialmente

⁵¹ Directiva 2009/52/CE (DO L 168 de 30.6.2009, p. 24).

⁵² COM (2014) 286 de 22.5.2014.

⁵³ No aplicada por Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. Croacia aún no evaluada.

en fomentar las mejores prácticas de gestión de las fronteras y en el pleno respeto de los derechos fundamentales. Aunque el objetivo primero de las operaciones conjuntas que coordina Frontex en el mar es impedir la entrada irregular por las fronteras exteriores, con ellas se buscaba también localizar con tiempo a inmigrantes en situación de dificultad y ayudar a salvarles la vida. En abril de 2013, la Comisión presentó una propuesta⁵⁴ de reglamento que fijara normas para las operaciones marítimas coordinadas por Frontex. Concluido ya el diálogo entre el Consejo y el Parlamento Europeo, el Reglamento entrará en vigor en breve.

5.1.2. Sistema europeo de vigilancia de las fronteras (EUROSUR)

El Reglamento por el que se establece el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras⁵⁵ entró en vigor el 2 de diciembre de 2013⁵⁶, haciendo Eurosur operativo para los 19 Estados miembros de Schengen de las fronteras exteriores meridionales y orientales. Los otros 11 países de Schengen se adherirán a Eurosur el 1 de diciembre de 2014⁵⁷.

Eurosur es un dispositivo polivalente para detectar y prevenir la delincuencia transfronteriza, como el narcotráfico, y también para ayudar a salvar las vidas de los emigrantes en las fronteras exteriores de la zona Schengen. Ofrece un mecanismo común para intercambiar información en tiempo cuasirreal y cooperación entre agencias en materia de vigilancia de fronteras. A través de centros de coordinación, todas las autoridades nacionales responsables de la vigilancia de fronteras deben coordinar sus actividades entre sí, con otros Estados miembros y con Frontex. El Reglamento Eurosur requiere de los Estados miembros y de Frontex la plena observancia de los derechos fundamentales, especialmente del principio de no devolución y de la protección de los datos personales.

Este nuevo instrumento constituye también una pieza fundamental de la respuesta de la UE a la tragedia de Lampedusa y permite el control de las fronteras marítimas y una mejor localización de las embarcaciones de emigrantes que se hallen en apuros. Esto debe apuntalarse utilizando del mejor modo posible otros dispositivos existentes, como los que emplea la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA)⁵⁸.

5.2. Gobernanza Schengen

5.2.1. Informes bianuales sobre la zona Schengen

El 28 de noviembre de 2013 se adoptó el IV Informe Bianual⁵⁹, que ofrecía información sobre el panorama general (fronteras exteriores, flujos migratorios secundarios, mecanismo de evaluación de Schengen, Eurosur y normas de las operaciones de fronteras marítimas de Frontex), sobre la aplicación del acervo de Schengen (por ejemplo, casos de restablecimiento de controles e infracciones pendientes) y asuntos conexos como la utilización del sistema de información de Schengen, el sistema de información de visados, la política de visados y los acuerdos de readmisión.

⁵⁴ COM(2013)197 de 12.4.2013. Para sustituir la Decisión 2010/252/UE del Consejo, anulada por el Tribunal de Justicia de la UE en septiembre de 2012.

⁵⁵ Reglamento (UE) No 1052/2013, DO L 295 de 6.11.2013, p. 11

⁵⁶ Tras su adopción formal en octubre de 2013.

⁵⁷ Infografía de EUROSUR:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/eurosur/eurosur_en.pdf

⁵⁸ <http://www.emsa.europa.eu/>

⁵⁹ COM(2013) 832 final de 28.11.2013.

5.2.2. *Nuevo mecanismo de evaluación Schengen*

Tras largas y complejas negociaciones, el Reglamento por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen⁶⁰ se adoptó el 7 de octubre de 2013⁶¹. El nuevo mecanismo permitirá supervisar la situación, ofreciendo apoyo y paliando deficiencias para mantener la confianza mutua dentro de la zona Schengen. El Reglamento 1051/2013⁶² establece normas comunes para la reintroducción temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores por circunstancias excepcionales si el mecanismo de evaluación de Schengen detectara deficiencias graves y persistentes en las fronteras exteriores.

5.2.3. *Modificación técnica del Código de Fronteras Schengen*

Tras una larga espera, el 19 de julio de 2013 entró en vigor el Reglamento (UE) n° 610/2013, por el que se modifica en particular el Código de Fronteras Schengen⁶³. El texto mejora la claridad y delimita mejor el ámbito de las distintas interpretaciones del Código de Fronteras Schengen, respondiendo a problemas prácticos suscitados desde su entrada en vigor. Introduce también una definición clara y armonizada del método de cálculo de las estancias de corta duración de los nacionales de terceros países en la zona Schengen y un nuevo marco jurídico de acuerdos bilaterales que establece pasos fronterizos compartidos en las fronteras exteriores.

5.2.4. *Presentación de las fronteras inteligentes*

Facilitar el cruce de fronteras de los nacionales de terceros países que entran en la UE es otro modo de hacer de la Unión un destino más atractivo. En febrero de 2013, la Comisión presentó un «paquete de fronteras inteligentes» consistente en propuestas de un «sistema de entrada y salida (SES)»⁶⁴, un «programa de registro de viajeros (PRV)»⁶⁵ con las oportunas modificaciones del Código de Fronteras de Schengen, para agilizar, facilitar y reforzar los procedimientos de control fronterizo para los extranjeros que se trasladen a la UE. El primer debate de las propuestas en el Consejo concluyó a principios de 2014. El Parlamento Europeo expuso también sus impresiones preliminares. La Comisión sugirió realizar un estudio (iniciado en marzo de 2014) que profundizará en el análisis de determinados elementos técnicos que subyacen a las propuestas. En 2014, un régimen piloto, que, en principio, se confiará a eu-LISA, ensayará los detalles del diseño de la arquitectura técnica y los procesos operativos implicados.

5.3. **Política de visados**

En 2013 se llegó a un acuerdo entre los legisladores sobre una revisión del mecanismo de reciprocidad y un nuevo mecanismo de suspensión de visados incluidos en la propuesta de la

⁶⁰ Reglamento (UE) n° 1053/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo, de 16 de septiembre de 1998, relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen (DO L 295, 6.11.2013, p. 27).

⁶¹ Aplicación el 27.11.2014. Actualmente la Comisión prepara una aplicación suave del nuevo mecanismo de evaluación.

⁶² Reglamento (UE) n° 1051/2013, por el que se modifica el Reglamento CE n° 562/2006, (DO L 295 de 6.11.2013, p. 1).

⁶³ DO L 182 de 29.6.2013, p. 1.

⁶⁴ COM(2013) 95 de 28.2.2013.

⁶⁵ COM(2013) 97 de 28.2.2013.

Comisión⁶⁶ por la que se modifica el Reglamento (CE) 539/2001 del Consejo⁶⁷, lo que permitió su entrada en vigor en enero de 2014.

A primeros de 2014 se alcanzó también un acuerdo entre los colegisladores sobre la propuesta de la Comisión por la que se modifican las listas de visados del Reglamento (CE) 539/2001 del Consejo. La modificación, que dispone que se transfieran a la lista de exención de visado 16 pequeñas naciones insulares del Caribe y el Pacífico, así como los Emiratos Árabes, Unidos, Perú y Colombia, debería entrar en vigor en junio de 2014. A principios de abril de 2014, los colegisladores aprobaron la propuesta de la Comisión por la que se modifica el Reglamento (CE) n° 539/2001 a fin de transferir la República de Moldavia a la lista de exención de visado⁶⁸, que entrará en vigor a finales de dicho mes.

Los acuerdos de revisión de la facilitación de visados con Ucrania y la República de Moldavia entraron en vigor en julio de 2013. Los acuerdos de facilitación de visados (AFV) con Ucrania y la República de Moldavia entraron en vigor en julio de 2013. Se concluyeron los acuerdos con Armenia y Cabo Verde y el de Armenia entró en vigor el 1 de enero de 2014. En noviembre se firmó un AFV con Azerbaiyán y en diciembre, el Consejo adoptó directivas de negociación con Marruecos.

El 1 de abril de 2014, la Comisión adoptó un informe sobre aplicación del Código de Visados y una propuesta de revisión para hacer que la política de visados de la UE contribuya a impulsar el crecimiento económico y los intercambios culturales al facilitar los desplazamientos de viajeros legítimos como empresarios, turistas, estudiantes y jóvenes, sin dejar de garantizar un alto nivel de seguridad para la UE⁶⁹.

En 2013 continuó el despliegue del sistema de información de visados incluyendo ocho regiones más⁷⁰.

6. POTENCIAR LAS RUTAS DE MIGRACIÓN LEGAL A EUROPA

6.1. Hacia nuevas reglas de la UE sobre inmigración legal

El 2013 fue un año de intensas negociaciones sobre legislación de la UE sobre inmigración legal. En noviembre, los colegisladores aprobaron una nueva Directiva sobre trabajo temporal, que se adoptó en febrero de 2014⁷¹. Es la primera directiva referida principalmente a los trabajadores poco cualificados y a la migración circular, es decir, a los inmigrantes que vienen a la UE para periodos cortos y regresan a un tercer país cuando acaba su contrato. Una vez transpuesta la Directiva a la legislación nacional, lo que debe hacerse antes del 30 de septiembre de 2016, los trabajadores temporeros disfrutarán del mismo trato que los nacionales del Estado miembro que los acoga en cuanto a empleo y condiciones laborales y los Estados miembros comprobarán que dichos trabajadores accedan a un alojamiento adecuado. El aumento de controles reducirá el riesgo de empleo ilegal y explotación de grupos vulnerables.

⁶⁶ COM(2011) 290 de 24.5.2011.

⁶⁷ Reglamento (CE) n° 539/2001 de 15.3.2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación. DO L 81 de 21.3.2001, p. 1.

⁶⁸ COM(2013) 853 de 27.11.2013.

⁶⁹ COM(2014) 165 y COM(2014)164 de 1.4.2014.

⁷⁰ África Occidental, África Central, África Oriental, Sudáfrica, América del Sur, Asia Central, Asia Suroriental y territorios ocupados de Palestina.

⁷¹ Directiva 2014/36/UE de 26 de febrero de 2014 (DO L 94, 28/3/2014, pp. 375–390).

Otras negociaciones intensas sobre la propuesta de Directiva sobre traslados dentro de una empresa⁷² abocaron a un acuerdo político a principios de 2014. La nueva Directiva generará previsiblemente crecimiento económico aportando, por una parte, valor añadido a los acuerdos de libre comercio vigentes de la UE y ayudando, por otra, a atraer nuevas inversiones a la UE. El acuerdo incluye un sistema operativo de movilidad interna dentro de la UE, particularmente importante para esta categoría de profesionales, y derechos y condiciones laborales adecuados de las personas trasladadas.

El Consejo y el Parlamento Europeo han estado discutiendo intensamente una nueva propuesta⁷³ de Directiva refundida sobre normativa de condiciones de entrada, residencia y derechos de nacionales de terceros países investigadores, estudiantes, personas en prácticas, alumnos, voluntarios y *au pairs*, presentada por la Comisión en marzo de 2013. En comparación con la normativa actual, la propuesta contiene condiciones de admisión más claras y garantías en los trámites, así como mayor coherencia con los programas de movilidad de la UE, y da más posibilidades a los estudiantes de buscar trabajo durante sus estudios y después de ellos. Pretende también ofrecer una mejor protección y tratar determinados derechos para que los extranjeros tengan el mismo trato que los europeos.

6.2. Mejor aplicación de la legislación vigente

La Comisión preparó su primer informe⁷⁴ sobre la aplicación por parte de los Estados miembros de la Directiva de la tarjeta azul⁷⁵. Todos los Estados miembros participantes han transpuesto ya la Directiva y pueden expedir tarjetas azules a solicitantes altamente cualificados nacionales de terceros países.

De las primeras estadísticas disponibles⁷⁶, comunicadas en 2013, se desprende que, en 2012, se expidieron 3 664 tarjetas azules, 2 584 de ellas en Alemania, se renovaron 146 y se retiró 1. Junto a los titulares de tarjeta azul, se admitió a 1 107 miembros de sus familias y se renovaron 108 tarjetas de residencia a familiares. Con los datos actualmente disponibles, no es aún posible extraer conclusiones definitivas sobre la eficacia del régimen para atraer a la UE trabajadores altamente cualificados nacionales de terceros países. No obstante, parece claro que la coexistencia de regímenes nacionales para trabajadores altamente cualificados y la falta de información y comunicación sobre la tarjeta azul ha influido en el escaso número de tarjetas azules expedidas en algunos países.

La Comisión sigue evaluando la aplicación de la normativa por parte de los Estados miembros y, si es preciso, incoará procedimientos en relación a posibles casos de inobservancia.

Después del Libro Verde de 2011 sobre el derecho a la reunificación familiar⁷⁷, la Comisión adoptó unas directrices⁷⁸. La Comunicación orienta a los Estados miembros para aplicar mejor la Directiva 2003/86/CE⁷⁹. Busca aclarar los puntos destacados en la consulta pública, garantizando una comprensión transparente y clara de la normativa de reunificación familiar de la UE y contribuir a una aplicación coherente de la misma.

⁷² COM(2010)378. Véase [EP Legislative Observatory : Referencia interinstitucional 2010/0209\(COD\)](#).

⁷³ COM(2013)151 de 25.3.2013. Directivas vigentes 2005/71/CE (investigadores) y 2004/114/CE (estudiantes).

⁷⁴ COM(2014)287 de 22.5.2014.

⁷⁵ Directiva 2009/50/CE (DO L 155 de 18.6.2009, p. 17) No aplicada por Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido.

⁷⁶ De 2012, referidas a 22 Estados miembros.

⁷⁷ COM(2011) 735 final.

⁷⁸ COM(2014) 210 de 3.4.2014.

⁷⁹ DO L 251 de 3.10.2003, p. 12.

En 2013 empezó a aplicarse la ampliación del ámbito de la Directiva de residentes de larga duración⁸⁰, cuyo objetivo era incluir a los beneficiarios de protección internacional, pero, a finales de ese mismo año, 10 Estados miembros no habían completado su transposición. Basándose en las quejas recibidas, la Comisión entabló también acciones contra una serie de Estados miembros, lo que los llevó a modificar su legislación nacional para asegurar una aplicación correcta. Se trabajó para examinar las áreas prioritarias que precisaban de un control más estricto, como la igualdad de trato de los residentes de larga duración y los derechos de movilidad en territorio de la UE. La Comisión seguirá garantizando los derechos de los inmigrantes y el pleno respeto de las disposiciones y el espíritu de la Directiva.

En diciembre, empezó a aplicarse la nueva Directiva sobre un procedimiento único de solicitud de un permiso único y de igualdad de derechos para nacionales de terceros países⁸¹. A finales de 2013, solo ocho Estados miembros habían notificado una transposición completa. Contra los demás Estados miembros se habían incoado procedimientos de infracción. Cuando se aplique plenamente, la Directiva contribuirá a actuar contra el *dumping* social y la explotación de trabajadores de países terceros en la UE. Garantizará también que los trabajadores cubiertos por la Directiva, incluidos los que trabajan con permisos nacionales, tengan derecho al mismo trato que los nacionales en aspectos importantes como las condiciones laborales, el acceso a bienes y servicios y el acceso a la seguridad social.

6.3. Inmigración legal como instrumento de crecimiento

Durante cierto tiempo, la Comisión ha estado confrontada a notorios problemas motivados por la falta de crecimiento, ello unido a un agravamiento de la escasez del mercado laboral en determinadas zonas, a la ausencia de capacidades necesarias y al impacto del envejecimiento de la población en la productividad y la competitividad. En 2013, una serie de iniciativas examinaron la contribución de los inmigrantes al crecimiento económico y pusieron de manifiesto pruebas que confirmaban los beneficios de una inmigración bien gestionada⁸² y la movilidad relacionada con el comercio.

El Plan de Acción sobre emprendimiento 2020⁸³, que indicaba cómo obrar para dar alas al potencial empresarial europeo, eliminar obstáculos y revolucionar la cultura del emprendimiento, reconocía que los inmigrantes representan un importante semillero de potenciales emprendedores en Europa.

6.4. Mejor conocimiento para apoyar la integración de los inmigrantes

En un contexto de crisis económica global, los nacionales de países terceros se vieron además afectados por la dificultad de acceder al mercado laboral, menores prestaciones educativas o el riesgo de pobreza y exclusión social. Los indicadores de la UE sobre integración de los inmigrantes apuntan a un empeoramiento de su situación en relación con los ciudadanos de la

⁸⁰ Directiva 2003/109/CE, modificada por la Directiva 2011/51/UE (DO L16 de 23.1.2004, p. 44, DO L 132 de 19.5.2011).

⁸¹ Directiva 2011/98/UE (DO L 343 de 23.12.2011, p. 1). No aplicada por Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido.

⁸² Por ejemplo, un taller organizado por el Centro de Política Europea sobre *Skills mismatch and shortages in Europe: A need for increased labour mobility?* (28 de febrero de 2013), una publicación del Centro de Estudios Políticos Europeos sobre *Social Benefits and Migration – A contested relationship and policy challenge in the EU* - <http://www.ceps.eu/book/social-benefits-and-migration-contested-relationship-and-policy-challenge-eu>; dos proyectos conjuntos OCDE-CE, *Matching Economic Migration with Labour Market Need*, que se terminarán antes de junio de 2014, y un proyecto de dos años lanzado en 2013: *Review of Labour Migration Policy in Europe*.

⁸³ COM(2013) 795 final de 9.1.2013.

UE. Por ejemplo, en 2013, un 22 % de los nacionales de terceros países estaban en el paro, tasa superior a la media del 11 % de la UE (en 2012, la tasa era del 21,3 % y la de la UE del 10,6 %). Cuatro Estados miembros (Austria, Bélgica, Dinamarca y Suecia) recibieron recomendaciones específicas para su país sobre integración del mercado laboral en el contexto del Semestre Europeo⁸⁴. En lo que toca a la pobreza y a la exclusión social, las cifras disponibles en 2012⁸⁵ muestran que el 44,3 % de los nacionales de terceros países estaban expuestos a caer en la pobreza y la exclusión, un porcentaje que era del 24,8 % en la UE.

En el Informe final de un proyecto piloto de la UE sobre indicadores de la integración de inmigrantes, coordinado por la Comisión y realizado con la activa implicación de los Estados miembros, la sociedad civil y la comunidad de investigadores, se estudiaron los indicadores actuales como base de pruebas para conformar políticas de integración, junto con un análisis de sus limitaciones y de sugerencias sobre integración de los inmigrantes. El Informe⁸⁶ y los indicadores, junto con los Módulos Europeos de Integración de Inmigrantes, publicados recientemente⁸⁷, siguen alimentando intercambios regulares para desarrollar una política europea de integración, sobre todo a través de la red de puntos nacionales de contacto sobre integración.

La dimensión local y regional siguió mereciendo atención. En junio de 2013, la Comisión, con el apoyo del Comité de las Regiones, lanzó un mapa interactivo de prácticas de integración a nivel local y regional en la Web Europea sobre Integración⁸⁸, que es una herramienta para intercambiar información entre iguales sobre iniciativas con éxito. Grupos implicados en la acción local y regional fueron invitados también a adherirse al Foro Europeo de Integración⁸⁹, dentro del trabajo para reforzar su implicación en el desarrollo de estrategias de integración. En sus dos reuniones anuales, el Foro trató temas relacionados con la integración de jóvenes inmigrantes y con la participación democrática de los inmigrantes⁹⁰.

7. RELACIONES CON TERCEROS PAÍSES

7.1. Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Migración Internacional y Desarrollo

La migración siguió siendo un asunto fundamental de la agenda global en 2013. El Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo, organizado por la Asamblea General de las Naciones Unidas los días 3 y 4 de octubre de 2013, renovó y reforzó el compromiso político con el problema de la migración internacional y el desarrollo. La declaración resultante muestra que la comunidad internacional es capaz de llegar a un acuerdo político sobre dichos puntos, como también sobre la necesidad de integrar la migración en la agenda de desarrollo posterior a 2015, dando testimonio del progreso realizado en esta área en

⁸⁴ Recomendaciones específicas por país de 2013, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_es.htm

⁸⁵ Eurostat, encuesta UE-SILC.

⁸⁶ Informe final publicado en agosto en la Web Europea de Integración, http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=37216

⁸⁷ http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=40802

⁸⁸ <http://ec.europa.eu/ewsi/en/lra.cfm>

⁸⁹ El Foro constituye una plataforma importante de la UE de consulta con la sociedad civil sobre políticas de integración.

⁹⁰ Los informes de ambas reuniones pueden consultarse en la Web Europea de Integración: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>

los últimos años. La UE tuvo un papel muy activo en las negociaciones del texto final, que recoge muchas de las principales preocupaciones de la UE⁹¹.

7.2. Potenciar la cooperación con terceros países

Durante 2013, la UE continuó aplicando el EGMM, el marco general de migración externa y política de asilo de la UE, implicándose en diálogos estratégicos y en la cooperación operativa con terceros países y regiones. Ha habido un progreso significativo en el fortalecimiento de las relaciones políticas con terceros países y regiones, especialmente con los países del Mediterráneo Meridional y los países de la Asociación Oriental y en la contribución a reformas institucionales y legislativas y a la capacitación en los países socios. Pasos importantes han sido en este sentido la creación de asociaciones de movilidad con Azerbaiyán (diciembre de 2013), Marruecos (junio de 2013) y Túnez (marzo de 2014). En diciembre de 2013 se iniciaron discusiones con Jordania sobre el establecimiento de una asociación de movilidad.

Continuaron las negociaciones de liberalización de visados con Rusia⁹², Ucrania, Moldavia, Georgia y Kosovo⁹³. Sobre cada una de ellas, la Comisión publicó informes de situación⁹⁴. En febrero se presentó a Georgia un Plan de Acción de Liberalización de Visados y en noviembre de 2013 se publicó el primer Informe de Situación de la Comisión⁹⁵. El diálogo sobre liberalización de visados con Turquía comenzó el 16 de diciembre de 2013 en paralelo con la firma del Acuerdo de Readmisión. Sobre Moldavia, las conclusiones de la Comunicación de la Comisión eran que reunía todas las condiciones de su Plan de Acción y, una vez alcanzado el acuerdo sobre la propuesta de la Comisión para modificar el Reglamento de Visados (Reglamento CE nº 539/20014), la transferencia de la República de Moldavia a la lista de exención de visados se hizo efectiva a partir del 28 de abril de 2014. Mediante estos diálogos, la UE está dando pasos graduales hacia el objetivo último de viajes sin visado, caso por caso, siempre que estén presentes las condiciones de movilidad bien gestionada y segura. Dichos diálogos contribuyen a mejorar la migración y el asilo en los países socios en cuestión, que deben así cumplir con requisitos de calidad.

A India y Nigeria se les han presentado propuestas para fijar agendas comunes de migración y movilidad, un marco más flexible de cooperación que las asociaciones de movilidad dirigido a países prioritarios no incluidos en la política de vecindad de la UE.

La cooperación prosiguió como parte de los diálogos regionales y bilaterales ya en marcha, especialmente en el contexto de la Asociación África-UE sobre Migración, Movilidad y Empleo, del Proceso de Rabat y del Diálogo UE-ACP sobre migración y desarrollo en el Sur, del Proceso de Praga y del Grupo de Expertos de la Asociación Oriental sobre Migración y

⁹¹ La posición de la UE previa al diálogo de alto nivel se refleja en la «Conclusiones de la reunión del Consejo y de los representantes de los Estados miembros en el Consejo sobre el Diálogo de Alto Nivel de la ONU de 2013 sobre migración y desarrollo y sobre ampliación de los nexos entre desarrollo y migración» (documento del Consejo 12415/13) y respalda los mensajes clave incluidos en la Comunicación de la Comisión «Maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración – Contribución de la UE al Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas y próximas etapas hacia la ampliación de los vínculos entre desarrollo y migración» (COM (2013) 292).

⁹² Debido a la crisis de Crimea y tras la declaración del Consejo Europeo del 6 de marzo de 2014, se suspendieron los trabajos del diálogo sobre visados con Rusia.

⁹³ Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto, y está en consonancia con la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

⁹⁴ COM(2013)923 de 18.12.2013; COM(2013)809 de 15.11.2013; COM(2013)807 de 15.11.2013; COM(2013) 66 de 8.2.2013.

⁹⁵ COM(2013) 808 de 15.11.2013.

Asilo en el Este, así como del Diálogo sobre Migración UE-CELAC. Especial atención merece la nueva Asociación sobre Migración de la Ruta de la Seda, establecida en el marco del Proceso de Budapest en la Conferencia Ministerial celebrada en Estambul en abril de 2013. El establecimiento de esta asociación culmina la reorientación geográfica del Proceso de Budapest y constituye la base de un diálogo y una cooperación sustanciales con países situados a lo largo de la Ruta de la Seda, que en el pasado han sido bastante limitados. Pone también en evidencia elementos importantes como un compromiso claro con el respeto de los derechos humanos en la gestión de la migración.

En octubre de 2013 tuvo lugar la primera reunión del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Movilidad con China. Este Diálogo se ha establecido para poder intercambiar estrategias y buenas prácticas y explorar la posibilidad de facilitar la movilidad al par que se refuerza la cooperación en la lucha contra la migración irregular. Se discutió la posibilidad de iniciar negociaciones sobre temas de readmisión y exención de visados a los titulares de pasaportes diplomáticos.

Un número creciente de grupos de la delincuencia organizada operan en países de origen y países de tránsito para facilitar la emigración irregular a la UE. Para atajar esta actividad, la «inmigración irregular» se ha señalado como una de las prioridades de lucha contra la delincuencia de la UE en el ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y la delincuencia internacional grave 2014-2017⁹⁶. La necesidad de obtener una mejor imagen de la situación en los países limítrofes de tránsito ha quedado clara. A este respecto, será importante la creación en Libia y Turquía de redes de oficiales de enlace dedicados a la migración irregular.

7.3. Adaptación al cambio climático y migración

El 16 de abril de 2013 se publicó un documento de trabajo de la Comisión⁹⁷ sobre cambio climático, degradación medioambiental y migración, enmarcado en la estrategia de adaptación al cambio climático de la UE⁹⁸. Este documento pretende ofrecer una comprensión conceptual de los vínculos entre cambio climático, degradación medioambiental y migración. Recopila también las herramientas e iniciativas con las que ya cuenta la UE para afrontar retos futuros en esta materia y da orientaciones para actuaciones futuras, especialmente referidas a la política de la UE sobre migración y desarrollo.

7.4. Informe de la UE de 2013 sobre Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo

La migración sigue siendo una de las cinco máximas prioridades señaladas por el Consejo en la Agenda de la UE sobre Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo (PCD). El Informe de 2013 sobre políticas de desarrollo de la UE⁹⁹ presentaba un panorama de las múltiples medidas adoptadas por la UE y los Estados miembros para potenciar los importantes beneficios para el desarrollo que puede aportar la migración legal a Europa en los países de origen, en términos, por ejemplo, de transferencias de dinero, fuga de cerebros y diáspora. El Informe observaba que aún puede hacerse más para que los problemas del desarrollo se tengan en cuenta en las políticas de migración laboral y movilidad, tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros.

⁹⁶ Conclusiones del Consejo, Consejo JAI de 6-7.6.2013:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/jha/137401.pdf

⁹⁷ SWD (2013) 138 de 16.4.2013.

⁹⁸ http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what/index_es.htm

⁹⁹ SWD (2013) 456 de 31.10.2013.

7.5. Informe sobre el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad

En febrero de 2014, la Comisión presentó su primer Informe bianual sobre la aplicación del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, que abarca el periodo 2012-2013¹⁰⁰. En él se recopilan los hitos principales, se extraen conclusiones de la aplicación pasada y se otean posibles vías de actuación y modalidades de ejecución. La conclusión es que el EGMM sigue siendo un marco eficaz para implicar a los terceros países y regiones en el diálogo estratégico y la cooperación operativa. El Informe fue seguido por las conclusiones del Consejo adoptadas el 14 de abril de 2014.

8. UN NUEVO FONDO DE ASILO, MIGRACIÓN E INTEGRACIÓN (FAMI)

El 15 de noviembre de 2011, la Comisión adoptó el paquete de propuestas del próximo marco financiero plurianual 2014-2020 en materia de Interior¹⁰¹. Dicho paquete cubría 4 propuestas legislativas que, juntas, disponen la creación de un Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) y un Fondo de Seguridad Interior (FSI).

En 2012 se iniciaron las negociaciones con el Parlamento Europeo y el Consejo, felizmente concluidas a finales de 2013. El resultado supone un buen compromiso que satisface las preocupaciones de todas las partes y refleja la alta sensibilidad de esta área de actuación.

El FAMI es un compromiso más general que los tres fondos anteriores que sustituye -el Fondo Europeo para los Refugiados, el Fondo Europeo de Integración de Ciudadanos de Terceros países y el Fondo Europeo para el Retorno- y pretende apoyar una gestión real e integrada de los flujos migratorios en la UE teniendo a la vez en cuenta el principio de solidaridad y de responsabilidad compartida. Casi un 90 % de todos los recursos (3 137 millones EUR) se canalizarán a través de programas nacionales que cubrirán todo el periodo 2014-2020.

En el segundo semestre de 2013, para permitir conjuntar mejor los recursos empleados a nivel nacional con los objetivos de actuación y las prioridades de la UE, se organizaron diálogos de actuación estratégica entre la Comisión y cada Estado miembro. Los Estados miembros están ahora redactando sus programas plurianuales nacionales, que presentarán formalmente cuando haya entrado en vigor el FAMI.

Otra novedad introducida en el nuevo Fondo es la posibilidad de apoyar actuaciones relacionadas con la dimensión exterior, con especial hincapié en los acuerdos de readmisión, las asociaciones de movilidad y los programas de protección regionales. El Fondo prevé asimismo un mecanismo de ayuda de emergencia capaz de responder rápidamente a presiones migratorias en los Estados miembros y en terceros países.

El Fondo seguirá reforzando y desarrollando el Sistema Europeo Común de Asilo garantizando una aplicación eficaz y uniforme del acervo de la UE y potenciando la solidaridad entre los Estados miembros. Fomentará también el desarrollo de estrategias de integración proactivas, como actuaciones durante la fase anterior a la marcha, e impulsará asimismo un enfoque local de la integración, prestando una atención particular a las necesidades de los beneficiarios de protección internacional, así como a los grupos vulnerables de emigrantes. El Fondo apoyará además una gestión justa y efectiva del retorno haciendo hincapié en el retorno voluntario (asistido)

¹⁰⁰ COM(2014) 96 de 21.2.2014.

¹⁰¹ COM(2011) 751 final de 15.11.2011.

Las actuaciones financiadas por el FAMI se complementarán con el Fondo de Seguridad Interior, especialmente en su apartado de fronteras y visado, a través del cual se apoyará la gestión y la vigilancia de las fronteras exteriores de la UE y el desarrollo de la política de visados de la UE, facilitando así la movilidad de los viajeros legítimos e impidiendo el paso ilegal de las fronteras de la UE.

9. REDES Y COMUNICACIÓN SOBRE ASILO Y MIGRACIÓN

9.1. La Red Europea de Migración (REM)

La REM¹⁰² incrementó su papel apoyando un asesoramiento a la elaboración de políticas basado en pruebas e información actualizada, objetiva, fiable y comparable sobre migración y asilo. En 2013, los principales resultados del trabajo de la REM incluían estudios sobre inmigración y estudiantes internacionales en la UE, identificación de identidades en la protección internacional, movilidad interna en la UE y modos de atraer nacionales altamente cualificados de terceros países¹⁰³. La conferencia anual de la REM se celebró en Vilna y se centró en los temas de crecimiento, escasez de mano de obra y migración¹⁰⁴.

9.2. Comunicación de mensajes clave sobre inmigración y asilo

Una estrategia de comunicación eficaz sobre migración es fundamental para llegar a los grupos destinatarios y ayudar a los ciudadanos de la UE y de otros países a comprender los retos y los beneficios de la inmigración. La Comisión elabora material variado sobre asuntos migratorios. En 2013, organizó el concurso «Inmigrantes en Europa», en el que más de 750 escuelas de los 28 Estados miembros presentaron contribuciones audiovisuales sobre las contribuciones de los inmigrantes a la sociedad de la UE¹⁰⁵. Hubo proyecciones especiales de películas centradas en el tema de la trata de seres humanos¹⁰⁶. Se lanzaron también las versiones española, árabe y portuguesa del Portal de Inmigración de la UE. Este proporciona información de fácil acceso sobre la UE y las políticas y legislaciones de inmigración y está pensado para los ciudadanos de terceros países que deseen emigrar a la UE¹⁰⁷.

10. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Ha habido avances importantes en ciertas áreas de gestión de la migración y los datos de 2013 muestran claramente la importancia para la UE y sus Estados miembros de proseguir e incrementar su actuación en materia de inmigración, asilo y gestión de fronteras. La UE debe emprender una labor decidida para impedir que los inmigrantes pierdan la vida intentando alcanzar las costas europeas y redoblar el combate contra la delincuencia organizada que medra con el contrabando y la trata de seres humanos. La UE debe garantizar la seguridad de las fronteras de Europa con adecuados canales legales de entrada.

Debe redoblarse el trabajo para combatir la violencia y la discriminación contra inmigrantes y fomentar activamente su integración en nuestras sociedades, así como para luchar contra el

¹⁰² Creada por la Decisión 2008/381/CE del Consejo.

¹⁰³ Los resultados de la REM pueden consultarse en www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network.

¹⁰⁴ <http://emn2013.lt/>

¹⁰⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-945_es.htm

¹⁰⁶ *Sestre* de Vladimir Paskljević el Día de Puertas Abiertas de la UE de 2013; *Not my Life* de Robert Bilheimer el Día Europeo contra la trata de personas.

¹⁰⁷ <http://ec.europa.eu/immigration>

racismo y la xenofobia, factores que afectan a la cohesión social y pueden amedrentar a los inmigrantes, incluidos los altamente cualificados, para elegir un destino europeo.

La Comisión seguirá apoyando y fomentando la migración bien gestionada y se felicita del debate que, a partir del presente Informe, va a iniciarse en el Parlamento Europeo y el Consejo.