

Andreu Olesti Rayo

Catedrático de Derecho Internacional Público de la
Universidad de Barcelona

LA NORMATIVA Y LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA DURANTE 2010 Y EL PRIMER SEMESTRE DE 2011

1. Introducción.

2. La actividad normativa.

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

3. Programa de actuación política

- El plan de Acción de la Comisión Europea por el que se aplica el Programa de Estocolmo.
- La aplicación y evolución del Pacto sobre Inmigración y Asilo.

RESUMEN

La acción normativa y las políticas de inmigración de la Unión Europea durante el último año siguen la inercia iniciada con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, que estableció una política comunitaria específica en materia de inmigración. En el ámbito normativo, el artículo trata el control y la gestión de las fronteras exteriores de la UE, la admisión y la integración de los nacionales de terceros estados, la firma de acuerdos internacionales y las novedades en materia de asilo y refugio. Por lo que respecta al programa político relativo a la inmigración, la actividad se centra sobre todo en el desarrollo del Plan de Acción del Programa de Estocolmo, vigente hasta 2014, y de la aplicación y evolución del Pacto sobre Inmigración y Asilo.

1. INTRODUCCIÓN

La actividad normativa de la Unión Europea durante el año 2010 no ha sido muy significativa en comparación con años anteriores, y se podría decir que ha transcurrido un año de transición, de ajuste a las nuevas circunstancias. La acción normativa más determinante corresponde al cambio derivado de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, un año y medio después de su firma, tras una difícil ratificación en algunos estados miembros, que ha configurado un marco jurídico nuevo que ha elevado las cuestiones relativas a la migración a la consideración de una política comunitaria específica de la Unión Europea. Junto a ello, se debe subrayar el protagonismo de la presidencia española del Consejo, durante el primer semestre de 2010, a la que le correspondió poner en práctica las profundas modificaciones institucionales y funcionales ocasionadas a la Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Ello no obstante, también se ha desarrollado una actividad legislativa reseñable en el ámbito de las relaciones exteriores, aunque no ha sido la única medida normativa aprobada por las instituciones europeas, como tendremos ocasión de examinar más adelante.

Desde el punto de vista político, la acción de la Unión Europea se ha centrado especialmente en la adopción del Plan de Acción que aplica el Programa de Estocolmo, vigente para el período 2009-2014. La actuación de la presidencia española, durante el primer semestre del año 2010, y todo el trabajo desarrollado para poner en práctica la nueva arquitectura institucional y relacional que se deriva de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa fueron tratados de forma prolija en la anterior edición de este anuario, y por ello no son objeto de examen en esta contribución.

2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA

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

a. En el contexto de la mejora del control de los flujos migratorios en las fronteras exteriores, y especialmente en lo que se refiere a las personas que las cruzan irregularmente, se debe subrayar que, el 26 de abril de 2010, el Consejo adoptó una Decisión por la que se establecen las normas para la cooperación entre estados miembros en la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores;¹ cuya coordinación le corresponde a la Agencia Europea para la Gestión de la Co-

¹ Decisión del Consejo 2010/252/UE de 26 de abril de 2010, por la que se completa el Código de fronteras Schengen por lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, en DOUE L 111 de 4 de mayo de 2010.

peración Operativa en las Fronteras Exteriores de los estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX). En este acto se establecen, en su anexo, y para las operaciones coordinadas por FRONTEX, las normas aplicables a las operaciones que se desarrollen en las fronteras marítimas y las directrices que hay que seguir en las situaciones de búsqueda y salvamento y para el desembarco en dichas operaciones. Así, se prevén unos principios generales que deben seguir en todas las operaciones marítimas (como, por ejemplo, la obligación de que las medidas adoptadas respeten los derechos humanos, la no infracción del principio de no devolución, o evitar poner en peligro la seguridad de todas las personas que intervengan en la operación). Más específicamente, se prevé el procedimiento y las medidas que deben respetarse en las diferentes acciones (interceptación, vigilancia...) adoptadas contra los buques que sean sospechosos de realizar actividades ilegales, en función de la zona marítima donde se halle la embarcación (mar territorial, zona contigua o aguas internacionales).

b. En julio de 2008 el Parlamento y el Consejo aprobaron el Reglamento nº 767/2008 sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los estados miembros, conocido como Reglamento VIS. En el artículo 48 se prevé una aplicación progresiva de las operaciones disponibles en el VIS a diferentes regiones geográficas, cuya prioridad viene determinada por los siguientes criterios: el riesgo de inmigración ilegal, la amenaza a la seguridad interna de los estados miembros y la viabilidad de recoger datos biométricos de todas las localidades de esa región. Siguiendo estos criterios, la Comisión adoptó su Decisión nº 2010/49 de 30 de noviembre de 2009 (DOUE L 23 de 27 de enero de 2010) que establece tres regiones para iniciar la recopilación y transmisión de los datos sobre visados al VIS para todas las solicitudes de visados. Las tres regiones, por orden de prioridad, son África del Norte (Argelia, Egipto, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez), Oriente Próximo (Israel, Jordania, Líbano y Siria) y la región del Golfo (Afganistán, Bahrein, Irán, Irak, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Yemen).

La Comisión también ha adoptado medidas de seguridad para proteger la instalación y los datos incluidos en el VIS y en el Sistema de Información Schengen (SIS II). Así, la Decisión de la Co-

**DESDE EL PUNTO DE VISTA
POLÍTICO, LA ACCIÓN DE LA UE
EN MATERIA DE INMIGRACIÓN
SE HA CENTRADO ESPECIAL-
MENTE EN LA ADOPCIÓN DEL
PLAN DE ACCIÓN QUE APLICA
EL PROGRAMA DE ESTOCOLMO,
VIGENTE PARA EL PERÍODO
2009-2014**

misión nº 2010/260 de 4 de mayo de 2010 (DOUE L 112 de 5 de mayo de 2010) diseña un plan de seguridad para el funcionamiento del Sistema de Información de Visados, cuya responsabilidad última, en la actualidad, reside en la Comisión (el responsable de la seguridad del sistema es nombrado por el director general de la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión). La Decisión de la Comisión nº 2010/261 de 4 de mayo de 2010 (DOUE L112 de 5 de mayo de 2010) establece un plan de seguridad para el Sistema Información Schengen II Central y la infraestructura de comunicación, contra las amenazas que afecten a la disponibilidad, integridad y confidencialidad de los mismos. En este contexto, cabe resaltar que mediante dos Reglamentos el Consejo amplió, hasta el 30 de junio de 2013, el período para que la

Unión Europea cambie el SIS I por el SIS II, dado que las condiciones técnicas para que la UE migrara de un sistema a otro no se consiguieron en el plazo inicialmente fijado (30 de junio de 2010).²

LA ACTUALIZACIÓN DE LOS IMPORTES DE REFERENCIA PARA EL CRUCE DE LAS FRONTERAS EXTERIORES EN ESPAÑA SUPONE ACREDITAR, DURANTE LA ESTANCIA EN NUESTRO PAÍS, UNA CANTIDAD QUE REPRESENTA EL 10% DEL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL POR EL NÚMERO DE DÍAS Y DE PERSONAS QUE VIAJEN A SU CARGO

c. El acervo Schengen, como es conocido, no se aplica en su totalidad a Bulgaria y Rumania. En el Acta de Adhesión de 25 de abril de 2005 se establecía que una parte sustancial del mismo les sería aplicable mediante una Decisión del Consejo a tal efecto; esta se adoptaría tras una verificación previa del cumplimiento de las condiciones necesarias para satisfacer, en su totalidad, las obligaciones que se derivan del acervo Schengen. En este sentido, el Consejo, mediante su Decisión 2010/365 de 29 de junio de 2010

(DOUE L166 de 1 de julio de 2010) consideró que ambos (Bulgaria y Rumania) podían aplicar las disposiciones del acervo Schengen relativas al SIS; es decir, a partir de la fecha señalada podían introducir sus datos en el sistema y utilizar los que se encontrasen presentes en el mismo. La fecha de supresión de los controles en las fronteras interiores quedaba para más adelante, circunstancia que aún está pendiente de fijarse en el momento de escribir estas líneas.

² Reglamento nº 541/2010 del Consejo, de 3 de junio de 2010, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1104/2008, sobre la migración del Sistema de Información de Schengen (SIS 1+) al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) y el Reglamento no 542/2010 del Consejo, de 3 de junio de 2010, por el que se modifica la Decisión 2008/839/JAI, sobre la migración del Sistema de Información de Schengen (SIS 1+) al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), ambos actos publicados en DOUE L 155 de 22 de junio de 2010.

d. En febrero de 2010, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento que modifica al Reglamento del Consejo 2007/2004 por el que se crea la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX) (COM (2010) 61 final de 24 de febrero de 2010). La finalidad de este acto es, en vista de la experiencia adquirida durante estos años de funcionamiento, adaptarla a las nuevas competencias que se han ido incorporando a la acción de FRONTEX y modificar aquellos aspectos que, según la Comisión, deben mejorarse del funcionamiento de la Agencia.

En este sentido, con la modificación legislativa sugerida, se pretende mejorar la capacidad operativa, incrementar la coordinación en las operaciones conjuntas que desarrollen los estados miembros y plantear la posibilidad de crear un contingente de agentes de guardia de fronteras que tendrían la denominación de equipos conjuntos de asistencia FRONTEX. En este sentido, el contingente se formará con agentes enviados a la Agencia en comisión de servicio por los estados miembros como expertos nacionales.

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

a. Entre las condiciones de entrada que se exigen a los nacionales de terceros estados se encuentra la necesidad de disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de procedencia o a otro en tránsito, y el criterio «para calcular los medios de subsistencia se realiza en función de la duración y del motivo de la estancia y utilizándose como referencia los precios medios en el Estado o Estados miembros de que se trate del alojamiento y de la alimentación, en hospedaje económico multiplicado por el número de días de estancia» (art. 5 del Reglamento (CE) n° 562/2006). Los estados actualizan periódicamente estos montantes; durante el período de vigencia del número de este anuario, varios países así lo han hecho, Francia (DOUE C 304 de 10 de noviembre de 2010), Polonia (DOUE C 157 de 27 de mayo de 2011) y España. Según la actualización de los importes de referencia para el cruce de las fronteras exteriores en España, se deberá acreditar, durante la estancia en España, el disponer de una cantidad que represente, en euros o moneda extranjera equivalente, el 10% del salario mínimo interprofesional (64,14 euros para el año 2011) por el número de días y por el número de personas que viajen a su cargo. La cantidad mínima equivaldrá al 90% del salario interprofesional mínimo, con independencia del tiempo de estancia que tenga previsto (DOUE C 24 de 26 de enero de 2011). Siguiendo con las modificaciones puntuales del Código de Fronteras Schengen, los estados miembros han continuado comunicando a la Comisión la actualización de los diferentes tipos de permisos de residencia que expiden a los nacionales de terceros estados, y que les permite ejercer

la libre circulación según el Código de Fronteras Schengen. Así, durante el año 2010 y el primer semestre de 2011, han actualizado esta relación los siguientes países: la República Checa (DOUE C 35 de 12 de febrero de 2010), Suiza (DOUE C 35 de 12 de febrero de 2010), Austria (DOUE C 82 de 30 de marzo de 2010), Francia (DOUE C 103 de 22 de abril de 2010), Luxemburgo (DOUE C 108 de 7 de abril de 2011), Noruega (DOUE C 108 de 7 de abril de 2011) e Italia (DOUE C 157 de 27 de mayo de 2011). Los estados miembros también han procedido a actualizar la lista de los pasos fronterizos (marítimos, aéreos o terrestres) que son considerados fronteras exteriores del espacio Schengen (esto es, todo paso habilitado, por las autoridades competentes de un Estado miembro, como frontera exterior de los países a los que se aplica el Acuerdo de Schengen). Así lo ha realizado, entre otros, Italia (DOUE C 74 de 24 de marzo de 2010), Francia (DOUE C 326 de 3 de diciembre de 2010), Finlandia (DOUE C 326 de 3 de diciembre de 2010 y DOUE C 149 de 20 de mayo de 2011), República Checa (DOUE C 355 de 29 de diciembre de 2010), Letonia (DOUE C 355 de 29 de diciembre de 2010), Malta (DOUE C 355 de 29 de diciembre de 2010), Polonia (DOUE C 37 de 5 de febrero de 2011) y España, que ha añadido como nueva frontera exterior aérea el aeropuerto Huesca-Pirineos (DOUE C 74 de 24 de marzo de 2010) y el aeropuerto de Castellón (DOUE C 190 de 30 de junio de 2011). Finalmente, algunos estados han procedido a actualizar los servicios de los estados miembros que son responsables de los controles fronterizos: Estonia (DOUE C 87 de 1 de abril de 2010) y Hungría (DOUE C 87 de 1 de abril de 2010). Dentro de estas modificaciones puntuales cabría incluir la propuesta de Reglamento presentada por la Comisión que modifica al Código de Fronteras Schengen (COM (2011) 118 final de 11 de marzo de 2011). La revisión consiste en efectuar algunas modificaciones limitadas, de carácter técnico al Reglamento en vigor basado en la experiencia recogida de su aplicación durante estos años.

Como es conocido, en el Código de Fronteras Schengen se exige como condición de entrada a los nacionales de terceros estados estar en posesión de un visado válido, cuando así lo exija el Reglamento del Consejo nº 539/2001 de 15 de marzo de 2001. En este acto, modificado en diversas ocasiones, se establece una lista de países a cuyos nacionales se les exige, o se les exime, de estar en posesión de un visado de entrada. Según se prevé en el preámbulo de este reglamento, la decisión de incluir, o excluir, a un país depende de una evaluación ponderada, e individualizada, de varios criterios relativos, en particular «a la inmigración clandestina, al orden público y a la seguridad, así como a las relaciones exteriores de la Unión con los terceros países, teniendo también en cuenta las implicaciones de la coherencia regional y de la reciprocidad». Teniendo en cuenta estas consideraciones el Parlamento y el Consejo han aprobado dos Reglamentos que modifican al Reglamento nº 539/2001. Mediante el

primero,³ se exime de visado a los nacionales de Albania y Bosnia-Herzegovina (siempre y cuando sean titulares de un pasaporte biométrico). La finalidad del segundo Reglamento⁴ es eximir del visado de entrada a los nacionales de Taiwán (titulares de un pasaporte expedido por Taiwán y que contenga un número de documento de identidad). En el mismo Reglamento también se exime de visado de entrada a los ciudadanos de las islas Marianas del Norte, pero en este caso la justificación se basa en que son ciudadanos estadounidenses y, por ello, exentos del visado de entrada en la Unión Europea.

Finalmente se debe hacer mención a la publicación, mediante Decisión de la Comisión de 19 de marzo de 2010 del «Manual para la tramitación de las solicitudes de visado y la modificación de los expedidos» (C (2010) 1620 final de 19 de marzo de 2010). La elaboración del Manual está prevista en el artículo 51 del Reglamento nº 810/2009 de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario de visados, y su finalidad es mejorar la aplicación de las normas comunitarias sobre tramitación de visados. El texto contiene las instrucciones operativas (directrices, mejores prácticas y recomendaciones) dirigidas al personal de los estados miembros encargados de examinar, y decidir, las solicitudes de visado y de modificar los visados expedidos. El Manual, aunque concebido como herramienta principal de las autoridades nacionales para ejecutar las actividades relativas a la tramitación de visados, no contiene obligaciones jurídicamente vinculantes para los estados miembros, y estos pueden complementarlo con disposiciones nacionales. La idea central es conseguir armonizar la aplicación del derecho comunitario en esta materia.

LA COMISIÓN HA PRESENTADO DOS PROPUESTAS DE DIRECTIVA PARA REGULAR LOS REQUISITOS DE ADMISIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS: SOBRE LA ENTRADA Y RESIDENCIA DE NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES AL TRASLADARSE DENTRO DE UNA MISMA EMPRESA Y SOBRE LAS CONDICIONES DE ENTRADA Y RESIDENCIA PARA EMPLEO ESTACIONAL

³ Reglamento nº 1091/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se modifica el Reglamento nº 539/2001 del Consejo, por el que se establecen 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, en DOUE L 329 de 14 de diciembre de 2010.

⁴ Reglamento nº 1211/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2010, que modifica el Reglamento nº 539/2001 del Consejo, por el que se establecen 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, en DOUE L 339 de 22 de diciembre de 2010.

b. En el ámbito del avance en el ejercicio de los derechos de los nacionales de terceros estados conviene destacar la adopción del Reglamento nº 265/2010 del Parlamento y el Consejo para mejorar las condiciones de ejercicio de la libre circulación de personas.⁵ Dicho acto contiene modificaciones del Acuerdo de Aplicación de Schengen y del Código de Fronteras Schengen para facilitar la circulación comunitaria. Así, se incluye una obligación a los estados miembros indicándoles que el período de validez de los visados de larga duración no será superior a un año, debiendo, antes de su expiración, reemplazarse por un permiso de residencia; y simultáneamente, para facilitar la circulación de los nacionales de terceros estados, se equipara el visado de larga duración con el permiso de residencia en lo que se refiere a la libre circulación en el espacio Schengen. Y, en consecuencia, los extranjeros titulares de un visado de larga duración, y de un documento de viaje válido, tendrán el derecho a circular libremente durante tres meses como máximo, en cualquier período de seis meses, por el territorio de los demás estados miembros, siempre que cumplan las condiciones de entrada.

LA COMISIÓN ABOGA POR UNA MAYOR IMPLICACIÓN DE LOS ACTORES LOCALES Y REGIONALES EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN, ESTABLECIENDO, ADEMÁS DE OBJETIVOS, INDICADORES Y MECANISMOS QUE PERMITAN EVALUAR LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

En este orden de cosas, cabe subrayar el Reglamento nº 1231/2010 que amplía el ámbito de aplicación del Reglamento nº 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de la seguridad social y el Reglamento nº 987/2009 por el que se adoptan las normas de aplicación del primero.⁶ Estos dos reglamentos se aplicaban a los nacionales de los estados miembros y a los apátridas y refugiados residentes en un Estado miembro, así como a los miembros de sus familias y a sus supérstites. Con la adopción del Reglamento nº 1231/2010 los beneficios alcanzan a todos los nacionales de terceros países que, debido a su nacionalidad, aún no estaban cubiertos por las disposiciones contempladas en los reglamentos, siempre que estén residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro y siempre que hayan ejercido la libre circulación comuni-

⁵ Reglamento nº 265/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2010, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Reglamento nº 562/2006 por lo que se refiere a la circulación de personas con visados de larga duración, en DOUE L 85 de 31 de marzo de 2010.

⁶ Reglamento nº 1231/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se amplía la aplicación del Reglamento nº 883/2004 y el Reglamento nº 987/2009 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos, en DOUE L 342 de 29 de diciembre de 2010.

taria; esto es, que su situación no esté circunscrita, en su totalidad, al interior de un Estado miembro. En un sentido parecido, se ha modificado la Directiva del Consejo 2003/109 sobre el estatuto de residente de larga duración para ampliar su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional ya que estos, inicialmente, no estaban cubiertos por la citada normativa.⁷

También corresponde mencionar, incidentalmente, la adopción de dos reglamentos por la Comisión que aplican el Reglamento nº 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional. El primero es el Reglamento de la Comisión nº 216/2010 de 15 de marzo de 2010 (DOUE L 66 de 16 de marzo de 2010) que se refiere a determinar la lista de las categorías de motivos para la emisión de permisos de residencia que deben utilizar las autoridades competentes de los estados miembros, y todo ello para garantizar la comparabilidad de los datos estadísticos y poder elaborar descripciones fiables comunitarias. El segundo es el Reglamento de la Comisión nº 351/2010 de 23 de abril de 2010 (DOUE L 104 de 24 de abril de 2010) que establece los criterios que deben utilizar los estados miembros a la hora de incluir a una persona dentro de determinadas categorías estadísticas; en concreto, las referidas a las categorías de grupos de países de nacimiento, de residencia habitual anterior y posterior y grupos de nacionalidades.

c. En último lugar, cabe subrayar que durante este período la Comisión ha presentado dos propuestas de directiva cuya finalidad es regular los requisitos de admisión en los estados miembros en dos modalidades específicas. Se trata de la propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de un traslado dentro de una misma empresa (COM (2010) 378 final de 13 de julio de 2010) y de la propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional (COM (2010) 379 final de 13 de julio de 2010).

La propuesta de Directiva sobre las condiciones de admisión de los trabajadores nacionales de un tercer Estado trasladados dentro de una misma empresa trata de facilitar la entrada y la estancia temporal del personal directivo y técnico (incluidos becarios con titulación universitaria) de las sucursales y filiales de multinacionales que están destinados temporalmente para misio-

⁷ Directiva nº 2011/51 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011, por la que se modifica la Directiva nº 2003/109 del Consejo, con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional, DOUE L 132 de 29 de mayo de 2011.

nes de breve duración en otros centros de la misma empresa. En principio, para beneficiarse de las disposiciones de la futura directiva, se debe cumplir con determinados requisitos (entre ellos: haber trabajado en el mismo grupo de empresas durante al menos doce meses, carta de asignación de tareas en la que se confirme que el nacional de un tercer país es destinado a la entidad de acogida y se especifique su remuneración, acreditar el cumplimiento de las condiciones previstas para ejercer la profesión regulada que desempeñe, que son exigidas a los ciudadanos europeos...). El período de validez del permiso tiene una duración de un año, o menor en el caso de que la duración del traslado sea inferior, y puede prorrogarse hasta un máximo de tres años. La propuesta de Directiva sobre los trabajadores temporeros, prevé el establecimiento de unos criterios comunes de admisión en los estados miembros. El ámbito personal se circunscribe a los nacionales de países terceros que, conservando su residencia en el extranjero, se encuentren temporalmente en un Estado miembro empleado en una «actividad sujeta al ritmo estacional» mediante uno, o más, contratos de trabajo de duración determinada, que ha concluido directamente con un empresario establecido en un Estado miembro. Se entiende por «actividad sujeta al ritmo estacional» la vinculada a un determinado período del año por un acontecimiento o una situación durante la cual las necesidades de mano de obra sean mucho mayores que las requeridas para las operaciones que se realizan habitualmente. La propuesta establece un procedimiento para la admisión de trabajadores temporeros de terceros países, sobre la base de unos criterios comunes (existencia de un contrato de trabajo válido o una oferta firme de trabajo que explicita la remuneración y las horas de trabajo; documento de viaje válido; seguro de enfermedad, prueba de disposición de un alojamiento que garantice un nivel de vida adecuado...). A los trabajadores temporeros se les expedirá un permiso de residencia que les permita trabajar durante un período máximo de seis meses para cada año natural, incluyendo una obligación de regresar a un tercer país una vez finalizado el período, y excluyendo la posibilidad de poder modificar su estatuto. Es interesante subrayar que esta propuesta ha suscitado los recelos de algunos parlamentos nacionales que, en virtud de lo dispuesto en el Protocolo nº 2 sobre el principio de subsidiariedad y proporcionalidad, han mostrado su disconformidad con la adecuación de la propuesta al principio de subsidiariedad, emitiendo dictámenes negativos de la propuesta legislativa, aunque el número de parlamentos disconformes no ha alcanzado la minoría de bloqueo necesaria para que la Comisión reexamine su propuesta inicial.

La celebración de acuerdos de internacionales con terceros estados

La Unión Europea ha ido continuando la actividad desarrollada en años anteriores, consistente en celebrar acuerdos internacionales con terceros estados en diversos ámbitos relativos a

cuestiones migratorias. Se han celebrado acuerdos internacionales sobre la eliminación de los visados de corta duración, que por regla general es la contrapartida obtenida a cambio de la celebración de acuerdos sobre la readmisión de personas. Tal sería el caso de los acuerdos entre la Unión Europea y Georgia sobre la facilitación de la expedición de visados y sobre la readmisión de residentes en situación irregular que fueron firmados el 17 de junio de 2010 y que entraron en vigor el 1 de marzo de 2011 (DOUE L 44 de 18 de febrero de 2011).

Asimismo, han entrado en vigor tratados celebrados con anterioridad al año 2010. Tal es el supuesto de varios acuerdos sobre exención de visados celebrados entre la Unión Europea y terceros estados. Así, el 1 de enero de 2010, entró en vigor el celebrado con la República de Seychelles (DOUE C 56 de 6 de marzo de 2010); el 1 de marzo de 2010, con Barbados (DOUE C 56 de 6 de marzo de 2010) y con la República de Mauricio (DOUE C 56 de 6 de marzo de 2010); el 1 de abril de 2010, con la Commonwealth de las Bahamas (DOUE C 56 de 6 de marzo de 2010); el 1 de mayo, con Antigua y Barbuda (DOUE L 218 de 19 de agosto de 2010); países, todos ellos, de escasa población, y con poca conflictividad en cuestiones relativas a la gestión de los flujos migratorios. Más relevante es la entrada en vigor del acuerdo entre la Unión Europea y Pakistán sobre la readmisión de residentes en situación ilegal, firmado el 26 de octubre de 2009, y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2010 (DOUE L 124 de 15 de mayo de 2011).

LA COMISIÓN TIENE EN PROYECTO LA CREACIÓN DE UNA AGENDA EUROPEA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS CIUDADANOS DE TERCEROS ESTADOS QUE RECOJA LAS EXPERIENCIAS EUROPEAS EN LA MATERIA Y RECOMIENDE MEDIDAS EN LAS QUE PARTICIPEN ENTIDADES LOCALES Y REGIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS, CON LA IMPLICACIÓN DE LOS PAÍSES DE ORIGEN

En otro orden de cosas, conviene destacar la celebración del acuerdo sobre la exención de visados para estancias de corta duración entre la Unión Europea y Brasil.⁸ El motivo de la celebración de este acuerdo no tiene como finalidad la eliminación de los visados de entrada entre

⁸ De hecho, son dos tratados internacionales: el primero sobre exención de visados para estancias de corta duración para titulares de pasaportes diplomáticos, de servicios u oficiales, que fue firmado el 8 de noviembre de 2010, y que entró en vigor el 1 de abril de 2011 (DOUE L 63 de 10 de marzo de 2011); el segundo se refiere a la exención de visados para estancias de corta duración para titulares de pasaportes ordinarios.

ambas entidades, pues Brasil no se encuentra entre los terceros países a cuyos nacionales se les exige un visado de entrada a la Unión Europea, según se establece en el Reglamento del Consejo nº 539/2001 de 15 de marzo de 2001. El motivo del acuerdo es diferente y obedece a lo siguiente. La exención de visados por la Unión Europea exige la aplicación del principio de reciprocidad con los ciudadanos europeos. Esta reciprocidad no se aplicaba porque se exigía un visado de entrada a cuatro países miembros de la Unión Europea (Estonia, Letonia, Malta y Chipre). La exención del visado de entrada en Brasil exige, de acuerdo con sus normas constitucionales internas, que se celebre un tratado internacional con el tercer Estado; los cuatro países mencionados no han celebrado un acuerdo bilateral con Brasil de exención de visados, y la política común de visados de corta duración es competencia de la Unión Europea y excluye la posibilidad de que los países mencionados puedan celebrar acuerdos bilaterales con Brasil. Por tanto, el cumplimiento del principio de reciprocidad en la exención de los visados exigía la celebración del acuerdo por la Unión Europea y Brasil. Este tratado no sustituye a los demás acuerdos bilaterales firmados entre Brasil y el resto de los países miembros de la UE, que continúan vigentes.⁹ Conviene llamar la atención de que Brasil no es el único país tercero que incumple el principio de reciprocidad en la exención de visados a todos los ciudadanos europeos; Canadá y Estados Unidos de América, por ejemplo, también exigen el visado de entrada a nacionales de algunos países de la Unión Europea.¹⁰

Asilo y refugiados

En mayo de 2010, el Parlamento y el Consejo crearon la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) mediante la aprobación de su Reglamento nº 439/2101.¹¹ La Oficina inició sus actividades en noviembre de 2010 y tiene su sede en La Valeta (Malta).¹² Su órgano de gobierno es el Consejo de Administración, compuesto por un representante nombrado por cada Estado miembro y dos miembros nombrados por la Comisión, y que, entre otras funciones, nombra al director ejecutivo, por un mandato de cinco años, que puede ser prorrogado.

⁹ Decisión del Consejo de 7 de octubre de 2010, nº 2010/622 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo entre la Unión Europea y la República Federativa del Brasil sobre exención de visados para estancias de corta duración para titulares de pasaportes ordinarios, en DOUE L 275 de 20 de octubre de 2010.

¹⁰ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Sexto Informe sobre el mantenimiento por parte de determinados terceros países de requisitos de visado en infracción del principio de reciprocidad, en COM (2010) 620 final de 5 de noviembre de 2010.

¹¹ Reglamento nº 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo, DOUE L 132 de 29 de mayo de 2010.

¹² Decisión nº 2010/762 de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 25 de febrero de 2010 por el que se fija la sede de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, DOUE L 324 de 9 de diciembre de 2010.

El Reglamento asigna a la OEAA tres tipos de funciones. La primera consiste en apoyar la cooperación práctica interestatal en materia de asilo. Para ello se prevé, entre otras actividades, que se impulse la definición y la puesta en común, entre los estados miembros, de buenas prácticas en materia de asilo; la coordinación de información sobre los países de origen de las personas solicitantes de asilo; el apoyo al reasentamiento de los beneficiarios de protección en la UE en aquellos países miembros, que por su ubicación geográfica o por su demografía tengan unos sistemas de asilo y acogida sometidos a presiones especiales y desproporcionadas; actividades de formación en temas relacionados con la protección internacional; o la coordinación de los intercambios de información y demás actividades relacionadas con la aplicación de los instrumentos y mecanismo relativos a los aspectos exteriores del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

La segunda función de la Oficina es prestar apoyo operativo, o coordinarlo, a los estados miembros, en particular, a aquellos cuyas instalaciones de acogida y sus sistemas de asilo estén sometidos, excepcionalmente a exigencias serias y urgentes, como sería el caso, por ejemplo, de la afluencia repentina de un gran número de nacionales de terceros países que puedan necesitar protección internacional. En este sentido la Oficina coordinará las acciones de apoyo; entre ellas, las destinadas a garantizar la rápida y la adecuada prestación de los servicios de acogida, en particular, alojamientos de emergencia, medios de transporte y asistencia médica. También coordinará los denominados equipos de apoyo al asilo que pueden ser desplegados en el territorio del Estado miembro que su sistema de asilo y acogida esté sometido a presiones especiales. Estos equipos están integrados por expertos nacionales, constituidos en función de perfiles determinados, en materia de asilo que los estados miembros pueden a disposición de la OEAA.

La tercera función asignada en el Reglamento es contribuir a la instauración del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Para ello, organizará, coordinará y favorecerá el intercambio de información entre las autoridades competentes de los países miembros; y entre estas y la Comisión sobre la aplicación del acervo comunitario en materia de asilo. En especial la OEAA recopilará información sobre la tramitación de las solicitudes de protección internacional tramitadas por las autoridades nacionales; y sobre la legislación, y jurisprudencia, nacionales en materia de asilo.

3. PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICA

Entre los elementos que configuran el programa de actuación política de la Unión Europea durante el año 2010, debemos destacar el Plan de Acción de la Comisión Europea que desarrolla

el denominado Programa de Estocolmo, que fue aprobado por el Consejo Europeo celebrados los días 10 y 11 de diciembre de 2009 (publicado en DOUE C 115 de 4 de mayo de 2010).

Como es conocido, coincidiendo con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se celebró en Tampere (Finlandia) los días 15 y 16 de octubre de 1999 un Consejo Europeo que se dedicó exclusivamente a establecer las directrices políticas que permitieran la creación y consolidación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. En la reunión se aprobó un programa de acción que definía los objetivos y los medios para llevarlo a cabo por parte de la Unión Europea durante el primer quinquenio de funcionamiento del Tratado de Amsterdam. Cinco años después, coincidiendo con la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 4 y 5 de noviembre de 2004 adoptó un segundo programa de acción con una vigencia de cinco años (2005-2009). La finalidad del programa, que recibió el nombre de Programa de La Haya, era continuar y consolidar las acciones realizadas por las instituciones comunitarias durante el primer quinquenio; afrontando las nuevas preocupaciones que se derivaban de la adhesión de los países de Europa Central y Oriental a la Unión Europea. El Programa de Estocolmo, aprobado por el Consejo Europeo celebrado el 10 y 11 de diciembre de 2009, establece las directrices políticas y jurídicas durante el quinquenio 2010-2014 y tiene por objetivo profundizar en el espacio de libertad, seguridad y justicia aprovechando el nuevo marco jurídico y el incremento competencial que se ha producido con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Entre las prioridades de la acción política de la Unión Europea, se subraya, en lo que a nosotros interesa, las tituladas: «Acceso a Europa en un mundo globalizado» y «Una Europa de la responsabilidad, la solidaridad y la colaboración en los ámbitos de la migración y el asilo». Bajo estas rúbricas se prevé profundizar la política migratoria comunitaria, mejorar el control de los flujos migratorios e impulsar la política de asilo.

Junto a ello, también se debe subrayar los progresos que durante este período se han realizado con relación al Pacto sobre Inmigración y Asilo que fue aprobado por el Consejo Europeo el 15 y 16 de octubre de 2008 (Doc. 13440/08 de 24 de septiembre de 2008). El Pacto pivota sobre la asunción de cinco grandes compromisos, que contiene unos principios de actuación, en algunos casos, discutibles, que serán desarrollados en los años venideros por la Unión Europea mediante acciones concretas. Las cinco obligaciones marco que contempla el Pacto son las siguientes: la organización, y la integración de la inmigración legal, que debe tener en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida de cada Estado miembro; el combate de la inmigración irregular, especialmente garantizando el retorno de los extranjeros que se encuentren en situación irregular; el fortalecimiento de la eficacia de los controles en las fronteras exteriores de la Unión Europea; la construcción de la denominada Europa del asilo,

que conduciría en un futuro a la instauración de un régimen de asilo europeo común; y la colaboración de la Unión Europea con los países de origen y de tránsito de los inmigrantes para mejorar y favorecer las sinergias entre la migración y el desarrollo. Este último apartado se corresponde con el desarrollo del denominado Enfoque Global de la Migración, que tiene sus orígenes en el año 2005 (aprobado por el Consejo Europeo celebrado en diciembre de 2005), y que se corresponde con la dimensión exterior de la política migratoria de la Unión Europea, y requiere la participación y la coordinación de la Unión Europea, sus estados miembros y los países terceros.

El plan de Acción de la Comisión Europea por el que se aplica el Programa de Estocolmo

El 20 de abril de 2010 se publicó el programa de Acción de la Comisión por el que se aplica el programa de Estocolmo.¹³ Este documento es una guía de las acciones que la Unión Europea piensa adoptar en el próximo quinquenio, que comprenden un conjunto de actividades de diverso tipo y naturaleza que la Comisión estima oportunas para conseguir los objetivos políticos incluidos en el Programa de Estocolmo. Entre estas, se incluye la presentación de propuestas legislativas, la negociación y celebración de acuerdos internacionales, la adopción de libros verdes, comunicaciones e informes, la evaluación de procedimientos, y la previsión de la convocatoria de reuniones sobre algunos ámbitos. El plan de acción no es un instrumento rígido y cerrado, sino que la misma Comisión anticipa la posibilidad de modificarlo si se producen acontecimientos imprevistos o si las circunstancias así lo requieren. Está prevista la presentación de un informe, en el año 2012, para evaluar la aplicación del Programa.

En este sentido, en nuestro ámbito de interés, las acciones más relevantes previstas en el programa se refieren a diferentes esferas de actuación precisadas en el mismo Plan de Acción. Tenemos un primer apartado que desarrolla la prioridad relativa al «Acceso a Europa en un mundo globalizado», que contiene dos subapartados. El referente a la gestión integrada de las fronteras exteriores se propone, entre otras acciones, modificar el Reglamento que regula la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa de las fronteras exteriores (FRONTEX), la modificación del Código de Fronteras Schengen, el desarrollo del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR) o la presentación de propuestas legislativas para la creación de un sistema de entrada y salida de la Unión Europea o para la creación de un registro de pa-

¹³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos. Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo, en COM (2010) 171 final de 20 de abril de 2010.

sajeros que crucen las fronteras exteriores. El segundo subapartado se refiere a las acciones que hay que desarrollar en el seno de la política de visados, que se centran esencialmente en las siguientes: la celebración de acuerdos internacionales, con terceros países, para facilitar la obtención de visado; el desarrollo y la entrada en funcionamiento del Sistema de Información de Visados (VIS); y, por último, el seguimiento de la reciprocidad de la exigencia de visados.

Las acciones que se incluyen en la prioridad política titulada «La Europa de la responsabilidad, la solidaridad y la asociación en materia de migración y asilo» se sistematizan en dos subapartados: uno relativo a la política de migración y otro centrado en la política de asilo. El primero, titulado «Una política de migración dinámica y global», comprende un conjunto de acciones que se agrupan en varias áreas temáticas que a continuación se desarrollan:

a. Las dos primeras se refieren a actuaciones que deben ser implementadas en el seno de la acción exterior de la Unión Europea; se trata de las líneas relativas a la «Consolidación, desarrollo y aplicación del enfoque global de la migración en la UE» (se incluyen dentro de este título acciones de mejora en la aplicación de la Asociación UE-África, desarrollar el diálogo entre UE y los estados de América Latina y Caribe sobre migración, intensificar el diálogo sobre la migración con la Asociación Oriental –Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania–, intensificar la cooperación con India, Afganistán y Pakistán en cuestiones migratorias, y continuar desarrollando las asociaciones de movilidad con los terceros países que quieran colaborar con la UE en la gestión de los flujos migratorios y en la lucha contra la migración irregular) y la titulada «Migración y desarrollo» (que comprende acciones para ayudar a terceros estados a definir y aplicar sus políticas de migración a través de la cooperación con la Unión Europea, o ayudar a crear un red de observatorios de migración en los países ACP).

b. Otro conjunto de acciones se concentran en cuestiones relativas a la admisión e integración de los nacionales de terceros estados en la Unión Europea. En este epígrafe se insertan las acciones legislativas, como, por ejemplo, la presentación de propuestas de directiva relativas a las condiciones de admisión de los nacionales de terceros países en el marco de una transferencia dentro de la empresa, las propuesta de directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con finalidad de ejercer un empleo estacional, o la propuesta de modificación de la Directiva 2003/86 sobre el derecho a la reagrupación familiar. También se prevén acciones que no tienen la finalidad de ser jurídicamente obligatorias para los estados miembros como la previsión de adoptar informes sobre la aplicación de la Directiva 2003/109 relativa al estatuto de los nacionales de terceros estados residentes de larga duración; sobre la Directiva 2005/71 relativa a un procedimiento específico de admisión de na-

cionales de terceros países a los efectos de investigación científica, sobre la aplicación de la Directiva 2004/114 relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros estados a efectos de estudios, intercambio de alumnos, práctica no remuneradas o servicios de voluntariado o sobre la aplicación de la Directiva 2009/50 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. En esta línea también se contempla que la Comisión apruebe varias comunicaciones, como, por ejemplo, la agenda de la UE para la integración o el tratamiento de la escasez de la mano de obra por medio de la migración en los estados miembros de la UE y que elabore un Libro verde sobre el derecho a la reagrupación familiar.

c. Finalmente, también se contempla el desarrollo de acciones dirigidas a luchar contra la migración irregular, que comprenden la presentación de una propuesta legislativa para modificar la Directiva 2002/90 destinada a definir la ayuda a la entrada, circulación y estancia irregulares; la aprobación de informes de aplicación (de la Directiva 2009/52 por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros estados en situación irregular y de la Directiva 2008/115 sobre el retorno), o la previsión de la elaboración de un plan de acción sobre menores no acompañados.

El subapartado que contiene las acciones relativas a la política de asilo no incluye la presentación de ninguna propuesta legislativa durante el quinquenio de vigencia del programa de Estocolmo y solo prevé la presentación de acciones que no tengan consecuencias jurídicas obligatorias.

La aplicación y evolución del Pacto sobre Inmigración y Asilo

Los avances en la aplicación del Pacto sobre la Inmigración y el Asilo se reflejan en sendas comunicaciones que anualmente son remitidas por la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. En este sentido, el 24 de mayo de 2011, la Comisión presentó su Informe anual sobre Inmigración y Asilo correspondiente al año 2010 (COM (2011) 291 final). En este informe se indica la evolución del Pacto en los compromisos más relevantes asumidos por la Unión Europea y sus estados miembros. Simultáneamente, la Comisión había presentado, el 4 de mayo de 2011, una Comunicación sobre migración en la que mostraba unas propuestas de acción política sobre los compromisos asumidos en el Pacto a partir de las consecuencias que para la política migratoria y de asilo de la Unión Europea tienen los acontecimientos políticos en los países de la ribera sur del Mediterráneo. Estos son los documentos bases sobre los que se desarrolla el siguiente apartado.

a. En este sentido, respecto al compromiso de organizar e integrar la inmigración regular, la posición de la Comisión reside en apostar por continuar con el desarrollo legislativo de las propuestas de directivas presentadas y pendientes de aprobación, y garantizar la correcta aplicación por los estados miembros de las directivas ya adoptadas. Ello comprende avanzar en la negociación de las propuestas específicas sobre el empleo estacional y sobre el traslado de personal dentro de la misma empresa (presentadas ambas en 2010, como hemos tenido ocasión de comentar previamente), y de la propuesta general sobre la Directiva que establece un procedimiento para solicitar un único permiso que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro (presentada en 2007) y que está teniendo más dificultades para lograr un acuerdo entre los estados miembros. También incluye intensificar los esfuerzos para que los estados miembros transpongán correctamente al ordenamiento jurídico interno la Directiva nº 2009/50 del Consejo de 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (el plazo de transposición finaliza el 19 de junio de 2011).

En las cuestiones más relacionadas con la integración de los inmigrantes, cabe señalar la celebración de la IV Conferencia Ministerial sobre Integración que tuvo lugar en Zaragoza (en Docs. 8771/10 de 20 de abril de 2010). Entre las conclusiones que se presentaron en la Declaración final de la Conferencia sobresale la necesidad de considerar la integración como «motor de desarrollo y cohesión social», incorporando los temas de integración en todos los ámbitos políticos relevantes, prestando especial atención a las áreas de empleo y educación; garantizando la cooperación y la coordinación entre las distintas administraciones (europea, central, regional y local) con competencias en la materia. En este sentido, la Comisión aboga por una mayor implicación de los actores locales y regionales en la definición de las políticas de integración. Se propone, además, la necesidad de establecer objetivos, indicadores y mecanismos que permitan evaluar las políticas de integración. En este contexto, la Comisión tiene la intención de presentar, durante la segunda mitad de 2011, la creación de una Agenda Europea para la integración de los ciudadanos de terceros estados que recoja las experiencias europeas en la materia y recomiende medidas en las que participen las entidades locales y regionales de los estados miembros, y con la implicación de los países de origen de la migración.

b. Los elementos centrales de la lucha contra la inmigración irregular son, básicamente, dos directivas. La Directiva 2008/115 sobre el retorno de los nacionales de terceros estados en situación irregular y la Directiva 2009/52 sobre las sanciones aplicables a los empleadores de trabajadores en situación irregular, cuyo grado de transposición a los ordenamientos jurídicos internos de los estados miembros no es satisfactorio, según la Comisión.

Relacionado con el anterior compromiso del Pacto, se encuentra el fortalecimiento de la eficacia de los controles en las fronteras exteriores de la Unión Europea. Ambos compromisos se han visto profundamente alterados durante el período de examen por los disturbios políticos y militares en el norte de África que ha comportado el desplazamiento de miles de personas, que han presionado sobre las fronteras exteriores de la Unión Europea. Ello llevó a que en la reunión del Consejo, en formación de Justicia y Asuntos de Interior, de 25 y 26 de febrero de 2010, se adoptara un conjunto de 29 medidas concretas para reforzar la protección de las fronteras exteriores y para combatir la inmigración irregular (en Doc. 6975/10 de 1 de marzo de 2010); la última medida era una invitación a la Comisión a presentar un informe a finales de 2010 sobre el estado de la aplicación de dichas medidas, que efectivamente presentó el 26 de noviembre de 2010.¹⁴

Las medidas propuestas son de diverso tipo. Unas se refieren a las actividades estrictamente de vigilancia y control de los flujos migratorios en las fronteras exteriores, y se dirigen esencialmente a aumentar el protagonismo, la presencia y la capacidad de acción de FRONTEX. Entre estas medidas, se propone unas dirigidas directamente al incremento de la capacidad operativa de la Agencia; así y entre otras acciones, se plantea mejorar la financiación para incrementar la creación de más equipos de intervención rápida (RABIT) para acudir a situaciones de urgencia; o facilitar que los recursos técnicos y humanos puestos a disposición por los estados miembros en el Registro Central de Equipamiento Disponible (CRATE) puedan emplearse con más facilidad en las operaciones conjuntas. Otras se refieren a las actividades formativas y de mejora de los canales de información con la previsión de la creación de un programa «tipo Erasmus» para fomentar y sentar las bases de una cultura común en los guardias de frontera de los estados miembros; y la previsión de la mejora de la obtención, intercambio y tratamiento de la información entre la Agencia y otros organismos de la Unión Europea como Eurojust y Europol. Se considera también importante la conveniencia de incrementar la cooperación con terceros países para mejorar el patrullaje conjunto en las fronteras terrestres y marítimas, con el consentimiento del tercer Estado, y mejorar el intercambio de información y cualquier medida preventiva que fuera eficaz en el ámbito de la gestión fronteriza. En este sentido, a fecha de febrero de 2011, se habían celebrado 14 acuerdos de trabajo con las autoridades competentes de terceros países para facilitar la cooperación operativa, en esta materia, con la Unión Europea. En concreto, se trata de la Federación Rusa, Ucrania, Croacia, Moldavia, Georgia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia,

¹⁴ Commission staff working document on the fulfilment of the 29 measures for reinforcing the protection of the external borders and combating illegal immigration adopted at the Justice and Home Affairs Council meeting, held on Brussels on 25 and 26 February 2010, SEC (2010) 1480 final de 26 de noviembre de 2010.

Albania, Bosnia y Herzegovina, Estados Unidos de América, Montenegro, Bielorrusia, Canadá y Cabo Verde. También se había firmado con el Consejo de Comandantes en Jefe de las Tropas Fronterizas de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y con la Iniciativa Regional de Migración, Asilo y Refugiados (MARRI) en los Balcanes occidentales. En las mismas fechas, continuaban las negociaciones con las autoridades de otros ocho países con vista a concluir acuerdos de cooperación: Turquía, Libia, Marruecos, Senegal, Mauritania, Egipto, Brasil y Nigeria.¹⁵ Finalmente, entre las medidas contempladas, también se preveía que FRONTEX creara una oficina operativa, a título de proyecto piloto, en el Mediterráneo oriental, en el Pireo. Esta oficina es operativa desde el 1 de octubre de 2010, y su misión consiste en coordinar las actividades que se desarrollen en el Mediterráneo oriental, que cubre a los países de Italia, Malta, Grecia y Chipre.

Un segundo tipo de medidas previstas se refieren a acelerar la creación del Sistema Europeo de Vigilancia en Fronteras (EUROSUR). Y entre las acciones previstas se insta a los estados miembros a que desarrollen un único sistema de vigilancia de las fronteras nacionales y un único centro de coordinación nacional; y a estimular la cooperación con terceros países vecinos para que colaboren en la vigilancia de las fronteras. En este sentido, la Comisión, a principios de 2001,¹⁶ publicó un informe en el que establece cuáles son las medidas que a corto y largo plazo deben adoptarse por los estados miembros, en estrecha cooperación con FRONTEX, con el objetivo de que EURO-SUR pueda empezar a ser operativo en el año 2013 y que funcione a pleno rendimiento en 2015.

En otro orden de cosas, el Consejo contempla que los estados miembros adopten acciones para estimular la lucha contra las redes de inmigración ilegal y la trata de seres humanos, y para desarrollar la gestión integrada de las fronteras exteriores.

c. Para la efectiva instauración de un régimen de asilo europeo que dé lugar al Sistema Común de Asilo (SECA), la Comisión considera que se deben dar unas determinadas condiciones procedimentales y materiales que garanticen un trato justo a los solicitantes de protección internacional, incluyendo la necesidad de una aproximación de los derechos concedidos a los solicitantes de protección internacional entre los estados miembros.

d. Finalmente, respecto al Enfoque Global de la Migración, y la necesaria colaboración de la Unión Europea con los países de origen y tránsito de los inmigrantes, se debe señalar la inten-

¹⁵ Se puede consultar en http://www.frontex.europa.eu/external_relations/

¹⁶ Commission staff working paper determining the technical and operational framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the actions to be taken for its establishment, SEC (2011) 145 final de 28 de enero de 2011.

ción de la Comisión de profundizar en este enfoque mediante la adopción de medidas efectivas en tres ámbitos: organizar la migración regular, reforzar la lucha contra la migración irregular y potenciar la relación entre migración y desarrollo. Entre las áreas geográficas sobre las que se dedica mayor atención, no cabe duda de que los países del sur del Mediterráneo han adquirido un protagonismo muy importante.

La inestabilidad política, los levantamientos democráticos y la utilización de medios militares para intentar sofocarlos ha motivado un importante desplazamiento de la población en algunos países del norte de África que ha creado tensiones en la gestión de los flujos migratorios en las fronteras exteriores de algunos estados miembros de la Unión Europea. El Consejo Europeo, en su reunión extraordinaria de 11 de marzo de 2011 (en Doc. EUCO 7/1/11 REV 1) asumió el compromiso de desarrollar una nueva estrategia con respecto a la región mediante su asociación con los países del sur del Mediterráneo. Esta relación se denomina «Asociación para la democracia y la prosperidad compartida en el Mediterráneo Meridional», y sus términos generales fueron definidos en una Comunicación conjunta de la Comisión y la Alta Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.¹⁷ La propuesta descansa sobre tres elementos: apoyar la transformación democrática, ayudar a la sociedad civil e impulsar el crecimiento y el desarrollo económicos y la creación de empleo. En este sentido, y en lo que a nosotros interesa, los países socios que colaboren con la Unión Europea en materia de migración, asilo y gestión de fronteras recibirán ayudas para desarrollar sus capacidades en estos ámbitos.

17 Se trata de la Comunicación conjunta al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones, Asociación para la Democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo oriental, COM (2011) 200 final de 8 de marzo de 2011.