



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 7 de abril de 2016
(OR. en)

7665/16

JAI 258
ASIM 50
RELEX 239

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: secretario general de la Comisión Europea,
firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director

Fecha de recepción: 7 de abril de 2016

A: D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la
Unión Europea

N.º doc. Ción.: COM(2016) 197 final

Asunto: COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO
HACIA UNA REFORMA DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO Y
UNA MEJORA DE LAS VÍAS LEGALES A EUROPA

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2016) 197 final.

Adj.: COM(2016) 197 final



Bruselas, 6.4.2016
COM(2016) 197 final

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

**HACIA UNA REFORMA DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO Y UNA
MEJORA DE LAS VÍAS LEGALES A EUROPA**

La migración ha sido y seguirá siendo en las próximas décadas una de las cuestiones decisivas para Europa. Las tendencias subyacentes en materia de desarrollo económico, cambio climático, globalización de los transportes y las comunicaciones, guerra e inestabilidad en las regiones vecinas apuntan a que la gente seguirá intentando entrar en Europa en busca de refugio, una vida mejor o el reencuentro con sus familiares cercanos. Los países europeos no cejarán en su empeño por cumplir su compromiso moral y jurídico con quienes necesitan protección frente a la guerra y la persecución. Además, al hilo de su evolución demográfica, tendrán que aprovechar las oportunidades y las ventajas de atraer cualificaciones y talentos extranjeros.

Como parte de su respuesta continua a la actual crisis de migración y refugiados, la Comisión presentó el 10 de febrero un informe¹ sobre las acciones prioritarias adoptadas de conformidad con la Agenda Europea de Migración² a fin de abordar el reto inmediato de restablecer el orden en la ruta del Mediterráneo Oriental/los Balcanes Occidentales. A raíz de las reuniones del Consejo Europeo de los días 18 y 19 de febrero y 17 y 18 de marzo, y de la reunión de jefes de Estado o de Gobierno de 7 de marzo³, la Comisión continuará prestando apoyo a los Estados miembros con miras a la puesta en práctica de todos los elementos acordados para atajar los flujos incontrolados de migración irregular, proteger nuestras fronteras exteriores y salvaguardar la integridad del espacio Schengen, en particular las decisiones en materia de reubicación, los puntos críticos y medidas para garantizar los retornos y readmisiones, garantizando al mismo tiempo el acceso efectivo a los procedimientos de asilo para las personas que necesitan protección internacional.

Aplicar la normativa actual y mejorar el funcionamiento de los instrumentos y mecanismos existentes es esencial para recuperar el control de la situación actual. No obstante, al mismo tiempo, tal y como se señala en las conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero y de 17 y 18 de marzo⁴, es el momento de avanzar en la reforma del marco actual de la UE a fin de garantizar una política de asilo humana y eficiente. Se observan carencias estructurales y deficiencias importantes en el diseño y la aplicación de la política europea de asilo y migración, que la crisis ha puesto de manifiesto. Ha llegado el momento de que la UE cree los instrumentos necesarios para gestionar mejor los flujos migratorios a medio y largo plazo, con arreglo al enfoque establecido en la Agenda Europea de Migración.

El objetivo global es pasar de un sistema que por su diseño o por una aplicación deficiente asigna una responsabilidad desproporcionada a determinados Estados miembros y alienta los flujos migratorios irregulares e incontrolados a otro más justo que ofrezca itinerarios seguros y ordenados hacia la UE a los nacionales de países terceros necesitados de protección o que puedan contribuir al desarrollo económico de la UE. La UE necesita un sistema sólido y eficaz para una gestión de la migración sostenible de cara al futuro que sea justo tanto para las sociedades de acogida y los ciudadanos de la UE como para los nacionales de terceros países y los países de origen y de tránsito. Para que funcione, este sistema debe ser integral y estar basado en los principios de responsabilidad y solidaridad.

En los últimos meses se han dado pasos significativos para atajar de manera decidida la migración irregular y gestionar las fronteras exteriores de la UE de manera más eficiente. Es

¹ COM(2016) 85 final.

² COM(2015) 240 final.

³ EUCO 1/16; SN 28/16.

⁴ EUCO 12/1/16.

esencial que la propuesta de Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas⁵ sea adoptada de aquí a junio, de modo que pueda entrar en funcionamiento durante el verano. Avanza igualmente la aplicación de los Planes de Acción contra el tráfico ilícito de migrantes⁶ y en materia de retorno⁷, habiendo intensificado su trabajo en este ámbito todas las agencias y todos los Estados miembros pertinentes.

Pero la reducción de los flujos irregulares hacia y dentro de Europa y la protección de nuestras fronteras exteriores solo pueden realizarse efectivamente si abordamos el fenómeno migratorio en una perspectiva amplia e integral: esto significa que necesitamos al mismo tiempo reforzar vías seguras y legales hacia Europa, mejorar el uso y la aplicación de los instrumentos vigentes en materia de migración legal, reforzar el Sistema Europeo Común de Asilo y proseguir la lucha contra las causas últimas de la migración. Si queremos mejorar nuestro modo de gestionar la migración, hemos de hacer todo lo que esté en nuestras manos para atraer las cualificaciones y los talentos que necesitaremos en el futuro y para aprovechar los beneficios de la migración, garantizando la integración efectiva y la participación en la sociedad de acogida de todos, ya sean refugiados o migrantes legales.

Junto con las demás medidas derivadas de la Agenda Europea de Migración, la presente Comunicación expone las medidas que deben tomarse en pos de una política europea de asilo más humana, justa y eficiente, así como de una mejor gestión de la política de migración legal.

I. HACIA UNA POLÍTICA COMÚN DE ASILO SÓLIDA Y SOSTENIBLE

I.1 Flaquezas inherentes del Sistema Europeo Común de Asilo en tiempos de crisis migratoria

La llegada incontrolada y a gran escala de migrantes y solicitantes de asilo en 2015 no solo ha puesto presión en los sistemas de asilo de muchos Estados miembros, sino también en el Sistema Europeo Común de Asilo en su conjunto. El Sistema Europeo Común de Asilo se compone de un marco jurídico que abarca todos los aspectos del proceso de asilo y un organismo de apoyo —la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)—, que tiene por misión respaldar la aplicación del marco jurídico y facilitar la cooperación práctica entre los Estados miembros. La crisis ha puesto de manifiesto deficiencias en la concepción y aplicación del sistema, y de las «disposiciones de Dublín» en particular.

El Reglamento de Dublín⁸ establece los criterios y mecanismos para determinar qué Estado miembro es responsable del examen de una solicitud de protección internacional. Quienes

⁵ COM(2015) 671 final.

⁶ COM(2015) 285 final.

⁷ COM(2015) 668 final.

⁸ Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO L 180 de 29.6.2013, p. 31). El Reino Unido e Irlanda están vinculados por este Reglamento, tras haber notificado su deseo de participar en su adopción y aplicación con arreglo al Protocolo n.º 21 de los Tratados. La posición de estos Estados miembros con respecto a cualquier modificación del citado Reglamento está definida por el Protocolo n.º 21. Dinamarca aplica el Reglamento de Dublín sobre la base de un acuerdo internacional (DO L 66 de 8.3.2006, p. 38). De conformidad con el artículo 3 de ese acuerdo, deberá notificar a la Comisión su decisión de aplicar o no el contenido de cualquier modificación del Reglamento.

solicitan protección o ya la han obtenido no tienen derecho a elegir el Estado miembro en el que desean asentarse. Si el Estado miembro en el que presentan su solicitud los solicitantes de asilo no es el responsable para tramitarla, deben ser trasladados al Estado miembro responsable.

El sistema de Dublín no fue concebido para garantizar un reparto de responsabilidad sostenible en relación con los solicitantes de asilo en toda la UE, una deficiencia que ha quedado de manifiesto en la actual crisis. En la práctica, el principal criterio para determinar quién es responsable del examen de las solicitudes de asilo en la UE es la entrada irregular a través del territorio de un Estado miembro. La lógica de este criterio se basaba en la premisa de que debía establecerse una vinculación entre la asignación de responsabilidades en el ámbito del asilo y el respeto por parte de los Estados miembros de sus obligaciones en materia de protección de la frontera exterior. Sin embargo, la capacidad para controlar efectivamente las entradas irregulares en la frontera exterior depende, en cierta medida, de la cooperación con terceros países. Además, la experiencia de los últimos años ha demostrado que, especialmente en situaciones de afluencia masiva a lo largo de rutas migratorias específicas, el actual sistema hace recaer la responsabilidad, por ley, para la gran mayoría de los solicitantes de asilo, en un número limitado de Estados miembros concretos, una situación que podría tensar las capacidades de cualquier Estado miembro. Esto explica asimismo en parte por qué en los últimos años ha ido en aumento el incumplimiento de las normas de la UE. Los migrantes también se niegan a menudo a presentar solicitudes de asilo o a cumplir las obligaciones de identificación en el Estado miembro de la primera llegada, y posteriormente se desplazan al Estado miembro en el que desean instalarse y solicitan asilo allí. Estos movimientos secundarios se han saldado con la presentación de un gran número de solicitudes de asilo en Estados miembros que no son los del primer punto de entrada, una situación que, a su vez, ha llevado a varios Estados miembros a restablecer los controles en las fronteras interiores para gestionar la afluencia.

Pero ya antes de la crisis actual se habían registrado graves deficiencias en la aplicación del Reglamento de Dublín, de modo que, incluso con una aplicación más eficiente y estricta de la normativa por parte de todos los Estados miembros y con medidas adicionales para evitar los movimientos secundarios, es altamente probable que el sistema actual siga siendo insostenible ante una presión migratoria continuada⁹. Entre los problemas planteados cabe destacar las dificultades a la hora de obtener y acordar pruebas que determinen la responsabilidad de un Estado miembro para examinar la solicitud de asilo, con el consiguiente aumento del número de denegaciones de solicitudes para aceptar el traslado de los solicitantes. Aun cuando los Estados miembros aceptan las solicitudes de traslado, solo en torno a una cuarta parte de estos casos acaban en traslados efectivos, pues una vez realizados, son frecuentes los casos de movimientos secundarios de vuelta al Estado miembro desde el que se procedió al traslado. La eficacia del sistema se ve además menoscabada por las normas actuales que establecen una transferencia de responsabilidad entre los Estados miembros transcurrido un determinado tiempo. Así, si un solicitante permanece fugado durante un periodo suficientemente largo en un Estado miembro sin ser trasladado efectivamente, este Estado miembro acabará siendo responsable.

Otro escollo al funcionamiento eficaz del sistema de Dublín estriba en la dificultad de trasladar a los solicitantes a Estados miembros con deficiencias sistémicas en aspectos

⁹ Así lo ha confirmado una evaluación externa de la aplicación del Reglamento (UE) n.º 604/2013 (Reglamento Dublín III) y un informe de evaluación, disponible en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm.

críticos de sus procedimientos de asilo o sus condiciones de acogida. La suspensión efectiva de los traslados del sistema de Dublín a Grecia desde 2011 ha puesto de manifiesto una debilidad particularmente grave del sistema, sobre todo si tenemos en cuenta el gran número de migrantes que llegan a Grecia en los últimos meses¹⁰.

El Sistema Europeo Común de Asilo se caracteriza también por la diferencia de trato respecto de los solicitantes de asilo, en particular en cuanto a la duración de los procedimientos de asilo y las condiciones de acogida en los Estados miembros, una situación que, a su vez, constituye un incentivo a los movimientos secundarios. Estas divergencias obedecen en parte a las disposiciones, a menudo de carácter discrecional, que figuran en la Directiva sobre los procedimientos de asilo¹¹ y la Directiva sobre las condiciones de acogida¹². Por otra parte, mientras que la Directiva sobre los requisitos para el reconocimiento¹³ establece las normas para el reconocimiento y la protección que se ofrece a nivel de la UE, en la práctica, los índices de reconocimiento varían, a veces sustancialmente, entre los distintos Estados miembros¹⁴. Se observa asimismo una falta de convergencia en lo que respecta a las decisiones por las que se concede el estatuto de refugiado (que se otorga a personas que huyen de la persecución) o el estatuto de protección subsidiaria (que se otorga a personas que huyen del riesgo de daños graves, incluidos los casos de conflictos armados) a los solicitantes que proceden de un país de origen determinado. Esta divergencia ha alentado asimismo los movimientos secundarios, al igual que las variaciones en la duración de los permisos de residencia, así como en el acceso a la asistencia social y la reagrupación familiar.

La UE dispone de uno de los sistemas de asilo más protectores y generosos del mundo, y la concesión del estatuto de protección internacional en los Estados miembros de la UE, en la práctica, casi siempre ha dado lugar a la residencia permanente en la UE, mientras que su objetivo original y principal era conceder protección únicamente mientras persistiera el riesgo de persecución o daños graves. Una vez que las circunstancias en el país de origen o la situación de un solicitante cambian, la protección deja de ser necesaria. Sin embargo, aunque la Directiva sobre los requisitos para el reconocimiento contiene disposiciones sobre el cese del estatuto, estas no se están utilizando sistemáticamente en la práctica.

Basándose en las prioridades inmediatas señaladas en la Agenda Europea de Migración, la Comisión ha adoptado medidas financieras, jurídicas¹⁵ y operativas con vistas a una mejor aplicación de las normas del Sistema Europeo Común de Asilo, tal como se indica en la Comunicación de 10 de febrero de 2016. En concreto, la Comisión ha propuesto los dos regímenes de reubicación temporal de crisis acordados en septiembre, que prevén la

¹⁰ La Comisión adoptó el 10 de febrero de 2016 una Recomendación [C(2016) 871 final] sobre las medidas urgentes que Grecia debe adoptar con vistas a la reanudación de los traslados del sistema de Dublín.

¹¹ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO L 180 de 29.6.2013, p. 249).

¹² Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO L 180 de 29.6.2013, p. 96).

¹³ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO L 337 de 20.12.2011, p. 9).

¹⁴ Por ejemplo, en el periodo comprendido entre enero y septiembre de 2015, los índices de reconocimiento de los solicitantes de asilo procedentes de Afganistán variaron de casi un 100 % en Italia a un 5,88 % en Bulgaria.

¹⁵ El 10 de febrero de 2016, la Comisión emitió dictámenes motivados contra Estados miembros en nueve asuntos de infracción por la no transposición de directivas que forman parte del Sistema Europeo Común de Asilo.

transferencia de responsabilidad para determinados solicitantes de asilo procedentes de Italia y Grecia hacia otros Estados miembros.

Es imprescindible que estas medidas se apliquen plenamente y con rapidez para hacer frente a los desafíos inmediatos. La Unión debe lograr, mediante la actuación concertada entre todos los Estados miembros y con el pleno apoyo de la Comisión y de los órganos de la Unión, la correcta aplicación del marco jurídico vigente a fin de consolidar la estabilidad y el orden en el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo. Al mismo tiempo, la UE debe aprender de la presente crisis y empezar a subsanar sus debilidades inherentes de cara al largo plazo. Hacen falta, por tanto, actuaciones que garanticen un sistema humano, justo y eficiente para el futuro.

I.2 Abordar las deficiencias estructurales: cinco prioridades

En este contexto, la Comisión considera que existen cinco ámbitos prioritarios en los que deberían introducirse mejoras estructurales en el Sistema Europeo Común de Asilo.

Prioridades

a) Crear un sistema sostenible y justo para determinar el Estado miembro responsable de la tramitación de los solicitantes de asilo

Objetivo: Adaptar el Sistema Europeo Común de Asilo para afrontar mejor la llegada de un número elevado de solicitantes de asilo y refugiados a través de puntos de entrada específicos y garantizar un alto grado de solidaridad y un reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros mediante una asignación justa de los solicitantes de asilo.

Acciones: La Comisión propondrá modificar el Reglamento de Dublín racionalizándolo y completándolo con un mecanismo de equidad corrector o pasando a un nuevo sistema basado en una clave de distribución.

b) Reforzar el sistema Eurodac

Objetivo: Apoyar la aplicación del Reglamento de Dublín y facilitar la lucha contra la migración irregular.

Acciones: La Comisión propondrá adaptar el sistema Eurodac de modo que refleje los cambios en el mecanismo de Dublín y ampliar sus efectos más allá del asilo.

c) Lograr una mayor convergencia en el sistema de asilo de la UE

Objetivo: Reforzar y armonizar en mayor medida las normas del Sistema Europeo Común de Asilo para garantizar una mayor igualdad de trato en toda la UE y reducir los factores de atracción injustificados para venir a la UE.

Acciones: La Comisión propondrá un nuevo Reglamento por el que se establece un único procedimiento común de asilo en la UE y se sustituye la Directiva sobre procedimientos de asilo, un nuevo Reglamento por el que se sustituye la Directiva relativa a los requisitos para el reconocimiento y modificaciones específicas de la Directiva sobre condiciones de acogida.

d) Impedir los movimientos secundarios dentro de la UE

Objetivo: Garantizar que el funcionamiento del mecanismo de Dublín no se vea entorpecido por los abusos y las solicitudes múltiples por parte de los solicitantes de asilo y los beneficiarios de protección internacional.

Acciones: La Comisión incluirá reforzar las medidas procedimentales en sus propuestas en virtud de los nuevos Reglamentos sobre los procedimientos de asilo y los requisitos para el reconocimiento y de la Directiva sobre las condiciones de acogida, a fin de desalentar y sancionar los desplazamientos irregulares a otros Estados miembros.

e) Un nuevo mandato para la agencia de asilo de la UE

Objetivo: Facilitar el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo y del mecanismo de distribución de Dublín revisado, desarrollando acciones específicas en ámbitos clave, y garantizar una mayor armonización de la evaluación de las necesidades de protección en todos los Estados miembros.

Acciones: La Comisión propondrá modificar el mandato de la EASO para que pueda desempeñar un nuevo papel en favor de la ejecución de las políticas, así como un papel operativo reforzado, y aportar recursos financieros y medios jurídicos suficientes para tal fin.

a) ***Un sistema sostenible y justo para determinar el Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de asilo***

El Reglamento de Dublín establece los criterios y mecanismos para determinar cuál es el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de protección internacional. Con ello se pretende asegurar un rápido acceso de los solicitantes de asilo a un procedimiento de asilo y el examen del fondo de las solicitudes por un único Estado miembro, claramente determinado. Estos objetivos siguen siendo válidos. La alternativa —permitir que los solicitantes de asilo elijan el Estado miembro que va a tramitar su solicitud— podría actuar como factor de atracción aunque hubiera una igualdad de condiciones absoluta entre los Estados miembros en cuanto a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo y la tramitación de sus solicitudes. Tampoco garantizaría la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades. El Tratado contempla la necesidad de tales criterios y mecanismos.

La Comisión tiene la intención de presentar, con carácter prioritario, una propuesta para reformar el sistema de Dublín. En esta fase deben considerarse dos grandes opciones para la reforma de la determinación de la responsabilidad en virtud del sistema de Dublín. En ambas opciones, los Estados miembros del primer punto de entrada deben identificar y registrar a todos los migrantes y tomar sus huellas dactilares, y proceder al retorno de quienes no necesiten protección. Por otra parte, como una nueva expresión de solidaridad, ha de considerarse la financiación de la UE en relación con las dos opciones. Como ambas estarían destinadas a abordar situaciones de afluencia masiva, también se podría considerar la posibilidad de derogar la Directiva sobre protección temporal¹⁶.

- *Opción 1: Completar el sistema actual con un mecanismo de equidad corrector*

Con arreglo a esta opción, se mantendrían en esencia los criterios actuales para la asignación de responsabilidades, pero se completaría el sistema con un mecanismo de equidad corrector, basado en una clave de distribución, que permitiría, en determinadas circunstancias, llevar a cabo ajustes en la asignación. Esta opción mantendría la vinculación entre la asignación de responsabilidades en el ámbito del asilo y el respeto por los Estados miembros de sus obligaciones en materia de protección de la frontera exterior, pero permitiría afrontar de

¹⁶ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001 (DO L 212 de 7.8.2001). Este instrumento de la UE en materia de asilo, destinado a ser activado en respuesta a la afluencia masiva de personas necesitadas de protección internacional, no se había activado nunca, debido principalmente a la falta de un mecanismo interno de solidaridad obligatorio que garantice un reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros.

modo más efectivo las situaciones de afluencia masiva a través de Estados miembros concretos y garantizar una mayor equidad entre los Estados miembros. El mecanismo corrector podría combinarse con modificaciones del Reglamento de Dublín con el fin de aumentar la eficiencia de los procedimientos, en particular mediante la supresión de las cláusulas de cese de responsabilidad.

El mecanismo corrector complementario podría derivarse del plan de reubicación de crisis propuesto por la Comisión en septiembre del año pasado¹⁷, y se activaría en situaciones que pusieran en peligro la aplicación del Reglamento de Dublín como consecuencia de una presión intensa caracterizada por una afluencia grande y desproporcionada de nacionales de terceros países que someta a una demanda significativa al sistema de asilo de un Estado miembro. Se podría considerar la conveniencia de vincular también el recurso al mecanismo complementario a la previa activación de apoyo operativo de la futura Guardia Europea de Fronteras y Costas en las fronteras exteriores¹⁸.

Con vistas a apoyar efectivamente a un Estado miembro que se vea enfrentado a una afluencia significativa de migrantes, podría considerarse adaptar el mecanismo complementario propuesto por la Comisión el año pasado. En concreto, a fin de mitigar cualquier agravio comparativo importante en la asignación entre Estados miembros, la reubicación podría tener lugar tan pronto como se alcance un determinado umbral en el número de solicitantes de asilo en un Estado miembro determinado. Este umbral podría fijarse, por ejemplo, de forma que la reubicación solo se produzca en el momento en que el número de solicitantes de asilo asignado a un determinado Estado miembro supere con creces el que resultaría de una distribución de los solicitantes de asilo en toda la UE con arreglo a determinados criterios objetivos. Otro ajuste podría consistir en permitir la reubicación de cualquier solicitante para el que exista una probabilidad razonable de que se le conceda protección internacional¹⁹, y no solo la de aquellos de nacionalidades con una tasa de reconocimiento de al menos el 75 %.

- *Opción 2: Un nuevo sistema de asignación de las solicitudes de asilo en la UE sobre la base de una clave de distribución*

Con arreglo a un nuevo sistema de reparto de las solicitudes de asilo en la UE, la determinación de la responsabilidad ya no estaría vinculada en gran parte al Estado miembro de primera solicitud o entrada irregular. Por el contrario, la responsabilidad podría asignarse principalmente sobre la base de una clave de distribución que refleje el tamaño relativo, la riqueza y la capacidad de absorción de los Estados miembros²⁰. Esto ya supondría un cambio fundamental con respecto al sistema actual. Sin embargo, ciertos criterios —en particular los vínculos familiares o la dependencia, el interés superior del menor y la posesión de un visado o permiso de residencia— prevalecerían, como ocurre actualmente, sobre la aplicación de la clave de distribución y podrían dar lugar a una deducción correspondiente de la asignación de dicho Estado miembro con arreglo a la clave. Por otra parte, una vez que se haya establecido

¹⁷ COM(2015) 450 final.

¹⁸ COM(2015) 671 final.

¹⁹ Por ejemplo, a todos aquellos solicitantes que no proceden de un país de origen designado como seguro por la UE.

²⁰ Aunque la clave de distribución podría seguir el planteamiento previsto en los planes de reubicación actuales y propuestos, podría reconsiderarse el diseño de la clave, en particular en lo que respecta a la toma en consideración de criterios como el número de refugiados en los Estados miembros y los niveles de desempleo, así como los demás esfuerzos realizados, en concreto mediante el reasentamiento.

definitivamente la responsabilidad de un Estado miembro dado, este seguiría siendo el único responsable de examinar la pretensión de un solicitante determinado, desincentivando así los movimientos secundarios y permitiendo procedimientos abreviados y más eficientes.

En contraste con la opción 1, la mayoría de los solicitantes serían asignados directamente, sobre la base de la clave de distribución, a otro Estado miembro en el momento en que presenten una solicitud en cualquier lugar de la UE. No obstante, los Estados miembros en los que se presenta la primera solicitud serían responsables de examinar las solicitudes de asilo de, por ejemplo, los solicitantes procedentes de países de origen que la UE ha designado como seguros, con objeto de facilitar su pronto retorno y mantener una vinculación con las obligaciones de los Estados miembros en relación con la protección de la frontera exterior. Caben diferentes variantes de esta opción, según se atribuya un mayor o menor grado de responsabilidad al Estado miembro en que se presente la solicitud para verificar si son aplicables los criterios decisivos, por ejemplo si el solicitante tiene vínculos familiares en otro Estado miembro. Una alternativa podría ser que esta verificación la lleve a cabo el Estado miembro en que se presente la solicitud; otra, que tal verificación solo se lleve a cabo en el Estado miembro al que se ha hecho la asignación sobre la base de la clave de distribución.

- *Perspectiva a largo plazo*

Como ya se ha señalado en la Agenda Europea de Migración, a largo plazo, cabría pensar en la posibilidad de transferir la responsabilidad de la tramitación de las solicitudes de asilo del nivel nacional al nivel de la UE, por ejemplo transformando la EASO en una agencia decisoria de primera instancia a nivel de la UE, con delegaciones nacionales en cada uno de los Estados miembros, y creando una estructura de apelación a escala de la UE. Según este planteamiento, los Estados miembros seguirían siendo responsables de la acogida de los solicitantes de asilo, y de los refugiados una vez hayan sido reconocidos como tales, que les serían asignados sobre la base de una clave de distribución, como se sugiere más arriba.

Ello permitiría establecer un proceso de toma de decisiones único y centralizado, en primera instancia y en apelación, y garantizaría la total armonización de los procedimientos, así como una evaluación coherente de las necesidades de protección en la UE. La distribución de los solicitantes de asilo entre los Estados miembros basada en una clave de distribución garantizaría paralelamente un reparto equitativo de la responsabilidad de su asistencia. Además de exigir una importante transformación institucional, se tendrían que asignar importantes recursos a estos nuevos organismos de asilo de la UE para la tramitación del abultado número de solicitudes que actualmente son responsabilidad de las autoridades de los Estados miembros²¹. Sería difícil una solución de tal calado a corto o medio plazo.

b) Reforzar el sistema Eurodac

El sistema Eurodac y las impresiones dactilares conservadas en esa base de datos son utilizados por los Estados miembros como prueba de que el solicitante de protección internacional o inmigrante irregular estaba presente en un Estado miembro antes de trasladarse a otro, a fin de facilitar la aplicación del Reglamento de Dublín. La Comisión va a proponer adaptar el sistema Eurodac, de modo que se tengan en cuenta los cambios en el mecanismo de Dublín, para garantizar que existen los datos dactiloscópicos que necesita para funcionar.

²¹ En 2015, se presentaron en la UE 1,3 millones de solicitudes.

Además, no se descarta ampliar el mandato de Eurodac de modo que no se circunscriba únicamente al asilo, habida cuenta de las dificultades que experimentan los Estados miembros para garantizar un seguimiento correcto de las entradas irregulares en las fronteras exteriores y los movimientos subsiguientes. Eurodac puede utilizarse para reforzar sustancialmente la capacidad de los Estados miembros para seguir la pista de los migrantes irregulares en la UE, conservando datos relativos a las impresiones dactilares de todas las categorías y permitiendo efectuar comparaciones con todos los datos almacenados.

La Comisión va a proponer ampliar el ámbito de aplicación de Eurodac como medio para contribuir a la lucha contra la migración irregular, permitiendo que el sistema se use para facilitar el retorno de los migrantes irregulares. De esta forma, el sistema Eurodac se utilizará para agilizar la identificación y redocumentación de los migrantes y permitirá una mejor evaluación de la perspectiva de fuga, con el consiguiente aumento de la eficacia y la rapidez de los procedimientos de retorno y readmisión.

Como expone en su Comunicación «Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad»²², la Comisión, en el contexto de la evaluación global del sistema actual, tratará asimismo de detectar las deficiencias que deben subsanarse a largo plazo mediante el desarrollo de determinadas funcionalidades técnicas del sistema, incluido el posible uso de otros identificadores biométricos, en línea con las normas sobre protección de datos.

c) Mayor convergencia y un auténtico sistema de asilo común en la UE

De manera más general, la Comisión tiene la intención de proponer una armonización total de los procedimientos en toda la UE, transformando la actual Directiva sobre procedimientos de asilo en un **nuevo Reglamento por el que se establece un procedimiento común de asilo único en la UE**, que vendría a sustituir a la actual diversidad de regímenes de los Estados miembros, lo que reduciría los incentivos para desplazarse a la UE y dentro de esta. Previa consulta con los Estados miembros y las partes interesadas, la Comisión tiene intención de proponer el establecimiento de nuevas normas —en lugar de las normas de carácter discrecional actuales— sobre aspectos clave del procedimiento de asilo, como las normas sobre admisibilidad, el uso de procedimientos acelerados y fronterizos, la tramitación de las solicitudes subsiguientes y el derecho a permanecer en el territorio. Una característica esencial de este procedimiento común será la armonización de la duración máxima del procedimiento, tanto en primera instancia como en la fase de apelación.

Un aspecto esencial de un planteamiento común estriba en la utilización de los mecanismos de «país seguro». En septiembre de 2015, la Comisión propuso la adopción de un Reglamento por el que se establece una lista común de la UE de «países de origen seguros»²³ con el fin de facilitar la rápida tramitación de las solicitudes de las personas procedentes de estos países. Es importante que el Parlamento Europeo y el Consejo adopten el Reglamento sin demora. Se trata de avanzar hacia una lista completamente armonizada de países de origen seguros a nivel de la UE, sobre la base de las propuestas de la Comisión, dándose prioridad a la inclusión de los terceros países de los que proceden un número significativo de solicitantes. Además, es intención de la Comisión proponer que se armonicen las

²² COM(2016) 205 final.

²³ COM(2015) 240 final.

consecuencias procedimentales que se derivan de la utilización del mecanismo de país de origen seguro y eliminar la discrecionalidad actual a la hora de utilizarlo o no.

Por lo que se refiere al mecanismo de «tercer país seguro», que permite que determinadas solicitudes sean declaradas inadmisibles cuando pudiera invocarse protección en un tercer país, la Comisión, en su Comunicación de 10 de febrero de 2016, animó a todos los Estados miembros a prever y exigir su utilización en su legislación nacional. Asimismo, tiene la intención de proponer un enfoque de la UE más armonizado para su utilización, en el pleno respeto de las obligaciones internacionales consagradas en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y la Convención de Ginebra, de manera que se aplique del mismo modo en todos los Estados miembros, y de crear un mecanismo para la adopción de una lista de la UE de terceros países seguros.

Además, debe garantizarse que se concede a los solicitantes el tipo de protección a que tienen derecho (estatuto de refugiado o protección subsidiaria), pero solo mientras la necesiten, y que dispongan de un conjunto más armonizado de derechos, manteniendo al mismo tiempo la coherencia con la Convención de Ginebra y el CEDH. Por lo tanto, la Comisión tiene la intención, tras consultar a los Estados miembros, de proponer **la sustitución de la actual Directiva sobre los criterios para el reconocimiento por un Reglamento que establezca normas uniformes sobre los procedimientos y los derechos que se deben ofrecer a los beneficiarios de protección internacional**. Algunos de los derechos que se han de reconocer podrían corresponder al régimen aplicable en cada Estado miembro en relación con los nacionales de otro país tercero o con los nacionales de ese Estado miembro. No obstante, respetando plenamente los derechos fundamentales y las normas internacionales, la Comisión examinará minuciosamente la necesidad de adaptar el nivel de derechos a fin de reducir los factores de atracción y los movimientos secundarios injustificados. Es igualmente intención de la Comisión aclarar la diferencia entre el estatuto de refugiado y el de protección subsidiaria y diferenciar de manera más nítida los derechos asociados a ellos.

Además, en dicho Reglamento se incluirán medidas destinadas a garantizar que se lleva a cabo un control periódico y sistemático, al menos durante los primeros años tras la concesión de un estatuto de protección, y que, antes de que se conceda a una persona el estatuto de residente de larga duración, la renovación del permiso de residencia esté vinculada a la comprobación de que existe todavía una necesidad de protección, basada en un análisis de la situación actual en el país de origen de la persona en cuestión y de sus circunstancias personales. Hoy en día, son pocos los Estados miembros que disponen de un sistema de revisión periódica del estatuto. Teniendo en cuenta la naturaleza intrínsecamente más temporal del estatuto de protección subsidiaria, cabría prever un mayor número de revisiones de cese para los beneficiarios de este tipo de protección.

Se va a proponer asimismo una mayor armonización de las normas sobre documentos de identidad para los beneficiarios de protección internacional. Por otra parte, podrían adoptarse nuevas iniciativas a más largo plazo para desarrollar el reconocimiento mutuo de la protección concedida en los diferentes Estados miembros, lo que podría sentar las bases para un marco de transferencia de la protección.

También se va a proponer la **modificación de la Directiva sobre las condiciones de acogida**²⁴, tras las consultas con los Estados miembros, con objeto de incrementar en la medida de lo posible la armonización en todos los Estados miembros. Una mayor armonización del trato dispensado a los solicitantes de asilo en toda la UE es fundamental, no solo para garantizar que este tratamiento sea digno, sino también para reducir los incentivos para desplazarse a Europa y a otros Estados miembros dentro de Europa. Como primer paso en este sentido, la Comisión ha pedido a la EASO que elabore normas técnicas comunes y directrices para los sistemas de acogida de los Estados miembros, en colaboración con una red de autoridades de acogida de solicitantes de asilo de la UE de nueva creación y con la Agencia de Derechos Fundamentales. Estas nuevas normas servirán asimismo como referencia para facilitar la supervisión.

d) Prevenir los movimientos secundarios dentro de la UE

La Comisión tiene la intención de proponer una serie de medidas en todo el acervo en materia de asilo a fin de garantizar que el funcionamiento del sistema no se vea perturbado por los movimientos secundarios de los solicitantes de asilo y los beneficiarios de protección internacional hacia el Estado miembro de su elección.

Deberían preverse sanciones proporcionadas en caso de que un solicitante no permanezca en el Estado miembro responsable. Los demás Estados miembros tendrían la obligación de enviar a los solicitantes de asilo que se hayan fugado al Estado miembro responsable, donde estarían sujetos a un procedimiento de examen acelerado cuando su derecho a permanecer a la espera del recurso no sea reconocido de forma automática, sin perjuicio del principio de no devolución y del derecho a la tutela judicial efectiva. Por otra parte, al solicitante que se haya fugado o que es probable que se fugue, debería asignársele una zona designada en el Estado miembro, o detenerse en caso de necesidad, y en la medida de lo posible, las condiciones materiales de acogida podrían facilitarse únicamente en especie. Además, podrían ampliarse y reforzarse las disposiciones vigentes del acervo que vinculan el hecho de que un solicitante no haya presentado una solicitud lo antes posible, pese a haber tenido la oportunidad efectiva de hacerlo, a la evaluación de la credibilidad de su pretensión. Esto podría tener como consecuencia que el hecho de que una persona haya abandonado irregularmente el Estado miembro responsable podría ser tenido en cuenta al apreciar su solicitud de asilo.

Además, con objeto de evitar movimientos secundarios de los beneficiarios de protección internacional, las normas establecidas en la Directiva sobre los requisitos para el reconocimiento en materia de suministro de información, cooperación y obligación de informar se verían reforzadas (por lo que se refiere a los solicitantes de asilo). Se establecerá claramente que los refugiados únicamente tienen derecho a derechos y prestaciones en el Estado miembro que les haya concedido protección, y en el que tienen obligación de permanecer. Además, se modificará el Reglamento de Dublín para obligar a los Estados miembros a readmitir a los beneficiarios de protección internacional que deben permanecer en el Estado miembro que le ha concedido protección. El hecho de que una persona haya salido de forma irregular del territorio de dicho Estado miembro podría constituir un motivo para preceder a la reconsideración de su estatuto.

²⁴ Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO L 180 de 29.6.2013, p. 96).

Respetando plenamente los requisitos de la Carta de los Derechos Fundamentales, el reconocimiento de cualquier derecho vinculado al procedimiento de asilo, incluidas las condiciones materiales de acogida, estará supeditado al registro, la toma de impresiones dactilares, la presencia y la estancia en el Estado miembro responsable. Se reforzarán las disposiciones relativas a la información que se debe facilitar a los solicitantes sobre la obligación de presentar una solicitud de asilo lo antes posible a su llegada a la UE, así como de permanecer en el Estado miembro responsable. También se reforzarán las normas relativas a la obligación de los solicitantes de informar a las autoridades y de cooperar con ellas y se tomarán medidas específicas para tratar con los solicitantes que presenten un elevado riesgo de fuga, incluido el uso de procedimientos de examen acelerados. Además, se propondrán normas comunes de la UE sobre los documentos expedidos a los solicitantes que certificarían su identidad y en los que se indicaría claramente que, en principio, no tienen derecho a desplazarse a otro Estado miembro. Si bien los Estados miembros pueden mantener la posibilidad de facilitar a los solicitantes un documento de viaje cuando existan razones humanitarias de peso que requieran su presencia en otro Estado miembro, deben precisarse las disposiciones legislativas para asegurar que nunca se expidan documentos de viaje si no concurren estas circunstancias excepcionales.

También se modificará la **Directiva sobre la residencia de larga duración**²⁵ para disponer que el periodo de cinco años después del cual los beneficiarios de protección internacional podrían optar al estatuto de residente de larga duración debe reiniciarse cada vez que la persona abandone sin autorización el territorio de los Estados miembros que les hayan concedido protección.

En general, los Estados miembros deberían estar obligados a prever sanciones efectivas, disuasorias y proporcionadas para los movimientos secundarios irregulares.

e) Un nuevo mandato para la agencia de asilo de la UE

La Comisión propondrá un mandato reforzado para la EASO, de modo que pueda desempeñar un nuevo **papel como ejecutora de políticas y un papel operativo reforzado** y, de este modo, **facilitar el correcto funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo**.

La agencia, en estrecha cooperación con la Comisión y sin perjuicio de la responsabilidad de esta última en su calidad de guardiana de los Tratados, sería responsable de un **mecanismo de evaluación específico** para supervisar la observancia por los Estados miembros de las normas en materia de asilo que es especialmente necesario cumplir para asegurar el buen funcionamiento del sistema de Dublín, sobre todo en lo que respecta a las condiciones de acogida, el acceso a los procedimientos de asilo y el respeto de las salvaguardias esenciales. Ello implicaría la supervisión de la situación en todos los Estados miembros y la determinación de las medidas que deberán adoptar los Estados miembros para subsanar las deficiencias existentes. En caso de que la actuación individual de los Estados miembros fuera insuficiente para hacer frente a la situación, la agencia podría intervenir aportando un mayor apoyo. También se preverían medidas en caso de que el Estado miembro en cuestión no diese los pasos adecuados, a fin de mitigar en la medida de lo posible cualquier incentivo para que los Estados miembros o los solicitantes de asilo no respeten las normas. Si la agencia considera, sobre la base de una evaluación documentada de la situación, que el Estado

²⁵ Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011, por la que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional (DO L 132 de 19.5.2011, p. 1).

miembro en cuestión no ha actuado o que su actuación ha sido insuficiente, la Comisión estaría facultada para prescribir, mediante actos de ejecución, medidas operativas que deberán ser adoptadas por dicho Estado miembro, teniendo en cuenta las recomendaciones de la agencia.

Otra de las tareas principales de la agencia sería **garantizar una evaluación más armonizada de las solicitudes de protección internacional en toda la UE**, sobre la base de los criterios definidos en la Directiva sobre los requisitos para el reconocimiento. El objetivo sería abordar las actuales diferencias en las tasas de reconocimiento mediante la emisión de directrices detalladas y regulares, basadas en un análisis común, sobre el enfoque aplicable a los solicitantes de asilo procedentes de países de origen específicos, sin perjuicio de un examen individual de cada solicitud. Estas directrices serían aprobadas por el Consejo de Administración y sus destinatarios serían los Estados miembros. Un mecanismo de notificación facilitaría la tarea de evaluar si, en la práctica, los Estados miembros tienen en cuenta las directrices de la agencia. La EASO, con el apoyo de la Comisión y de la Presidencia neerlandesa, está probando actualmente este enfoque, coordinando el desarrollo por expertos de los Estados miembros de directrices comunes sobre la evaluación de las solicitudes de asilo afganas. Además, se implantaría un sistema de auditoría caso por caso, para supervisar la calidad de las decisiones en materia de asilo en los Estados miembros, incluida la observancia de dichas directrices.

Por otra parte, se encomendaría a la agencia la evaluación fáctica del cumplimiento por los terceros países de los criterios para la designación como tercer país seguro o tercer país de origen seguro, y la emisión de dictámenes dirigidos a la Comisión con el fin de garantizar un enfoque armonizado.

La agencia sería igualmente la más indicada para **implementar el mecanismo de distribución** en el marco de un sistema de Dublín reformado, sea cual sea la forma que adopte. Ello implicaría la aplicación de una clave de distribución para asignar solicitantes de asilo a los Estados miembros respectivos, a través de un mecanismo sin carácter discrecional para la agencia.

Siguiendo el modelo de la propuesta de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, la agencia debería poder intervenir, incluso a iniciativa propia, en apoyo de los Estados miembros que no hayan tomado medidas correctivas necesarias o que se enfrenten a **situaciones de emergencia**. Las intervenciones de la agencia podrían consistir, en particular, en la asistencia en la tramitación de los asuntos y en apoyo en relación con la acogida. Tales intervenciones estarían estrechamente vinculadas a las intervenciones de la Guardia Europea de Fronteras y Costas propuesta y en muchos casos podrían tener el mismo factor desencadenante. La agencia debería disponer de una reserva de expertos de intervención rápida a la que los Estados miembros estarían obligados a contribuir. Estos expertos podrían desplegarse en muy breve plazo cuando fuera necesario aplicar medidas de emergencia.

Habría que dotar a la agencia de recursos financieros y medios legales suficientes, para asegurarse de que ejerce efectivamente su papel reforzado, en particular en lo que se refiere a la prevención y la gestión de crisis. Las medidas adoptadas por la EASO deberán coordinarse plenamente con otras medidas de apoyo que se podrían prestar a los Estados miembros

sujetos a presiones especiales, en particular en el marco del nuevo mecanismo propuesto por la Comisión relativo a la prestación de asistencia humanitaria en la UE²⁶.

II. GARANTIZAR Y MEJORAR UNAS RUTAS MIGRATORIAS SEGURAS Y LEGALES

Una gestión inteligente de la migración requiere no solo una política firme encaminada a atajar los flujos irregulares, garantizando en todo momento la protección a quienes la necesitan, sino también una política proactiva de vías legales sostenibles, transparentes y accesibles. De acuerdo con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada a nivel mundial, reconocemos así la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y que la migración es una realidad pluridimensional que exige respuestas coherentes e integrales.

Por una parte, son necesarios más canales legales para permitir que las personas con necesidad de protección internacional puedan llegar a la UE de forma ordenada, gestionada, segura y digna y contribuir a salvar vidas, al tiempo que se reduce la migración irregular y se desmantela el *modus operandi* de los traficantes de seres humanos. Al mismo tiempo, la responsabilidad en materia de protección no solo debería ser asumida en mayor medida por la UE en su conjunto, sino también por la comunidad internacional, pues actualmente es compartida de manera desigual a nivel mundial.

Por otra parte, la UE necesita una política de migración laboral más proactiva para atraer los talentos y las competencias necesarias para hacer frente a los desafíos demográficos y los déficits de capacitación, contribuyendo así al crecimiento económico y a la sostenibilidad de nuestro sistema de prestaciones sociales. De manera más general, la UE debería aprovechar esta oportunidad para evaluar y mejorar el marco global en materia de migración legal y laboral.

Además, y como se pone de relieve en la Comunicación sobre el Semestre Europeo de 2016²⁷, la integración efectiva de los nacionales de terceros países que residan legalmente en la Unión Europea es esencial, tanto a la luz de los recientes retos planteados por la crisis de los refugiados, como de los retos actuales y futuros relacionados con la migración. Basándose en el trabajo ya realizado a escala de la UE, la Comisión se propone intensificar su acción en materia de integración de los nacionales de terceros países, proponiendo un plan de acción de la UE sobre la integración. Dicho plan recogerá acciones relacionadas con los ámbitos de actuación más pertinentes para la integración (p. ej. la educación, la integración en el mercado laboral, incluido el emprendimiento, la inclusión social o la lucha contra la discriminación), con el fin de apoyar a los Estados miembros, con una indicación de los recursos presupuestarios disponibles de la UE.

Por último, la UE deberá reforzar su cooperación con terceros países de origen clave para garantizar una mejor y más amplia gestión de la migración y la movilidad.

²⁶ Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la prestación de asistencia urgente en la Unión [COM(2016) 115 final].

²⁷ COM(2016) 95 final.

II.1. Avanzar hacia un enfoque más gestionado de la protección de los refugiados en la UE – un sistema de reasentamiento estructurado

En el desarrollo de un sistema de reasentamiento estructurado la Comisión no parte de cero. Ya ha recomendado un planteamiento a escala de la UE en el que los Estados miembros han decidido reasentar a 22 504 refugiados en el periodo 2015-16 desde campos de refugiados en el Oriente Próximo, el norte de África y el Cuerno de África, con la intermediación del ACNUR. Como se anunció en la Declaración acordada entre los Estados miembros y Turquía de 18 de marzo²⁸, se establece un mecanismo para sustituir las travesías irregulares y peligrosas de migrantes desde Turquía a las islas griegas por el canal legal del reasentamiento desde Turquía en la UE. Por cada sirio que se devuelva a Turquía, otro sirio procedente de Turquía será reasentado en la UE. Por parte de la UE, el reasentamiento en virtud de este mecanismo se realizará en primer lugar cumpliendo los compromisos contraídos en virtud del citado planteamiento a escala de la UE, del que quedan 18 000 de las 22 504 plazas de reasentamiento previstas inicialmente. La Comisión ha propuesto que 54 000 plazas que estaban asignadas para reubicaciones se pongan ahora también a disposición para reasentar a sirios procedentes de Turquía en la UE²⁹ en caso de que sea necesario realizar más reasentamientos. Paralelamente, se está trabajando en los Estados miembros para poner en marcha el régimen de admisión humanitaria para los refugiados sirios que se encuentran actualmente en Turquía. Una vez que cesen las travesías irregulares entre Turquía y la UE, o que al menos se hayan reducido de forma sustancial y sostenible, se activará este régimen. Los Estados miembros de la UE contribuirán a él de manera voluntaria.

Sobre la base de estas iniciativas, la Comisión elaborará una **propuesta en la que se trazarán las líneas maestras de la política de la UE en materia de reasentamiento**, con un enfoque común para la llegada segura y legal a la UE de las personas que necesitan protección. Dicha propuesta creará un mecanismo horizontal para la puesta en marcha de iniciativas de reasentamiento de la UE específicas, mediante el establecimiento de normas comunes de la UE en materia de admisión y distribución, sobre el estatuto que debe otorgarse a las personas reasentadas, sobre el apoyo financiero, y sobre medidas para desalentar los movimientos secundarios. Tales iniciativas a escala de la UE podrían ser de aplicación general, ir destinadas a mejorar el reasentamiento en general o a facilitar el reasentamiento desde un tercer país o región determinados y estar vinculadas a determinadas condiciones sobre una cooperación efectiva en materia de gestión de la migración (por ejemplo, la reducción del número de personas que llegan espontáneamente a los Estados miembros de la UE, acordando o mejorando la aplicación de los acuerdos de readmisión). Este mecanismo podría activarse mediante actos de ejecución que se adoptarían atendiendo a criterios definidos objetivamente (p. ej. los objetivos mundiales de reasentamiento del ACNUR).

La política de la UE en materia de reasentamiento debería perseguir como objetivo general la asunción por la Unión de la parte de responsabilidad que le toca para dar refugio a los refugiados del mundo. Se trata de una responsabilidad que ha de compartir la comunidad internacional en su conjunto, y que solo se puede abordar de forma adecuada y sostenible mediante un enfoque concertado y decidido en el que participen todos los actores internacionales. En este contexto, es preciso que la UE refuerce su apoyo a iniciativas internacionales destinadas a abordar los desafíos globales en materia de migración y

²⁸ SN 38/16.

²⁹ COM(2016) 171 final.

refugiados, como los programas mundiales de reasentamiento del ACNUR³⁰, e incrementa su participación en ellas, pero también que reclame un mayor compromiso en otros contextos internacionales, como el G20. Para ello, necesita un sistema común estructurado que aúne los esfuerzos europeos de reasentamiento de manera más sistemática. De esta forma, estará predicando con el ejemplo y enviará a la comunidad internacional un mensaje claro y visible de la solidaridad europea.

Los Estados miembros han de estudiar también la posibilidad de encontrar más formas de entrada legal para las personas que necesitan protección internacional. Los regímenes específicos para los refugiados, como el reasentamiento y la admisión humanitaria, deben completarse haciendo más accesibles para los refugiados los regímenes de admisión regulares existentes para categorías generales como los estudiantes, los investigadores y los trabajadores, y deben respaldarse plenamente las iniciativas ya existentes. Otras iniciativas, como el **patrocinio privado**, en las que agrupaciones u organizaciones privadas pueden contribuir a sufragar los costes del patrocinio y apoyar el asentamiento de las personas necesitadas de protección, también pueden desempeñar un papel importante a la hora de multiplicar las posibilidades de entrada legal. El patrocinio privado puede adoptar diversas formas, desde becas para estudiantes y personal académico hasta el apoyo a la integración para los miembros de la familia. El patrocinio privado no es solo una manera de encontrar nuevas posibilidades de entrada legal sino que contribuye igualmente a sensibilizar a la opinión pública y apoyar a los refugiados, y propicia un marco más acogedor, pues suele contar con la participación de las comunidades locales. Por consiguiente, estas prácticas deberían fomentarse desarrollando mejores prácticas en la UE, inspirándose en los modelos y experiencias procedentes de otros terceros países. Se anima también a los Estados miembros a utilizar plenamente otras vías legales disponibles para las personas necesitadas de protección, como los permisos humanitarios, y la Comisión estudiará las posibilidades de promover un enfoque europeo coordinado también en este ámbito.

II.2. Una política de migración legal más inteligente y bien gestionada

A lo largo de los últimos trece años, la UE ha desarrollado una amplia gama de instrumentos sobre admisión de diferentes categorías de migrantes legales. La Directiva sobre la tarjeta azul y la Directiva sobre las personas trasladadas dentro de una misma empresa³¹ crean un marco jurídico para los migrantes altamente cualificados; la Directiva sobre estudiantes e investigadores³² revisada facilita la admisión y la movilidad dentro de la UE para estudiantes e investigadores extranjeros y establece su derecho a quedarse nueve meses para buscar un trabajo o crear una empresa; la Directiva sobre los trabajadores temporeros³³, que habrá de ser plenamente transpuesta por los Estados miembros antes de que finalice el presente año, regula las condiciones de entrada y estancia temporal de los trabajadores temporeros, lo que facilita la migración circular y protege a esta categoría de trabajadores particularmente vulnerable. Además, la Directiva sobre el permiso único³⁴ ofrece un permiso único que

³⁰ En particular, la reunión de alto nivel del ACNUR sobre el reparto de responsabilidades a nivel mundial a través de vías de admisión de los refugiados sirios, celebrada en Ginebra el 30 de marzo de 2016, la primera Cumbre Mundial Humanitaria, que se celebrará en Estambul los días 23 y 24 de mayo de 2016, y la Cumbre de la AGNU sobre grandes movimientos de refugiados y migrantes, que tendrá lugar en Nueva York el 19 de septiembre de 2016.

³¹ Directiva 2009/50/CE y Directiva 2014/66/UE, respectivamente.

³² En 2015, los colegisladores llegaron a un acuerdo político sobre la refundición de la Directiva. Su adopción formal tendrá lugar en el primer semestre de 2016.

³³ Directiva 2014/36/UE.

³⁴ Directiva 2011/98/UE.

combina el permiso de residencia y el permiso de trabajo para los nacionales de terceros países, la Directiva sobre los residentes de larga duración³⁵ regula las condiciones y los derechos de residencia de los nacionales de terceros países que hayan residido en la UE durante más de cinco años, y la Directiva sobre la reagrupación familiar³⁶ establece las condiciones de entrada y de residencia de los miembros de la familia de los nacionales de terceros países.

Sin embargo, son necesarias nuevas actuaciones a nivel de la UE. En primer lugar, la UE ha de mejorar la normativa sobre migración para los migrantes altamente cualificados mediante una reforma de la tarjeta azul de la UE. En segundo lugar, la UE debería estudiar la forma de atraer a emprendedores innovadores que puedan impulsar el crecimiento económico y ayudar a crear puestos de trabajo. En tercer lugar, la migración legal debe formar parte integrante del debate general con los terceros países de origen y de tránsito sobre la cooperación en la gestión de los flujos migratorios. Por último, debería iniciarse un ejercicio de reflexión sobre los posibles modos de modificar, a más largo plazo, el modelo de la UE de gestión de la migración legal, y especialmente de la migración laboral, en particular inspirándose en modelos de reconocido éxito puestos en práctica por otros países desarrollados.

a) Atraer a Europa a trabajadores altamente cualificados: una tarjeta azul más eficaz

Europa es un continente que envejece, con una población activa en declive³⁷, que se espera disminuya en 18 millones de personas en la próxima década. Además, la evolución de las competencias requeridas por los mercados laborales de la UE entre 2012 y 2025 revela una necesidad creciente de capital humano altamente cualificado (de 68 a 83 millones de trabajadores, o sea un +23 %)³⁸. Al mismo tiempo, es necesario aprovechar mejor el potencial de mano de obra de la UE, tal como demuestran las elevadas tasas de desempleo, especialmente entre los jóvenes, las bajas tasas de participación y los persistentes desequilibrios del mercado de trabajo en la UE. Ello requiere un esfuerzo concertado a todos los niveles centrado en la inversión en el desarrollo de las cualificaciones de la mano de obra existente, el fomento de las políticas dirigidas a aumentar la tasa de actividad para utilizar todas las competencias disponibles y la promoción de la movilidad de los trabajadores dentro de la UE. La próxima agenda de competencias para Europa será un componente fundamental en este esfuerzo, con la atención centrada en un mejor aprovechamiento y reconocimiento de las competencias existentes en la UE, la mejora del reconocimiento de las cualificaciones extranjeras, y el estímulo del desarrollo de nuevas competencias en los sectores en que sean necesarias³⁹.

Sin embargo, parece claro que esas medidas no bastarán por sí solas para solucionar las carencias de competencias: la UE también tendrá que atraer talentos y competencias de otros países si quiere seguir siendo un agente competitivo a nivel mundial. Ello es esencial no solo para satisfacer las necesidades actuales y futuras de competencias y garantizar el dinamismo de la economía, sino también para garantizar la sostenibilidad de nuestros sistemas de bienestar a largo plazo.

³⁵ Directiva 2003/109/CE.

³⁶ Directiva 2003/86/CE.

³⁷ Véase Comisión Europea, Informe de 2015 sobre el envejecimiento demográfico, European Economy 3/2015.

³⁸ Previsiones del CEDEFOP.

³⁹ Futura iniciativa/comunicación/estrategia y una de las diez prioridades políticas de la Comisión Europea.

La opinión de las partes interesadas confirma claramente este extremo: en una consulta pública sobre la tarjeta azul realizada en toda la UE el año pasado⁴⁰, el 85 % de los encuestados, entre ellos las patronales y los sindicatos, consideraron que, además de medidas tales como contratar personal de otros Estados miembros, aumentar la edad de jubilación y la tasa de participación en el mercado laboral, la contratación de trabajadores altamente cualificados procedentes de fuera de la UE es una medida necesaria para abordar la escasez de mano de obra en determinados sectores u ocupaciones en la UE. Paralelamente, el primer diálogo europeo sobre competencias y migración ha instado a que se ponga fin a la fragmentación de las políticas de admisión para trabajadores altamente cualificados en Europa, abogando por un régimen de admisión rápido y transparente⁴¹.

La Directiva sobre la tarjeta azul de 2009 no ha alcanzado su pleno potencial como el régimen a escala de la UE para atraer a trabajadores nacionales de terceros países talentosos y altamente cualificados que pretendía ser. Las condiciones de admisión son bastante restrictivas, la Directiva prevé poca coherencia y armonización, y la movilidad dentro de la UE para los titulares de la tarjeta azul es muy limitada. Por otra parte, existe una variedad de regímenes nacionales para personal altamente cualificado en paralelo con la tarjeta azul de la UE, lo que crea un marco fragmentado con numerosas normas y procedimientos aplicables diferentes. Como consecuencia de ello, el número total de admisiones de trabajadores altamente cualificados en la UE sigue siendo bajo⁴², y, en comparación con países no europeos de la OCDE, la UE atrae a migrantes con niveles de estudios más bien bajos⁴³.

A fin de asegurar que la tarjeta azul es un instrumento eficaz que facilita la admisión de trabajadores altamente cualificados, la Comisión va a proponer cambios de la Directiva vigente, con el objetivo general de fortalecerla como programa a nivel europeo, desarrollando un planteamiento común armonizado a escala de la UE, y en particular: previendo unas condiciones de admisión más flexibles; mejorando y facilitando los procedimientos de admisión; y mejorando los derechos, en particular a la movilidad dentro de la UE. Además de los cambios en la legislación, la tarjeta azul será también objeto de una mejor promoción, de modo que los empresarios y los migrantes sean plenamente conscientes de las ventajas de este sistema.

b) Atraer a la UE a emprendedores innovadores

Si quiere seguir siendo un actor competitivo a nivel mundial, la UE tiene que encontrar la mejor manera de atraer a migrantes que sean emprendedores innovadores y que aporten capital humano y financiero para contribuir positivamente al crecimiento y la competitividad de la UE, y apoyar a los que ya están aquí. Atraer a la UE a emprendedores innovadores no solo formaría parte del planteamiento general para reducir el impacto del declive demográfico. Podría capitalizar asimismo la expansión de las tendencias innovadoras de la

⁴⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm.

⁴¹ Los días 27 y 28 de enero, la Comisión puso en marcha el diálogo europeo sobre competencias y migración, que se celebrará de forma regular, a fin de implicar más estrechamente a los socios empresariales y sindicales en el proceso de atraer e integrar a nacionales de terceros países cualificados en el mercado laboral (<http://www.skillsandmigration.eu/>).

⁴² En 2014 solo se expidieron 13 852 tarjetas azules (aún menos en años anteriores), un 87 % de las cuales fue expedido por un solo Estado miembro, y unos 25 000 permisos nacionales para personal altamente cualificado.

⁴³ De todos los migrantes procedentes de países no miembros de la UE que entran en países de la OCDE, el 48 % de los migrantes con bajos niveles de estudios eligió un destino en la UE y el 68 % de los migrantes con altos niveles de estudios, un destino de la OCDE fuera de Europa.

economía (en particular, la economía digital, la economía verde y la economía social) y contribuir de manera más general a impulsar el crecimiento económico y la competitividad de la UE. Esto también es plenamente conforme con la «Iniciativa Start Up» en el contexto de la Estrategia para el mercado único⁴⁴.

En este contexto, la Comisión seguirá trabajando para encontrar formas de atraer y apoyar a emprendedores innovadores, incluidas empresas emergentes, de terceros países. Esto podría implicar normas a escala de la UE sobre admisión (y movilidad dentro de la UE), pero también medidas para apoyar la creación de empresas en sectores de alto valor añadido por emprendedores migrantes altamente cualificados. Este enfoque podría basarse en iniciativas y servicios existentes a nivel europeo, nacional, regional o local en los Estados miembros y crear sinergias adecuadas.

c) Hacia un modelo más coherente y eficaz de gestión de la migración legal a escala de la UE

A fin de gestionar eficazmente las políticas de migración legal, la UE tendrá que hacer un mejor uso de todos sus instrumentos existentes, centrándose en las diferentes categorías y cualificaciones de los nacionales de terceros países. Por ello, la Comisión pondrá en marcha una evaluación REFIT⁴⁵ de los actuales instrumentos de migración legal con el fin de detectar posibles incoherencias y lagunas, y racionalizar y simplificar las normas actualmente vigentes. Como parte de este ejercicio, la Comisión abordará asimismo la cuestión de si es necesaria una normativa específica de la UE sobre los proveedores de servicios internacionales en el marco de los acuerdos comerciales. El objetivo general de esta evaluación será mejorar en la medida de lo posible la normativa existente, también a la luz de la necesidad de prevenir y combatir la explotación laboral, que según la Agencia los Derechos Fundamentales (FRA)⁴⁶ es común entre los trabajadores migrantes. A este respecto, la Comisión seguirá supervisando asimismo la ejecución efectiva del acervo pertinente de la UE, a fin de garantizar la protección de los derechos de los migrantes que trabajan en la UE, en particular para evitar la explotación laboral, independientemente de su estatuto jurídico.

La Comisión pondrá en marcha un estudio sobre la posible elaboración de un mecanismo a escala de la UE con el fin de mejorar la transparencia y facilitar el encuentro entre los migrantes potenciales y los empleadores. A este respecto, algunos países desarrollados que compiten con la UE para atraer a migrantes cualificados⁴⁷ han adoptado recientemente un sistema de preselección con una «reserva de candidatos preseleccionados», seguido de procedimientos de admisión real. Este sistema está articulado en función de la demanda (es decir, que exige una oferta de empleo o un contrato como requisito previo) y se centra en elementos de capital humano (es decir, las competencias y cualificaciones de la persona, la

⁴⁴ COM(2015) 550 final.

⁴⁵ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) - State of Play and Outlook - REFIT Scoreboard* (SWD(2015) 110 final), anexo a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE» [COM(2015)215 final].

⁴⁶ *Explotación laboral grave: trabajadores que se desplazan dentro de la Unión Europea o hacia ella*, en la siguiente dirección: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>.

⁴⁷ Por ejemplo, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

experiencia, etc.)⁴⁸. Sin cuestionar la competencia de los Estados miembros para determinar el volumen de migrantes económicos que admiten, el estudio analizará la posibilidad de un mecanismo de preselección que permita la creación de una reserva de candidatos accesible a los Estados miembros y los empresarios de la UE.

d) Fortalecer la cooperación con los países de origen clave

Garantizar unas vías de migración legal es la otra cara de la moneda consistente en reforzar la readmisión y el retorno de aquellos que no tienen derecho a permanecer, y ambos elementos deben integrarse plenamente en los debates con terceros países, en particular con los países de origen de los migrantes, sobre la manera de cooperar con miras a una gestión eficaz de los flujos migratorios. Este es el enfoque adoptado en los diálogos políticos y la cooperación operativa con terceros países en el marco del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (EGMM), en el que la migración legal y la movilidad bien gestionada se consideran prioridades de la política de migración y asilo de la UE. En el marco del EGMM, la UE ha firmado en los últimos años asociaciones de movilidad y agendas comunes en materia de migración y movilidad con varios países de su vecindad inmediata y otros⁴⁹.

Se buscará una cooperación más estrecha con los socios que compartan intereses y estén dispuestos a asumir compromisos mutuos con la UE y sus Estados miembros, en particular en lo que respecta a la cooperación en materia de readmisión. La UE debería ofrecer una gama más amplia de mecanismos operativos e incentivos a fin de aplicar el enfoque global de manera más estructurada y sistemática, tal como se hizo mediante los diálogos de alto nivel, en los que los terceros países reclaman regularmente más vías legales de migración.

En sus Conclusiones sobre migración de 18 de febrero de 2016, el Consejo Europeo destacó que, en lo tocante a las relaciones con los terceros países pertinentes, los paquetes de incentivos globales y a la medida que se están desarrollando para países específicos al objeto de garantizar el retorno efectivo y la readmisión necesitan el pleno apoyo de la UE y de los Estados miembros. La Comisión y la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión, en estrecha colaboración con los Estados miembros, están llevando a cabo este cometido con el objetivo de proponer al Consejo Europeo incentivos globales y a la medida, tanto positivos como negativos, que abarquen todos los ámbitos de actuación y que deberán utilizarse en las negociaciones con terceros países.

De esta forma, la UE, en cooperación con los socios africanos, se basará en las conclusiones que figuran en el Plan de acción de la Valeta⁵⁰, que incluye, entre las posibles acciones en el ámbito de la migración legal y la movilidad, la puesta en común de ofertas por parte de la UE sobre la migración legal, en particular proyectos piloto para facilitar el reconocimiento de las cualificaciones en determinados sectores o profesiones, el incremento del número de becas en el marco del programa Erasmus+ y el apoyo a medidas previas a la partida y los servicios públicos de empleo.

⁴⁸ Véase, por ejemplo, el sistema «Express Entry» canadiense: <http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp>.

⁴⁹ Existen asociaciones de movilidad con Jordania, Marruecos, Túnez, Moldavia, Cabo Verde, Georgia, Armenia y Azerbaiyán. Existen programas comunes de migración y movilidad con Nigeria y Etiopía.

⁵⁰ Cumbre de La Valeta, 11 y 12 de noviembre de 2015.

III. CONCLUSIÓN

La prioridad enunciada por el presidente Juncker de que «Europa necesita gestionar mejor la migración en todos los aspectos», desde el imperativo humanitario, la necesidad de la solidaridad y los retos demográficos y de competencias, es más válida que nunca. Por eso la Comisión está plenamente comprometida con la consecución del importante objetivo de configurar una política migratoria de la UE integrada, sostenible y holística.

Con ese fin, conviene iniciar por medio de la presente Comunicación un debate sobre los importantes temas tratados en ella. No hay más opción que la de seguir la doble estrategia de estabilizar la situación actual mediante el respeto y la aplicación escrupulosos del marco jurídico vigente y, al mismo tiempo, con el futuro como perspectiva, afrontar la necesidad de reformar la arquitectura de esas normas. En medio de la presente crisis, las limitaciones del sistema actual y los desafíos comunes que afrontamos han quedado al descubierto. Por lo tanto, es precisamente ahora, en el momento en que más falta hacen la actuación concertada y una solidaridad fuerte, cuando esta perspectiva futura es necesaria para abrir el camino hacia una política europea de migración y asilo humana y eficiente, basada en un reparto justo de las responsabilidades. A tenor de las reacciones que reciba a la presente Comunicación, la Comisión presentará entonces las propuestas adecuadas.