

Las prioridades de la Unión Europea en materia de inmigración 2011

Las prioridades en inmigración en el marco de la UE durante el 2011 han vuelto a estar marcadas por la fuerte crisis económica y financiera internacional que sigue asentada, con más fuerza si cabe, en la UE, y por los trascendentales levantamientos populares en los países del sur del Mediterráneo. La inestabilidad política y la utilización, en algunos casos, de medios militares para sofocar las revueltas democráticas han dado lugar a numerosos desplazamientos de la población hacia las fronteras europeas de los países del Mediterráneo, especialmente a Italia y Malta. Este nuevo foco de movilidad ha generado numerosas tensiones entre los Estados Miembros a la hora de gestionar los flujos y las políticas migratorias. Francia –enfrentada con Italia por entregar permisos de residencia temporales a unos 20.000 tunecinos que huían de las revueltas–, suspendió momentánea y unilateralmente el Tratado de Schengen en sus fronteras y manifestó su voluntad de reformar el acuerdo para incluir medidas de seguridad extraordinarias. Este episodio ha motivado que ciertos países de la Unión se replanteen también los compromisos del acuerdo de libre circulación de personas, uno de los pilares de la política migratoria europea. El gobierno danés, tras pactar con un partido de extrema derecha en las elecciones de mayo de 2011, también optó por romper unilateralmente el Tratado de Schengen, restableciendo el control nacional de sus fronteras con Alemania y Suecia.

La crisis financiera y la primavera árabe han afectado tanto a las políticas europeas que se han desarrollado a lo largo del año 2011 como a los flujos migratorios, al control que se ejerce sobre estos y a la percepción de los inmigrantes por parte de los diferentes Estados Miembros y sus ciudadanos. La gestión de estos nuevos e inesperados movimientos migratorios procedentes del Norte de África ha confirmado la necesidad de que la UE desarrolle una política sólida, común y solidaria en materia de migración y asilo. Uno de los principales desarrollos en este marco se hizo con la aprobación de la Comunicación de 24 de mayo de 2011 (COM/2011/292 final) titulada “Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del Mediterráneo Meridional”.¹ En esta comunicación se establecen medidas financieras y operativas para responder a los retos migratorios como la operación conjunta Hermes 2011 de la Agencia Europea de Control de Fronteras Exteriores (FRONTEX), así como ayudas financieras para los estados que lo necesitasen, en especial Italia, que acogió a gran parte de los desplazados.

La acción normativa en el 2011 se basó principalmente en lo establecido por el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Este Tratado dotó a la UE de un nuevo marco jurídico,² que permitió establecer una política comunitaria específica para las cuestiones migratorias en lo que refiere al control y gestión de fronteras exteriores, política de visados, firma de acuerdos internacionales o legislación de asilo y refugio.

Así pues, en 2011 desde el punto de vista político, la acción de la UE se ha centrado especialmente en la adopción del Plan de Acción que aplica el Programa de Estocolmo (2009-2014). Dicho programa, aprobado en 2009 y que remplazaba al Programa de La Haya, ha servido de guía a las políticas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia durante 2011. El programa establece la migración como un área prioritaria, sugiriendo varias iniciativas sobre migración y desarrollo, migración laboral, derechos de nacionales de terceros países, integración de inmigrantes, gestión de fronteras y cuestiones de asilo, que veremos más adelante y que pueden haberse visto reforzadas por las consecuencias que las revueltas en el mundo árabe han tenido sobre estas cuestiones.

En este marco, se ha desarrollado el Plan de Acción³ que buscaba fijar las prioridades durante los próximos años. En lo que a inmigración se refiere, el Plan aboga por una respuesta al fenómeno migratorio mediante la defensa de los derechos fundamentales bajo los valores europeos de respeto a la dignidad y a la solidaridad. Además toma como base los principios de la responsabilidad, la solidaridad y la asociación en asuntos de migración y asilo bajo el marco del Pacto Europeo sobre Migraciones y Asilo, al que nos referimos posteriormente.

El Plan establece, además, la necesidad de luchar contra todas las formas de discriminación, racismo, xenofobia y homofobia. A pesar de estos esfuerzos este último año se ha caracterizado por un fortalecimiento e incremento de los partidos xenófobos y de extrema derecha en Europa, con casos como el de Bélgica con el Vlaams Belang; Holanda con el Partido para la Libertad de Geert Wilders, partido anti-inmigrante y anti-islámico; Austria con el ultraderechista Partido de la Libertad de Austria (FPÖ), que en 2000 ya consiguió llegar al poder gracias a una coalición con el Partido Popular Austriaco (ÖPV); el Frente Nacional en Francia; o el Movimiento por una Hungría Mejor. Estas formaciones, en su mayoría, además de ser xenófobas y de extrema derecha son antieuropeístas. Cabe mencionar el brutal suceso cometido en Noruega por Anders Behring Breivik el 22 de julio 2011 en el que murieron 77 jóvenes. El autor de los atentados, de ideología ultraderechista, alegó que los actos estaban justificados por la decadencia cultural que sufre Europa debido al multiculturalismo y en especial, al islam. Este atentado puso en alerta a los gobiernos de los Estados Miembros ante el ascenso de los partidos xenófobos en Europa.

El Plan de Acción del Programa de Estocolmo aboga por que la Comisión emprenda acciones para desarrollar el enfoque integrado para gestionar las fronteras exteriores de la UE, lo que incluye propuestas legislativas para modificar FRONTEX, el Código de fronteras de Schengen, el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), la creación

de un Sistema de entrada/salida y un Programa de registro de pasajeros. Asimismo, en esta materia, establece la necesidad de continuar avanzando en cuestiones de liberalización de visados, en la negociación de acuerdos de facilitación de visados con terceros países y en la entrada en funcionamiento del Sistema de Información de Visados (SIV). Entre el 25 y 26 de febrero de 2010, el Consejo de la UE adoptó un conjunto de 29 medidas concretas para reforzar la protección de fronteras y para combatir la inmigración irregular.⁴ Algunas de estas propuestas, de hecho, se han visto ampliadas y aceleradas tras las revueltas en el norte de África. La comunicación sobre migración del 4 de mayo de 2011 (COM 2011) 248 contempla establecer un mecanismo que permita decidir, a escala europea, la reintroducción del control de las fronteras interiores, crear un sistema europeo de guardias de fronteras, la mejora de la cooperación entre las autoridades nacionales y el intercambio de información.

Entre otras, el Plan subraya la necesidad de desarrollar una política de inmigración dinámica y global, que consista en acciones que desarrollen el Enfoque Global de la Migración de la UE para aumentar la cooperación con terceros países, que ya recogía el Programa de Estocolmo, así como acciones relacionadas con apoyar la migración para satisfacer las necesidades de los mercados de trabajo de los Estados Miembros, promover la integración y los derechos de los extranjeros, abordar la migración ilegal mediante los acuerdos de readmisión y políticas de retorno y, por último, desarrollar políticas relativas a los menores extranjeros no acompañados. En este marco, el 18 de noviembre de 2011 el Parlamento aprobó la Comunicación Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (COM (2011) 743 final)⁵ que busca una cooperación más estrecha con los países que no pertenecen a la UE. Bruselas colaboraría estrechamente con los demás países para garantizar que los refugiados y las personas desplazadas están protegidos por el derecho internacional. El enfoque contempla también la necesidad de controles fronterizos eficaces en la UE para reducir la migración ilegal, fomentar la migración legal y proteger mejor a las víctimas de la trata de seres humanos.

En materia de visados cabe destacar que durante 2010, bajo la presidencia española, se aprobó el Reglamento por el que se modifica el Convenio y Reglamento Schengen en lo que se refiere a visados de larga duración. Este reglamento permite a cualquier persona titular con un visado de larga duración expedido por cualquier Estado miembro circular por cualquier otro Estado. En segundo lugar, la entrada en vigor, el 5 de abril de 2010, del nuevo Código Comunitario sobre Visados⁶ que determina normas específicas que regulan la normativa para la solicitud y emisión de visados de corta duración. El Código implica un nuevo paso en la armonización de políticas de visado Schengen, al modificar el anterior Código de Fronteras Schengen⁷ y complementar la Instrucción Consular Común.⁸ Por un lado, este Código eximía a nacionales de terceros países depender de convenidos sobre la obligatoriedad de visados. En este contexto, en 2011 como aspecto menos positivo en lo que se refiere a política de visados, la Comunicación sobre migración del

4 de mayo de 2011 propone introducir una cláusula de salvaguardia que permita introducir temporalmente la obligatoriedad de visados para terceros países que ahora se benefician de este régimen.

A pesar de la crisis económica y del incremento del desplazamiento de personas como consecuencia de la primavera árabe la percepción global sobre la inmigración se mantiene estable con respecto años anteriores de acuerdo con el estudio *Transatlantic Trends: Inmigración 2011*.⁹ La inmigración sigue siendo una inquietud de segundo orden para los ciudadanos, por detrás de la economía y el desempleo. El porcentaje de quienes dicen que la inmigración es más un problema que una oportunidad es del 52% del total de los europeos, siendo el Reino Unido donde se muestra una opinión más desfavorable (68%). En segundo lugar, el informe destaca que el apoyo a que la Unión Europea sea la responsable de fijar el volumen de inmigrantes en cada país ha subido al 42% este año. Los países del sur de Europa siguen mostrando mucho más interés que otros Estados Miembros en que esto sea así. El 60% de los italianos y el 51% de los españoles prefieren que la UE asuma el papel de determinar el volumen de inmigrantes; estos porcentajes son muy superiores a los de 2010, de 47% y 34%, respectivamente. Las cifras de Alemania reflejan un apoyo mucho menor a esta iniciativa (35%, aunque superior al 27% de 2010), y el apoyo más bajo se registra en Reino Unido (18%, también por encima del 12% de 2010).

EL ASILO EN LA UE

En lo que a política de asilo se refiere, el Plan de Acción de desarrollo del Programa de Estocolmo también toma en consideración esta materia de actuación. En este sentido, el Plan prevé crear un Sistema Común Europeo de Asilo para el año 2012 bajo el que establecer un área común de protección para los solicitantes de asilo compartiendo la responsabilidad de los países de la UE. El Plan de Acción también busca proporcionar una dimensión externa reforzada mediante la cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el desarrollo del Programa de Reasentamiento de la UE, así como los nuevos programas regionales de protección.

A finales de 2008 la UE aprobaba el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo¹⁰ que marca el compromiso a una actuación común, estructurada y coherente en cinco acciones: organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de cada Estado miembro; favorecer la integración; combatir la inmigración irregular y fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras; construir una Europa de asilo; y crear una colaboración global con los países de origen y de tránsito que favorezca las sinergias entre la migración y el desarrollo. El 24 de mayo de 2011, la Comisión presentó su Informe anual sobre inmigración y asilo del año 2010. En este informe se habla de la evolución del pacto en los compromisos más relevantes asumidos por la UE y los Estados.¹¹ El 4 de mayo otra Comunicación sobre migración hace referencia a unas propuestas de acción política sobre los compromisos

asumidos en el pacto, tras las repercusiones que las revueltas árabes han tenido en la política migratoria y de asilo de la UE.

En el marco del Plan de acción asistimos, durante el 2010, a la creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo.¹² Esta oficina se inserta en la política de la Unión relativa al Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) que tiene por objetivo establecer un espacio común de asilo, armonizado y efectivo. La oficina está destinada a aumentar la coordinación de la cooperación entre los Estados Miembros, aumentar la convergencia, garantizar la calidad de los procedimientos y apoyar el desarrollo de la solidaridad para favorecer una mejor redistribución de los beneficiarios de protección internacional. A esta oficina, y con objeto de asegurar su calidad, se le ha provisto de independencia y de autonomía jurídica, administrativa y financiera. En definitiva, la Oficina busca contribuir en la aplicación del SECA, apoyar la cooperación práctica entre Estados Miembros en materia de asilo, y apoyar a los Estados Miembros sujetos a presiones especiales. Esta oficina tiene su sede en el puerto de La Valeta, Malta.¹³

Si atendemos a los datos facilitados por Eurostat, vemos como en el 2011 el número de solicitudes de asilo en la UE subió hasta un total de 277.343 peticiones, lo que supone un 19.528 solicitudes más que 2010. Afganistán sigue siendo el principal país de origen de las solicitudes de asilo en la UE, con un 9,5% del total (26.159 solicitudes) seguido por Serbia y Kosovo con un 6,9% de las solicitudes (19.072), la Federación Rusa con un 5,4% (15.045 solicitudes) y Pakistán a 5,2% (14.186 solicitudes) (Tabla I).

Según Eurostat, el país europeo que más solicitudes recibe continua siendo Francia (56.300 solicitudes). Le sigue Alemania con 53.300 solicitudes e Italia con 34.100 solicitantes de asilo. Estos tres países junto con Suecia (29.700), Reino Unido (26.400), Holanda (14.600), Austria (14.400), Grecia 9.300) y Polonia (6.900) acaparan el 90% de solicitudes de asilo de toda la Unión. Italia y Bélgica han sido los países que más solicitudes en términos relativos han recibido durante 2011.

LAS REVUELTAS ÁRABES: UN NUEVO FOCO DE MOVILIDAD

Desde principios de 2011 se produjeron un incremento de desplazamientos de población desde varios países norteafricanos, especialmente desde Libia y Túnez. Miles de personas alcanzaron las costas europeas (unas 30.000 según ACNUR, llegaron a la isla italiana de Lampedusa en unas pocas semanas), ejerciendo una gran presión sobre los sistemas de protección y recepción de la UE. Este desplazamiento hacia Italia y Malta supuso una brecha en el tratado base de la política de migración común, el Tratado Schengen. El 7 de abril de 2011, el ministro de Interior italiano, Roberto Maroni, anunció la concesión de permisos de residencia temporal a estos inmigrantes llegados a costas italianas. De este modo, se les permitía circular libremente por el espacio Schengen, exento de controles fronterizos internos. El gobierno francés, con el apoyo de la comisaria europea de Interior Cecilia Malmström, decidió controlar

de manera puntual el acceso de inmigrantes a través de las fronteras italiana y francesa, provocando un enfrentamiento entre ambos países. A partir de esto se produjo un debate en torno a las excepciones y compromisos del acuerdo de libre circulación europeo. La idea de Bruselas es establecer un nuevo mecanismo de control cuando un Estado no cumpla su obligación de controlar su sección de la frontera exterior o cuando una parte específica de la frontera exterior se vea sometida a fuertes presiones inesperadas debidas a acontecimientos externos.

El Consejo Europeo reunido en sesión extraordinaria de 11 de marzo de 2011 (EUCO/7/1/11/REV 1) asumió el compromiso de apoyar los cambios de los países del Mediterráneo, lanzando la Comunicación "Asociación para la democracia y la prosperidad compartida en el Mediterráneo Meridional". Los términos generales fueron definidos por la Comisión y la alta representante para la Unión para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Los objetivos son apoyar la democracia, movilidad de las personas, promover el desarrollo económico integrador o favorecer el comercio y la inversión.¹⁴ En cuanto a lo que concierne la inmigración, se establece que los países que colaboren con la UE en materia de migración, asilo y gestión de fronteras recibirán ayudas para estos ámbitos en sus respectivos países.¹⁵

Con las revueltas, el número de solicitantes de asilo a la Unión Europea procedentes de estos países se ha incrementado sustancialmente. Malta registró durante el segundo trimestre de 2011 un incremento espectacular respecto al mismo trimestre del 2010, pasando de 25 solicitudes a 1.595. Los tunecinos y los libios registraron el mayor incremento relativo. En 2011 las demandas de asilo de los nacionales tunecinos a países de la UE pasaron de 540 en 2010 a 6.336 solicitudes tras las revueltas populares iniciadas a finales 2010. En Libia el aumento también es uno de los más significativos, pasando de 710 solicitudes en 2010 a 2.890 en 2011. En Siria, en 2011 ha habido 2.875 personas solicitantes más de asilo que en 2010 (Tabla II).

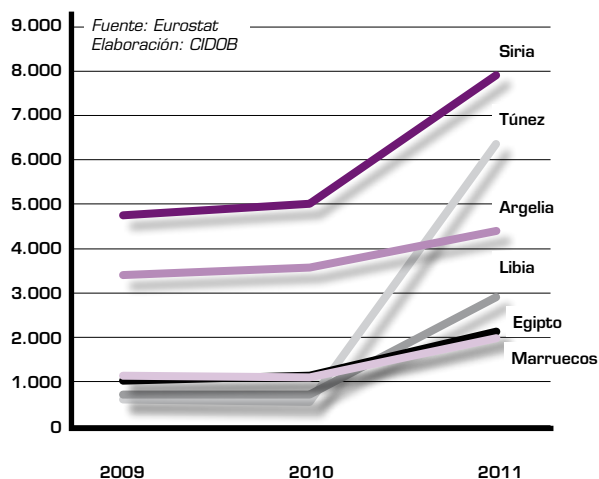
De acuerdo con el estudio *Transatlantic Trends: Inmigración 2011*, la opinión pública europea se muestra comprensiva frente a la situación de los emigrantes que se ven obligados a abandonar sus países de origen huyendo de circunstancias difíciles: la persecución, el conflicto armado o los desastres naturales. Aunque el número de encuestados a favor de permitir la entrada a los emigrantes que huyen de la pobreza no es tan alto, siguen siendo mayoría; españoles (76%), italianos (68%) y estadounidenses (64%) son los más favorables hacia los que huyen de las malas condiciones económicas, frente al promedio europeo del 58%. Los europeos en general están muy abiertos a ayudar a los países del norte de África y Oriente Medio sacudidos por los movimientos de la primavera árabe, ya sea a través del comercio (84% a favor) o de la ayuda al desarrollo (79%), aunque son cautos respecto a abrir su mercado laboral a los emigrantes de la región (47%) y prefieren que los emigrantes admitidos en el país se queden sólo temporalmente. El 80% de los europeos respalda que Europa comparta la carga de los flujos migratorios procedentes de esa zona y no sólo sea asumida por el país al que llegan primero.¹⁶

I. PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO EN LA UE 2011

Zona	Total solicitudes presentadas	% del total
Afganistán	26.159	9,5
Serbia (incluye kosovo)	19.072	6,9
Federación Rusa	15.045	5,4
Pakistán	14.386	5,2
Irak	13.623	4,9
Irán	10.789	3,9
Somalia	10.656	2,8
Nigeria	7.824	2,8
Bangladesh	6.787	2,5
Siria	6.725	2,4
TOTAL UE-27	277.343	100,0

Fuente: ACNUR
Elaboración: CIDOB

II. EVOLUCIÓN SOLICITUDES DE ASILO EN LA UE DE PAÍSES ÁRABES 2009-2011



Notas

1. Comunicación (EUCO/7/1/11/REV 1) "Asociación para la democracia y la prosperidad compartida en el Mediterráneo Meridional". 11 de marzo de 2011.

2. Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Diario Oficial de la UE 2007/C 306/O1.

3. 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, COM/2010/O171 final.

4. Directorate-General for Internal Policies. European Parliament. "Developing an EU internal Security Strategy fighting Terrorism and Organized Crime", 2011.

5. (COM (2011) 743 final) sobre la puesta en marcha del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, 18 de noviembre de 2011.

6. Reglamento (UE) N°1091/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010, por el que se modifica el Reglamento (CE) n°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.

7. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Reglamento (CE) n°562/2006, 15 de marzo de 2006.

8. Pacto europeo sobre inmigración y asilo, 13189/O8 ASIM 68.

9. Transatlantic Trends: Inmigración, 2011. German Marshall Fund de EEUU, la Lynde and Harry Bradley Foundation (EEUU), la Compagnia di San Paolo (Italia) y el Barrow Cadbury Trust (Reino Unido), con el apoyo adicional de la Fundación BBVA (España).

10. Pacto europeo sobre inmigración y asilo, 13189/O8 ASIM 68.

11. Olesti, Andreu (2011) "Las normativas y las políticas de la Unión Europea durante 2010 y el primer semestre de 2011", en Eliseo Aja, Joaquín Arango y Josep Oliver (dir.), *La hora de la integración. Anuario de Inmigración en España*, CIDOB.

12. Reglamento (UE) N°439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

13. Decisión de los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo de 25 de febrero de 2010 por la que se fija la sede de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (2010/762/UE).

14. Comunicación (EUCO/7/1/11/REV 1), "Asociación para la democracia y la prosperidad compartida en el Mediterráneo Meridional". 11 de marzo de 2011.

15. Olesti, Andreu (2011) "Las normativas y las políticas de la Unión Europea durante 2010 y el primer semestre de 2011", en Eliseo Aja, Joaquín Arango y Josep Oliver (dir.), *La hora de la integración. Anuario de Inmigración en España*, CIDOB.

16. Transatlantic Trends: Inmigración, 2010. German Marshall Fund de EEUU, la Lynde and Harry Bradley Foundation (EEUU), la Compagnia di San Paolo (Italia) y el Barrow Cadbury Trust (Reino Unido), con el apoyo adicional de la Fundación BBVA (España).