

Andreu Olesti Rayo

Catedrático de Derecho Internacional Público de la
Universitat de Barcelona

LA NORMATIVA Y LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA DURANTE EL SEGUNDO SEMESTRE DE 2011 Y EL PRIMER SEMESTRE DE 2012

1. La actividad normativa de la Unión Europea

- 1.1. El control y la gestión de las fronteras exteriores
- 1.2. La admisión y la integración de los nacionales de terceros estados en la Unión Europea
- 1.3. Asilo y refugiados

2. Programa de actuación política

- 2.1. Respuesta a la primavera árabe
- 2.2. Nuevo enfoque Global sobre la Migración y la Movilidad (GAMM)
- 2.3. Medidas dirigidas a reforzar la integración

RESUMEN

La actividad normativa desarrollada por las instituciones de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2011 y el primer semestre de 2012 se caracteriza por la aprobación de un conjunto de actos, de entre los cuales sobresalen dos instrumentos relevantes: la Directiva que instaura un único procedimiento de admisión y residencia para los nacionales de terceros estados que accedan a la Unión Europea y la Directiva que establece los requisitos que debe satisfacer una persona para beneficiarse de protección internacional.

Desde el punto de vista político la acción de la Unión Europea se ha centrado especialmente en la adopción de la Agenda Europea de Integración y en las consecuencias de los desplazamientos de población derivados de la denominada primavera árabe en los países de la ribera sur del Mediterráneo.

1. LA ACTIVIDAD NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

1.1. El control y la gestión de las fronteras exteriores

A) La realización más significativa en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores es la creación de la Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia ("la Agencia").¹ Este organismo, cuya sede se encuentra en Tallín (Estonia) y que será plenamente operativo el 1 de diciembre de 2012, tendrá personalidad jurídica, autonomía administrativa y será financiado con ingresos procedentes del presupuesto general de la Unión Europea. Su función principal será la realización de las tareas de gestión operativa del Sistema Información Schengen II (SIS II), el Sistema de Información de Visados (VIS) y Eurodac, y, si así se decide, de otros sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

La estructura de la Agencia se configura con los órganos siguientes. En primer lugar, el Consejo de Administración donde están representados los estados miembros y la Comisión, a cuyo frente se encuentra el Presidente, elegido por un mandato de dos años entre sus miembros. Cuando el orden de día de las reuniones contengan algún asunto relacionado con el SIS II acudirán en calidad de observadores, la Oficina Europea de Policía (Europol) y la Unidad de Cooperación Judicial Europea (Eurojust); la primera también asistirá a las reuniones que traten de la aplicación del VIS, y ello con la finalidad de prevenir, detectar e investigar los delitos de terrorismo y otros delitos graves. Las tareas principales que tiene asignadas se centran en garantizar el funcionamiento efectivo de la Agencia (entre ellas, establecer la estructura organizativa, adoptar el reglamento interno que regule su funcionamiento, aprobar el programa de trabajo y los informes de funcionamiento del SIS II).

El Consejo de Administración nombra (y puede destituir) al Director Ejecutivo, que representa a la Agencia, y que asume, entre otras, las siguientes funciones: garantizar la gestión de los asuntos ordinarios; presentar al Consejo de Administración el programa de trabajo anual, las normas financieras aplicables a la Agencia, desarrollar la política de personal y proponer el presupuesto previsto para el año siguiente. Como tercer órgano en la estructura organizativa se prevén los grupos consultivos, integrados por un representante de los estados miembros y de la Comisión,

¹ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo nº 1077/2011, de 25 de octubre de 2011, por el que se establece una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia, en D.O.C.E L 286 de 1 de noviembre de 2011.

que asesoran al Consejo de Administración sobre los sistemas informáticos de gran magnitud. A tal efecto, se configuran tres grupos: Grupo consultivo SIS II; Grupo consultivo VIS; y Grupo consultivo Eurodac. Finalmente la estructura organizativa contará con un responsable de la protección de datos; un responsable de la seguridad y un contable.

En todo caso y en el marco de sus competencias, la Agencia tiene el deber de colaborar con otras agencias europeas y, especialmente, con las establecidas en el espacio de libertad, seguridad y justicia y, en particular, con la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Asimismo debe consultar y seguir, si procede, las recomendaciones sobre seguridad de la red de la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información.

B) La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los estados miembros de la Unión Europea (Frontex) también ha sido objeto de una revisión gracias al Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, aprobado el 25 de octubre de 2011.² El objetivo del Reglamento es revisar el mandato de Frontex para reforzar sus capacidades operativas. Con esta finalidad la Agencia es habilitada para gestionar tanto el equipo técnico propiedad de los estados miembros como el perteneciente a la Agencia; para ello, se crea un registro centralizado que incluye a todo el contingente.

Además, se habilita la posibilidad de que la Agencia pueda crear equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras. Su composición está integrada por personal cualificado de los estados miembros, destinados en comisión de servicios en la Agencia, en calidad de expertos nacionales. La duración máxima de tales comisiones de servicios no excederá de seis meses en un período de doce meses. La finalidad es ayudar a los estados miembros en circunstancias que requieran un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores. Asimismo, Frontex elaborará y desarrollará un Código de Conducta que sea aplicable a todas las operaciones que coordine. El Código de Conducta establecerá los procedimientos destinados a garantizar los principios del Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales, prestando especial atención a los menores no acompañados y a las personas vulnerables, así como a las personas que tratan de obtener protección internacional, y se aplicará a todos los personas que participen en las actividades de la Agencia.

². Se trata del Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, que modifica el Reglamento 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los estados miembros de la Unión Europea (D.O.U.E L 304 de 22 de noviembre de 2011).

C) En el ámbito de la gestión de los visados se han producido diversas modificaciones del Reglamento 810/2009 por el que se establece un Código de Visados. Así ha sucedido con el Reglamento 154/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo³ cuyo objetivo es aclarar las normas sobre el tránsito por las zonas internacionales de los aeropuertos. En efecto, se dispone que los nacionales de terceros países sujetos a la obligación de visado de tránsito aeroportuario que sean titulares de un visado válido, o un permiso de residencia válido, expedido por un Estado Miembro,

ESPAÑA NO ES EL ÚNICO PAÍS MIEMBRO QUE HA ACTUALIZADO LA RELACIÓN DE SUS PASOS FRONTERIZOS, TAMBIÉN LO HAN HECHO ESLOVENIA, ESTONIA, FRANCIA Y RUMANÍA

Canadá, Japón o los Estados Unidos de América están exentos del requisito de visado de tránsito aeroportuario. Otra modificación menor se ha producido con la adopción del Reglamento 977/2011 de la Comisión.⁴ Su finalidad es facilitar los controles en las fronteras exteriores; para ello se deberá añadir a la etiqueta adhesiva del visado un código específico que indique que el titular del visado está registrado en el VIS.

El funcionamiento del Sistema de Información de Visados (VIS) se realiza progresivamente, es la Comisión quien determina el cuando entrará en funcionamiento en las diferentes regiones que estableció la Comisión en su Decisión 2010/49 de 30 de noviembre de 2009. Los países que integran cada región son agrupados teniendo en cuenta los siguientes criterios: el riesgo de inmigración ilegal, las amenazas a la seguridad interna de los estados miembros y la viabilidad de recoger datos biométricos de todas las localidades de esa región. Inicialmente, y en esta Decisión, la Comisión precisó tres regiones (la primera: Argelia, Egipto, Libia, Mauritania, Marruecos, Túnez; la segunda: Israel, Jordania, Líbano, Siria; y la tercera: Afganistán, Bahrein, Irán, Irak, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Yemen). Asimismo, y en virtud de la Decisión de Ejecución 2012/274 de la Comisión de 24 de abril de 2012 se ha precisado el segundo grupo de regiones para la puesta en marcha del VIS (D.O.U.E L 134 de 24 de mayo de 2012). En concreto, la Comisión ha distribuido el resto de los países en las siguientes regiones: cuarta región (Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, y Togo); quinta región (Burundi, Camerún, República Cen-

3. Reglamento 154/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de febrero de 2012 que modifica el Reglamento 810/2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados), (D.O.U.E. L 58 de 29 de febrero de 2012).

4. Reglamento 977/2011 de la Comisión de 3 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) (D.O.U.E L 258 de 4 de octubre de 2011).

troafricana, Chad, Congo, República Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Ruanda, y Santo Tomé y Príncipe); sexta región (Comores, Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Madagascar, Mauricio, Seychelles, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Tanzania, Uganda); séptima región (Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Zambia, Zimbabwe); octava región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela); novena región (Kazajistán, Kirguizistán, Tadjikistán, Turkmenistán, Uzbekistán); décima región (Brunei, Myanmar/Birmania, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, y Vietnam); y undécima región (Territorios Palestinos ocupados).

Mediante la Decisión de Ejecución 2012/233 de la Comisión de 27 de abril de 2012 se fijó que la fecha de puesta en marcha de la segunda región del Sistema de Información de Visados fuera el 10 de mayo de 2012 (D.O.U.E. L 117 de 1 de mayo de 2012).

D) La normativa comunitaria que regula el tráfico fronterizo menor en las fronteras exteriores de los estados miembros ha sido revisada durante el período considerado. En concreto se trata de la inclusión de todo el enclave de Kaliningrado (territorio ruso rodeado por dos estados miembros, Polonia y Lituania) como zona fronteriza,⁵ susceptible de beneficiarse del Reglamento 1931/2006.⁶ La cuestión se planteaba porque la aplicación de forma estricta del Reglamento comporta una división artificial del enclave de tal forma que algunos habitantes gozarían de las facilidades para el tráfico fronterizo menor, mientras que la mayoría, incluidos los habitantes de la ciudad de Kaliningrado, no se beneficiarían de la normativa comunitaria. La Unión Europea introduce una excepción al Reglamento 1931/2006 en virtud de la cual se permite que todo el *Oblast* de Kaliningrado se considere una zona fronteriza. La decisión se justifica por el carácter homogéneo del enclave y en aras a la promoción de los intercambios comerciales, sociales y culturales y la cooperación regional.

E) Finalmente se debe mencionar que el 24 de abril de 2012 se publicó la Decisión del Consejo de la Unión Europea, de 5 de diciembre de 2011, aceptando la solicitud de ingreso de Croacia a la Unión Europea (D.O.U.E L 112 de 24 de abril de 2012). En el mismo día se publicó el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Croacia y a las adaptaciones del Tratado de la

5. Reglamento 1342/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, que modifica el Reglamento 1931/2006 en lo que respecta a la inclusión del *Oblast* de Kaliningrado y determinados distritos administrativos polacos en la zona fronteriza elegible (D.O.U.E L 347 de 30 de diciembre de 2011).

6. Reglamento 1931/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los estados miembros y por el que se modifican las disposiciones del Convenio de Schengen (D.O.U.E L 405 de 30 de diciembre de 2006).

Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. En el anexo II al Acta se publica la lista de las disposiciones del acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea y de los actos que lo desarrollan o guardan relación con el mismo, que serán obligatorios y aplicables en la República de Croacia a partir de la adhesión.

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

A) Entre las condiciones de entrada de los nacionales de terceros estados se debe reseñar las continuas actualizaciones de los requisitos cuyo cumplimiento habilitan que los nacionales de terceros estados puedan cruzar las fronteras de los estados miembros. En este sentido, durante el período contemplado se han producido modificaciones al Código de Fronteras Schengen,⁷ en diferentes aspectos que son regulados por este instrumento. Así, respecto a España, se ha substituido la relación inicial de los pasos fronterizos aéreos españoles (esto es, todo aeropuerto habilitado por las autoridades competentes para cruzar las fronteras exteriores del Espacio Schengen), terrestres y marítimos en vigor desde que los países adheridos el 1 de mayo de 2004 se incorporaron al espacio Schengen. Esta nueva relación (publicada en D.O.U.E C 111 de 18 de abril de 2012 de 2011) la integran los siguientes aeropuertos: Albacete, Alicante, Almería, Asturias, Barcelona, Bilbao, Castellón, Ciudad Real, Fuerteventura, Girona, Gran Canaria, Granada, Huesca-Pirineos, Ibiza, Jerez de la Frontera, A Coruña, La Palma, Lanzarote, León, Lleida-Alguaire, Madrid-Barajas, Málaga, Matarán (Salamanca), Menorca, Murcia, Palma de Mallorca, Pamplona, Reus, Santander, Santiago, Sevilla, Tenerife Norte, Tenerife Sur, Valencia, Valladolid, Vigo, Vitoria y Zaragoza. En cuanto a las fronteras marítimas se habilitan los siguientes puertos: Algeciras (Cádiz), Alicante, Almería, Arrecife (Lanzarote), Avilés (Asturias), Barcelona, Bilbao, Cádiz, Cartagena (Murcia), Castellón, Ceuta, Ferrol (A Coruña), Gijón, Huelva, Ibiza, La Coruña, La Línea de la Concepción, La Luz (Las Palmas), Mahón, Málaga, Melilla, Motril (Granada), Palma de Mallorca, Puerto del Rosario (Fuerteventura), Puerto de Santa Cruz de La Palma (La Palma), Sagunto (Valencia), San Sebastián, Santa Cruz de Tenerife, Santander, Sevilla, Tarifa, Tarragona, Valencia y Vigo. Las fronteras terrestres exteriores quedan constituidas por los siguientes pasos fronterizos: Ceuta, Melilla, La Seu d'Urgell y La Línea de la Concepción (si bien en este último caso, España hace constar que no reconoce la existencia de la frontera). España no es el único país miembro que ha actualizado la relación de sus pasos fronterizos; así Eslovenia ha modificado los pasos fronterizos

⁷ Nos referimos al Reglamento nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), en D.O.U.E L 105 de 13 de abril de 2006.

marítimos (en D.O.U.E C 210 de 16 de julio de 2011), Estonia los pasos fronterizos terrestres (en D.O.U.E C 271 de 14 de septiembre de 2011), Francia y Rumania los pasos fronterizos aéreos, marítimos y terrestres (en D.O.U.E. C 183 de 23 de junio de 2012).

En parecidos términos la Comisión también ha procedido a renovar la lista de los permisos de residencia emitidos por todos estados miembros que habilitan la entrada de los nacionales de terceros estados, que ha dado lugar a una nueva versión consolidada de la lista de permisos (en D.O.U.E C 201 de 8 de julio de 2011).⁸ En el caso español estos documentos son los siguientes: de un lado, el permiso de residencia expedido a nacionales de terceros países; y por otro lado un conjunto de documentos que son expedidos a nacionales de terceros países con valor equivalente a un permiso de residencia (como por ejemplo: la tarjeta de extranjeros "régimen comunitario", expedida a familiares de ciudadanos de la Unión Europea; la tarjeta de extranjeros "estudiante"; la lista de personas que participan en un viaje escolar dentro de la Unión Europea; la autorización de Regreso; así como los titulares de tarjetas de acreditación expedidas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, que se dirigen, esencialmente, al personal diplomático y consular así como los miembros de sus familias).

La actualización de algunos aspectos concretos de los requisitos de entrada en el espacio Schengen también se ha producido respecto a los modelos de tarjetas expedidas por los Ministerios de Asuntos Exteriores a los miembros acreditados de las representaciones diplomáticas y oficinas consulares y miembros de sus familias que les habilitan para el cruce de las fronteras exteriores; tal ha sido el supuesto de los Países Bajos (D.O.U.E C 273 de 16 de septiembre de 2011). Asimismo se han actualizado los modelos de tarjetas expedidos por los Ministerios de Asuntos Exteriores a los miembros acreditados de las representaciones diplomáticos y oficinas consulares y los miembros de sus familias que se benefician de una inspección fronteriza específica. España realizó esta actualización durante el período en curso (en D.O.U.E C 357 de 7 de diciembre de 2011), al igual que Bélgica (en D.O.U.E C 88 de 24 de marzo de 2012), Polonia (D.O.U.E C 120 de 25 de abril de 2012) y Finlandia (D.O.U.E C 182 de 22 de junio de 2012).

Finalmente, también se ha producido una renovación de los importes de referencia mínimos para el cruce de las fronteras exteriores en algunos países, como por ejemplo Noruega, que exige 500 coronas noruegas por día para los visitantes que no vayan a alojarse con familiares o

8. Italia sustituyó la lista publicada en el D.O.U.E C 201 de 8 de julio de 2011 y publicó la nueva en el D.O.U.E C 216 de 22 de julio de 2011. La República Checa hizo lo mismo publicando la substitución de la lista de los permisos de residencia en D.O.U.E C 283 de 27 de septiembre de 2011.

amigos (D.O.U.E C 203 de 9 de julio de 2011); Suecia, cuya cantidad de referencia diaria es 450 coronas suecas (D.O.U.E. C 11 de enero de 2012); Estonia con una cantidad diaria de 58 Euros (equivalente al 0,2 veces el sueldo mínimo mensual); Francia cuyo montante mínimo es 65 Euros (equivalente al salario mínimo interprofesional de crecimiento (SMIC) calculado diariamente), los titulares de un certificado de acogida deberán disponer de un importe mínimo de recursos equivalente a la mitad del SMIC (ambos recogidos en D.O.U.E C 72 de 10 de marzo de 2012).

B) El instrumento jurídico más relevante respecto a los derechos de los nacionales de terceros estados, se encuentra con la aprobación, el 13 de diciembre de 2011, de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo nº 2011/98 por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado Miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado Miembro (en D.O.U.E. L 343 de 23 de diciembre de 2011). La Directiva finalmente se ha aprobado después de un largo período de tiempo y varios proyectos previos que no tuvieron éxito. Su finalidad consiste en instaurar un único procedimiento de solicitud, que conduzca en un único acto administrativo, a la expedición de un título combinado de permiso de residencia y de trabajo que simplifique y armonice las normas que se aplican en la actualidad en los estados miembros.

El procedimiento se aplica, esencialmente, a los nacionales de terceros países que soliciten residir en un Estado Miembro para trabajar aunque también se incluyen a los admitidos para fines distintos de trabajo y que posteriormente han sido autorizados a trabajar de acuerdo con el Derecho de la Unión Europea. La Directiva no se aplica a determinadas categorías de nacionales de terceros estados, entre otros, se excluyen a: los miembros de la familia del ciudadano europeo que se beneficia de la Directiva 2004/38 de 29 de abril de 2004 sobre el derecho de éstos a circular y residir libremente en el territorio de los estados miembros; los residentes de larga duración de conformidad con la Directiva del Consejo 2003/109 de 25 de noviembre de 2003; los que se beneficien de protección internacional, de acuerdo con la Directiva del Consejo 2004/83 de 29 de abril de 2004; los trabajadores temporeros, los nacionales de estados que tengan el derecho a la libre circulación equivalente a los ciudadanos europeos (nos referimos a los nacionales de Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein). Se debe tener presente que el texto se dirige a los trabajadores que realizan su actividad por cuenta ajena, y quedan excluidos los que soliciten la admisión en el territorio de un Estado Miembro como trabajadores por cuenta propia o hayan sido admitidos como tales.

La Directiva también delimita un conjunto de derechos, cuyo objetivo es especificar un nivel mínimo de igualdad de condiciones; se trata, según se desprende del preámbulo de "recono-

cer que dichos nacionales de terceros países contribuyen, mediante su trabajo y los impuestos que pagan, a la economía de la Unión, y actuar de salvaguardia para reducir la competencia desleal entre los nacionales de un Estado Miembro y los nacionales de terceros países que derive en la explotación de estos últimos". En este sentido, se especifica el principio de igualdad de trato en determinados ámbitos, como por ejemplo: las condiciones laborales (que incluye las relativas al salario y el despido, a la salud y la seguridad en el trabajo, y al tiempo de trabajo y las vacaciones); libertades sindicales; educación y formación profesional; beneficios fiscales; acceso a bienes y servicios..... Los estados miembros tienen la capacidad de limitar y restringir la igualdad de trato con el nacional en el ejercicio de algunos derechos exigiendo el cumplimiento de determinadas condiciones específicas.

1.3. Asilo y refugiados

A) En el ámbito de la política de asilo y refugiados, conviene subrayar que el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el 13 de diciembre de 2011, la Directiva 2011/95 que establece los requisitos que debe satisfacer una persona para beneficiarse de protección internacional.⁹ Es un acto normativo que introduce cambios sustantivos en la Directiva 2004/83 que regulaba esta materia y que la deroga, a partir del 21 de diciembre de 2013.

El principal objetivo de la Directiva es establecer los criterios y los requisitos comunes a todos los estados miembros para la concesión de protección internacional (tanto el estatuto de refugiado como la concesión de protección subsidiaria) a nacionales de terceros países o apátridas solicitante de asilo. En este sentido, en la Directiva se define la noción de refugiado como "un nacional de un tercer país que, debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o un apátrida que, hallándose fuera del país donde antes tuviera su

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO ADOPTARON UNA NUEVA DIRECTIVA QUE ESTABLECE LOS REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER UNA PERSONA PARA BENEFICIARSE DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

⁹ Se trata de la Directiva 2011/95 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 (D.O.U.E L 337 de 20 de diciembre de 2011).

residencia habitual por los mismos motivos que los mencionados, no puede o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él” siempre y cuando no se incluyera en alguna de las cláusulas de exclusión que se relacionan en el artículo 12 de la Directiva (entre ellas, y a título ilustrativo: cometer un delito contra la paz, un delito de guerra, un delito contra la humanidad, las autoridades competentes del país donde se haya fijado su residencia les hayan reconocido los derechos y obligaciones que son inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país, o derechos y obligaciones equivalentes a ellos). Por “persona con derecho a protección subsidiaria” al “nacional de un tercer país o un apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto del cual se den motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida, al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir daños graves”; entendiéndose por tal a los contemplados en el artículo 15 (es decir, la condena a la pena de muerte; la tortura o las penas o tratos inhumanos o degradantes; las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno). En el bien entendido que la persona queda excluida de tal protección, si ha tenido un comportamiento recogido en el artículo 17 (esto es, cometer un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad; cometer un delito grave; o sean culpables de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas establecidos en el Preámbulo y en los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas).

La evaluación de la solicitud y de los requisitos la realizan los estados de forma individual y se ha de fundamentar en las declaraciones del solicitante y la documentación que aporte (sobre su edad, identidad, nacionalidad, lugares de anterior residencia, solicitudes de asilo previas, itinerarios de viaje, documentos de viaje, motivos por los que solicita protección internacional...). En caso de concesión, su estatuto jurídico deberá tener en cuenta la situación específica de personas vulnerables (como los menores, los menores no acompañados, las personas discapacitadas, los ancianos, las mujeres embarazadas, los padres solos con hijos menores, las víctimas de trata de seres humanos, las personas con trastornos psíquicos y las personas que hayan padecido tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual). Se incluyen también como beneficiarios de la protección internacional a los miembros de la familia del solicitante; incluyendo en tal categoría: al cónyuge o la pareja de hecho con la que mantenga una relación estable (si la legislación o la práctica del Estado Miembro en cuestión otorgan a las parejas no casadas un trato comparable al de las casadas con arreglo a su normativa referente a nacionales de terceros países); los hijos menores de las parejas o del beneficiario de protección internacional, siempre que no estén casados, sin discriminación entre los matrimoniales, extramatrimoniales o adoptivos de conformidad con la legislación nacional; y el padre, la madre u otro adulto que sea

responsable del beneficiario de protección internacional, ya sea legalmente o con arreglo a la práctica del Estado Miembro en cuestión, cuando dicho beneficiario sea un menor no casado.

Entre los derechos previstos en el estatuto se prevé, entre otros: la concesión de un permiso de residencia para los beneficiarios y sus familias (de una duración mínima de tres años renovable para los refugiados, y de una duración mínima de un año y renovable por dos años como mínimo para los beneficiarios de protección subsidiaria); y disponer de documentos de viaje para viajar fuera de su territorio. Asimismo, para facilitar su integración, se autoriza el acceso al empleo (tanto para la realización de actividades económicas por cuenta ajena, como por cuenta propia), a la educación (garantizando el pleno acceso al sistema educativo a todos los menores a quienes se haya concedido protección internacional, en las mismas condiciones que a los propios nacionales), la protección social, la asistencia sanitaria y a los procedimientos de reconocimiento de las cualificaciones oficiales obtenidas en el extranjero. Las autoridades competentes también velarán para garantizar el acceso a la vivienda en condiciones equivalentes a las de los otros nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los estados miembros; y permitir el ejercicio de la libre circulación dentro del territorio del Estado, en los mismos términos que rigen para los otros nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los estados miembros.

2. PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICA

2.2. Respuesta a la primavera árabe

Los acontecimientos que tuvieron lugar en la primavera del año 2011 en algunos países del norte de África provocaron un éxodo de nacionales de terceros estados que arribaron a las costas italianas. En abril, varios miles de inmigrantes irregulares procedentes de estos países, la mayoría de Túnez, desembarcaron en Italia. La gestión de la crisis creó tensiones entre varios países de la Unión Europea. En este contexto, el 16 de abril, Francia decidió impedir la circulación de los trenes italianos en el paso fronterizo por Ventimiglia alegando la existencia de motivos de orden público, y justificándola en base al Reglamento 562/2006 de 15 de marzo de 2006 (Código de Fronteras Schengen). Como es conocido, en el capítulo II, artículos 23 a 31, del Reglamento, se define el procedimiento, los supuestos, y las condiciones para el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores. Estas medidas tienen un carácter excepcional, se adoptan cuando existe una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior del Estado Miembro que reinstaura los controles y están limitadas a un plazo máximo de treinta días, susceptible de ser ampliado.

A) En este contexto, el Consejo Europeo, celebrado los días 23 y 24 de junio de 2011, abogó por la creación de un mecanismo para hacer frente a las circunstancias excepcionales que pudieran poner en peligro la libre circulación de personas, y sugirió a la Comisión que presentara propuestas al respecto. Este mecanismo debería servir para ayudar a un Estado Miembro que sufriera fuertes presiones migratorias en la frontera exterior de la Unión Europea, y podría establecer una cláusula de salvaguardia que le autorizara excepcionalmente, y por un tiempo limitado, a restablecer los controles fronterizos intracomunitarios, cuando se encontrara en una situación lo suficientemente grave que le impidiera cumplir con las obligaciones derivadas del acervo Schengen¹⁰.

La respuesta de la Comisión se tradujo en la adopción, el 16 de septiembre de 2011, de la Comunicación sobre la Gobernanza de Schengen¹¹. En este documento, la Comisión sugiere reforzar el acervo de Schengen mediante un sistema de gobernanza capaz de reaccionar de forma eficaz y coordinada, a nivel de la Unión Europea, a circunstancias excepcionales que puedan poner en peligro el funcionamiento del espacio Schengen. Para ello, la Comisión propone la posibilidad de efectuar inspecciones en un Estado Miembro determinado bajo su responsabilidad y con equipos formados por expertos de otros estados miembros y de Frontex para dictaminar la calidad de los controles fronterizos; si se detectaran lagunas o deficiencias se indicarían medidas correctivas a adoptar y los plazos para su aplicación. En caso de incumplimiento, podría ser necesario reintroducir el control en las fronteras interiores con el Estado Miembro en el que se registren las deficiencias, siempre que la situación constituya una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de la Unión o de un Estado Miembro. Además, exige que toda decisión sobre el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores como consecuencia de una amenaza grave, de corta duración y muy localizada, sea adoptada por la Comisión; ello no obstante se permitiría que, en situaciones urgentes, los estados miembros pudieran seguir decidiendo de forma unilateral restablecer los controles en las fronteras interiores, pero únicamente durante un periodo limitado (5 días).

B) Con estos antecedentes la Comisión presentó dos propuestas legislativas; la primera sobre la creación de un mecanismo de evaluación para verificar la aplicación del acervo Schengen (que modificaba una propuesta previa presentada el 16 de noviembre de 2010) y la segunda relativa al establecimiento de normas comunes en la reinstauración de los controles fronterizos internos, que pasamos a comentar sintéticamente.

10. Conclusiones del Consejo Europeo (23 y 24 de junio de 2011), en Doc. EUCO 23/1/11 REV 1, p. 8.

11. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Gobernanza de Schengen –Refuerzo del espacio sin controles fronterizos en las fronteras interiores, en COM (2011) 561 final de 16 de septiembre de 2011..

Inicialmente la Comisión había presentado una propuesta de Reglamento cuya finalidad era establecer un mecanismo que permitiese verificar la correcta aplicación del acervo Schengen¹². El objetivo principal consistía en garantizar la aplicación coherente, eficaz y transparente del acervo Schengen después de su plena integración en la Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Esta propuesta de Reglamento fue modificada por la Comisión, el 19 de septiembre de 2011, para incorporar la posibilidad de establecer el mecanismo, gestionado por la Unión Europea que había sido sugerido por el Consejo Europeo en el mes de junio, y que permitiese la reintroducción de las fronteras interiores cuando un Estado Miembro fuera incapaz de controlar eficazmente la frontera exterior de la Unión¹³. En la propuesta, se prevé la creación de un mecanismo que permite a las instituciones comunitarias evaluar si las autoridades competentes de los estados miembros aplican correctamente el acervo Schengen. Si el resultado de la evaluación es negativo porque se detecten graves deficiencias en la ejecución del control de las fronteras exteriores o en la aplicación de los procedimientos de retorno, la Comisión solicitará al Estado afectado que elabore un plan de acción para subsanar los defectos detectados, y facultativamente, podrá solicitar la adopción de determinadas medidas específicas (como por ejemplo, despliegue de los equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras o cierre de un puesto fronterizo específico durante un período de tiempo limitado hasta que las deficiencias se hayan subsanado...). La situación variará y será posible la reinstauración de los controles fronterizos internos, si el control deficiente de la frontera exterior persiste tres meses después de que el Estado recibiera el informe de evaluación negativo emitido por la Comisión.

**EN LA COMUNICACIÓN SOBRE
LA GOBERNANZA DE SCHENGEN
LA COMISIÓN PROPONE
REFORZAR EL ACERVO DE
SCHENGEN CON UNA
GOBERNANZA CAPAZ DE
REACCIONAR DE FORMA EFICAZ
Y COORDINADA A
CIRCUNSTANCIAS
EXCEPCIONALES QUE PONGAN
EN PELIGRO EL
FUNCIONAMIENTO DEL ESPACIO
SCHENGEN**

La Comisión también ha presentado una propuesta de modificación del Código de Fronteras Schengen que revisa las causas y procedimientos que habilitan el restablecimiento temporal de

¹². Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un mecanismo de evaluación para verificar la aplicación del acervo Schengen, COM (2010) 624 final de 16 de noviembre de 2010.

¹³. Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un mecanismo de evaluación para verificar la aplicación del acervo Schengen, COM (2011) 559 final de 16 de septiembre de 2011.

los controles fronterizos intracomunitarios, y que, en caso de aprobarse, sustituirán a los actualmente vigentes¹⁴. A tenor del contenido de la propuesta, el cambio más significativo consiste en la previsión de que la Comisión tenga un papel más relevante en la gestión de la recuperación de la vigilancia fronteriza. Además la autorización de restaurar los controles requeriría una mayor protocolización, pormenorización y tasación de los requisitos y las condiciones. Así, por ejemplo, se dispone que el control en las fronteras interiores sólo se puede imponer como último recurso después de un análisis fundamentado en criterios objetivos y tras una evaluación realizada a nivel de la Unión Europea (el análisis debe tener en cuenta, entre otras, .el impacto probable de las amenazas para el orden público y/o seguridad interior del país afectado o de la Unión , las medidas de apoyo disponibles, técnicas o financieras, en manos del Estado o puestas a su disposición por las instancias de la Unión Europea...).

2.2. Nuevo enfoque Global sobre la Migración y la Movilidad (GAMM)

La Comisión, el 18 de noviembre de 2011, aprobó su nuevo enfoque Global de la Migración y la Movilidad¹⁵ (GAMM). El objetivo fundamental del nuevo enfoque es incrementar su eficacia, creando unos vínculos más estrechos con las políticas desarrolladas por la Unión Europea y una mayor conjunción entre las dimensiones interna y externa de las políticas comunitarias. En especial debe contemplarse como el marco general de la Política Exterior de Migración de la Unión Europea, basándose en una verdadera asociación con los países terceros. En este sentido, ha de establecer un marco global que pueda gestionar la migración y la movilidad, y debe estar integrado en la política exterior de la Unión Europea, incluida la cooperación al desarrollo, y alineado con las prioridades de la política exterior de la Unión Europea. El GAMM se aplica conjuntamente por todos los agentes que participan en las relaciones exteriores: la Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), incluidas las delegaciones de la UE, y los estados miembros de la UE.

El GAMM se fundamenta en cuatro prioridades temáticas: organizar y facilitar la migración legal y la movilidad; prevenir y reducir la migración irregular y la trata de seres humanos; promover la protección internacional y potenciar la dimensión exterior de la política de asilo; y maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad (en el sentido de favorecer, y respaldar

14. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento nº 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal del control fronterizo en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales, COM (2011) 560 final de 16 de septiembre de 2011.

15. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones "Enfoque Global de la Migración y la Movilidad", en COM (2011) 743 final de 18 de noviembre de 2011.

al máximo, el potencial de los migrantes para contribuir al desarrollo de su país de origen). Junto a estos pilares temáticos se erige la preocupación por los derechos humanos de los migrantes como una dimensión transversal a los cuatro pilares; prestando especial atención a la protección y autonomía de los migrantes vulnerables, como los menores no acompañados, los solicitantes de asilo, los apátridas y las víctimas de la trata de seres humanos.

Para cada una de las prioridades temáticas se diseñan un conjunto de actividades. A los efectos de favorecer la organización y la facilitación de la migración legal y de la movilidad se prevé, entre otras: fomentar la transferibilidad de los derechos de la seguridad social facilitando la coordinación de la seguridad social con terceros países; aumentar la movilidad de estudiantes e investigadores de países terceros; intercambiar información práctica en el ámbito de la contratación de personal y en el reconocimiento de las cualificaciones de países terceros. Con la intención de luchar contra la inmigración irregular y la trata de seres humanos, se anuncian acciones que impliquen: la transferencia de capacidad y recursos a los socios; el refuerzo de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea y la garantía de la aplicación efectiva del retorno y la readmisión. Para promover la protección internacional y potenciar la dimensión exterior de la política de asilo se declara la conveniencia de adoptar acciones para mejorar la política de reasentamiento de la Unión Europea, con la ayuda de sus socios, para resolver las situaciones prolongadas de refugiados y para generar capacidad de asilo en los países terceros. Finalmente, y con la finalidad de maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad se propone, a título ilustrativo, atenuar la fuga de cerebros de los países terceros; reforzar el apoyo de la Unión Europea al desarrollo de las capacidades en los países socios...

Desde la perspectiva geográfica, la GAMM debe tener un alcance mundial, tiene por finalidad dialogar y cooperar sobre cuestiones relacionadas con la migración en todo el mundo con todos los interesados y los socios pertinentes, si bien se definen prioridades geográficas en consonancia con la política exterior de la Unión Europea y con la realidad de las tendencias migratorias de la Unión Europea y sus estados miembros. En este sentido, la primera prioridad es la política de vecindad de la Unión Europea, en particular la Asociación con el Mediterráneo Meridional (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto) y la Asociación Oriental (Ucrania, Belarús, Moldova, Georgia, Armenia y Azerbaiyán) y la segunda corresponde a la Asociación Estratégica UE-África sobre migración, movilidad y empleo (Asociación entre la UE y los 53 estados africanos) y el denominado proceso de Praga (incluye a la UE y a 19 países del Este (los Balcanes Occidentales, Europa Oriental, Rusia, Asia Central, el Cáucaso Meridional y Turquía). Junto a ellos se promueve la celebración de diálogos bilaterales con Turquía y los países terceros de los Balcanes Occidentales.

En cuanto a los mecanismos de aplicación, se prevé la adopción de diversos instrumentos y marcos de actuación bilaterales que pueden recoger una pluralidad de actuaciones. El primero de estos marcos es la Asociación de Movilidad (AM) que garantiza la buena gestión de los movimientos de personas entre la Unión Europea y el tercer país socio; la AM renovada ofrece la facilitación de visados sobre la base de un acuerdo de readmisión negociado simultáneamente. Un segundo marco alternativo es el Programa Común sobre Migración y Movilidad (CAMM) que

EL GAMM TIENE POR FINALIDAD DIALOGAR Y COOPERAR SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON LA MIGRACIÓN EN TODO EL MUNDO CON TODOS LOS INTERESADOS Y LOS SOCIOS PERTINENTES, EN ÉL SE DEFINEN PRIORIDADES GEOGRÁFICAS EN CONSONANCIA CON LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE

sería una opción viable para los países socios y para la Unión Europea y sus estados miembros cuando ambas deseen establecer un nivel avanzado de cooperación, pero alguna de las partes no esté dispuesta a asumir todas las obligaciones y compromisos (este marco no requiere la necesidad de negociar acuerdos de facilitación de visados y readmisión).

2.3. Medidas dirigidas a reforzar la integración

En el mes de julio de 2011 la Comisión aprobó su Agenda Europea para la integración de los nacionales de terceros países¹⁶. En este documento, la Comisión pretende contribuir al debate sobre como comprender y apoyar mejor la integración de los extranjeros. A la Unión Europea no le

corresponde determinar las estrategias de integración, ya que son competencia de los países miembros, pero puede proporcionar un marco para el seguimiento, la evaluación comparativa y el intercambio de buenas prácticas, y establecer incentivos mediante los instrumentos financieros europeos. En este sentido la Comisión declara que la integración exige el compromiso de la sociedad receptora de acoger a los migrantes, respetar sus derechos y su cultura e informarles de sus obligaciones. Al mismo tiempo, los migrantes deben mostrar su voluntad y compromiso de formar parte de la sociedad de acogida y respetar las normas y los valores de la sociedad en la que viven.

16. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países", en COM (2011) 455 final de 20 de julio de 2011.

Con esta finalidad propone unas medidas para favorecer su apoyo que permita afrontar los retos actuales, comunes a muchos países miembros, de la integración de los nacionales de terceros países (como por ejemplo, el bajo nivel de empleo de los migrantes, especialmente de las mujeres, el aumento del desempleo y los elevados niveles de “sobre cualificación”; el aumento de los riesgos de exclusión social, las diferencias en los resultados escolares....). Estas medidas se dirigen a los tres ámbitos siguientes: integración mediante la participación, más intervención a nivel local y mayor implicación de los países de origen.

A) El primer ámbito se refiere a la integración mediante la participación que incluye la adopción de medidas en dos frentes: el primero referido a la contribución socioeconómica de los inmigrantes; y el segundo en relación de los derechos y obligaciones que comporta la igualdad de trato con el nacional y el sentimiento de pertinencia. Entre las acciones sugeridas para facilitar la contribución socioeconómica de los inmigrantes, se destacan las siguientes. En primer lugar, el apoyo al aprendizaje de idiomas (mediante la organización de cursos que sean accesibles desde el punto de vista financiero y de distinto nivel en función de las condiciones para el aprendizaje de los participantes). Como segundo conjunto de acciones, la mejora de la participación en el mercado laboral mediante políticas activas para reducir las diferencias entre la tasa de empleo de los nacionales de terceros países, sobretodo de las mujeres, y la de los ciudadanos de la UE. La realización de esfuerzos en el sistema educativo, constituiría el tercer aspecto; en concreto la finalidad sería proporcionar a los profesores y directores de centros escolares los conocimientos adecuados para la gestión de la diversidad; contratar profesores o personal encargado del cuidado de los niños de origen inmigrante; conseguir la participación de los inmigrantes en la educación preescolar y prevenir el abandono escolar prematuro entre los jóvenes inmigrantes. Finalmente, se sugiere la adopción de medidas para garantizar la mejora de las condiciones de vida, sobre todo en el ámbito de la inclusión social, eliminando las posibles barreras que obstaculizan el acceso efectivo a los servicios sociales y sanitarios y luchar contra la pobreza y la exclusión de los más vulnerables, teniendo especial consideración con los beneficiarios de protección internacional y con la situación de los gitanos nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión Europea.

El segundo frente se refiere a la consecución de la igualdad de trato y favorecer el sentimiento de pertenencia a la sociedad receptora. Para ello, los estados miembros deberían adoptar medidas destinadas a poner en práctica el principio de igualdad y a evitar la discriminación; asimismo deberían esforzarse por eliminar los obstáculos a la participación política de los inmigrantes, entre las medidas específicas propuestas se mencionan expresamente: la concesión a los inmigrantes del derecho al voto en las elecciones locales, y la creación de organismos consultivos locales, regionales y nacionales.

B) El segundo ámbito se refiere a la participación activa de las administraciones locales en la adaptación y aplicación de las políticas de integración, en la medida en que son responsables de un amplio conjunto de servicios y desempeñan una función importante en la configuración de la interacción entre los inmigrantes y la sociedad de acogida. En este sentido, se propone la adopción de medidas destinadas a las zonas urbanas especialmente desfavorecidas para que puedan estimular la actividad económica y cultural y contribuyan a la cohesión social; y la aprobación de medidas que mejoren la cooperación entre los distintos niveles de gobierno para facilitar la coordinación de la prestación, financiación y evaluación de los servicios.

C) La tercera esfera de actuación se dirige a la implicación o participación de los países de origen en el proceso de integración. El papel a desempeñar se circunscribe a la utilización de tres aspectos: la preparación de la integración de los inmigrantes antes de su salida (por ejemplo, suministrando información sobre visados y permisos de trabajo necesarios, actividades de formación lingüísticas, u ofreciendo una formación profesional que aumente sus competencias); apoyando a los inmigrantes mientras permanecen en la Unión Europea, estableciendo contactos entre las comunidades en el exterior y sus países de origen; y en la preparación del retorno temporal o definitivo de los inmigrantes.

D) En este contexto, la Comisión se compromete a adoptar un conjunto de medidas de apoyo. Entre éstas, se incluyen la mejora en la utilización y coordinación de las plataformas europeas de consulta e intercambio de conocimientos y buenas prácticas (como por ejemplo, los Puntos Nacionales de Contacto sobre la Integración, el Foro de Integración Europea y el sitio Internet europeo sobre integración); y el desarrollo de herramientas europeas flexibles (para reforzar la coordinación y el intercambio de conocimientos y para que las autoridades de los estados miembros tengan la posibilidad de elegir las medidas que puedan resultar más eficaces en su contexto), incluidos los "módulos europeos", para apoyar las políticas y las prácticas nacionales y locales.