



# Asamblea General

Distr. general  
8 de mayo de 2015  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

29º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

### **Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau**

**Contar con la movilidad de toda una generación: seguimiento  
del estudio regional sobre la administración de las fronteras  
periféricas de la Unión Europea y sus repercusiones sobre  
los derechos humanos de los migrantes\***

#### *Resumen*

La muerte de migrantes en el mar Mediterráneo central ha demostrado de forma vívida y visible la continua importancia del problema de la administración de fronteras de la Unión Europea en relación con los derechos humanos de los migrantes. El presente informe sucede al análisis del control de fronteras de la Unión Europea presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2013. El informe se ocupará de las preocupaciones persistentes en cuanto a los derechos humanos y examinará la viabilidad a largo plazo de la política migratoria general de la Unión Europea, así como la aplicación de los valores fundacionales de la Unión junto con las normas regionales de derechos humanos relativas a la integración y la diversidad.

\* El presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El anexo se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó.



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1	3
II. Actividades realizadas por el Relator Especial.....	2–8	3
A. Participación en conferencias y consultas.....	2–3	3
B. Visitas a países.....	4–6	3
C. Seguimiento de la Unión Europea .....	7–8	3
III. Seguimiento del estudio regional de 2013 sobre la administración de las fronteras periféricas de la Unión Europea y sus repercusiones sobre los derechos humanos de los migrantes.....	9–84	4
A. Introducción.....	9–12	4
B. Panorama general de la migración desde 2013.....	13–23	5
C. Análisis de la administración de la migración y del control de las fronteras periféricas de la Unión Europea en relación con los derechos humanos de los migrantes .....	24–84	7
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	85–139	19
A. Conclusiones.....	85–91	19
B. Recomendaciones .....	92–139	20
Anexo .....		26

## **I. Introducción**

1. Este informe se presenta conforme a lo dispuesto en la resolución 17/12 del Consejo de Derechos Humanos y en él se ofrece un panorama general de las actividades realizadas por el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes entre el 1 de abril de 2013 y el 31 de marzo de 2014. La parte temática está dedicada a la administración de las fronteras de la Unión Europea y los derechos humanos de los migrantes.

## **II. Actividades realizadas por el Relator Especial**

### **A. Participación en conferencias y consultas**

2. En noviembre de 2014, el Relator Especial organizó una consulta internacional sobre las prácticas de contratación y los trabajadores migrantes, en que tuvo lugar un diálogo exhaustivo y dinámico sobre las cuestiones clave, los obstáculos y las opciones normativas. Las conclusiones se incluirán en el informe del Relator Especial a la Asamblea General en 2015.

3. Además, el Relator Especial hizo aportaciones a una serie de diálogos y conferencias internacionales y regionales, como la conferencia anual sobre los derechos de los migrantes de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el séptimo Diálogo sobre Problemas de Protección de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con el tema de "Protección en el mar".

### **B. Visitas a países**

4. Tras averiguar que 1,8 millones de habitantes de Sri Lanka que trabajaban en el extranjero hacían frente a numerosos abusos de los derechos humanos, el Relator Especial visitó Sri Lanka del 19 al 26 de mayo de 2014. Recomendó que el Gobierno adoptara una serie de medidas, en particular acuerdos bilaterales con los países de destino, la abolición de las tasas de contratación para los migrantes y la plena aplicación del código de conducta ética para las agencias privadas.

5. El Relator Especial visitó Italia del 2 al 6 de diciembre de 2014. Encontró que, a pesar del clima económico y político problemático, Italia había tomado iniciativas decididas para ocuparse del número sin precedentes de migrantes y solicitantes de asilo que llegaban en lanchas. Destacó que los Estados miembros de la Unión Europea debían apoyar colectivamente a los Estados de primera línea para proporcionar una respuesta sostenible que respetara plenamente los derechos humanos de los migrantes.

6. El Relator Especial visitó Malta del 6 al 10 de diciembre de 2014. Después de esa visita, dijo que Malta debía prever el continuo crecimiento del número sin precedentes de migrantes y solicitantes de asilo que llegaban en embarcaciones y elaborar programas para hacer frente al fenómeno.

### **C. Seguimiento de la Unión Europea**

7. Las visitas a Italia y Malta se completaron con una visita a la Unión Europea en Bruselas, como parte del estudio del Relator Especial de 2012 sobre el seguimiento durante todo un año de la administración de las fronteras periféricas de la Unión. En 2013, el Relator Especial seguía convencido de la importancia que tenía ocuparse de los migrantes

que cruzan las fronteras de forma irregular, ya que, al parecer, es cuando se producen las vulneraciones más graves de los derechos humanos. El creciente número de migrantes que cruzaban a la Unión Europea y las muertes en el mar Mediterráneo, así como la debilidad de la respuesta de los Estados miembros de la Unión obligaron al Relator Especial a volver a abordar esos problemas. Además, el Presidente del Consejo de Derechos Humanos le pidió durante el 27º período de sesiones del Consejo que vigilara la situación de los migrantes en el mar.

8. El presente informe debe leerse junto con los informes sobre las visitas a Italia y a Malta y el informe al Consejo de Derechos Humanos sobre la administración de fronteras de la Unión Europea (A/HRC/23/46).

### **III. Seguimiento del estudio regional de 2013 sobre la administración de las fronteras periféricas de la Unión Europea y sus repercusiones sobre los derechos humanos de los migrantes**

#### **A. Introducción**

9. A pesar de algunos acontecimientos positivos, persisten los problemas de derechos humanos que planteó el Relator Especial en su informe de 2013. Las muertes de migrantes en el mar Mediterráneo han demostrado de forma vívida y visible la ineficacia y las paradojas continuas de las políticas de administración de fronteras de la Unión Europea y la falta de un planteamiento de la migración coherente y basado en los derechos humanos. Esos acontecimientos trágicos han sacado a la luz la cuestión de los derechos humanos de los migrantes que utilizan las rutas migratorias marítimas. El sufrimiento del que se habla menos también se puede observar en todas las etapas de la migración, en particular dentro de la Unión Europea.

10. Teniendo en cuenta la parte que le corresponde a la Unión Europea en los recursos mundiales y la riqueza de normas jurídicas sustantivas, las recientes muertes en el mar y otros problemas de derechos humanos han de considerarse la consecuencia de la voluntad política y las opciones normativas colectivas. El sufrimiento de tantas personas y la tendencia a que la migración se produzca de forma clandestina es un síntoma de defectos sistémicos dentro del sistema de administración de fronteras de la Unión Europea y un indicio claro de que la región está perdiendo el control de la migración a pesar de las inversiones sostenidas en la seguridad de las fronteras. Esos defectos van más allá y revelan cómo responde la Unión Europea a la diferencia y la diversidad.

11. Son enormes los costos relacionados con el intento de mantener el *statu quo*. Los costos humanos siguen creciendo a medida que los migrantes mueren en el mar y sufren masivamente en las fronteras, dentro de la Unión Europea, y también en los países vecinos. Además, los recursos que se pierden por la inversión en un sistema ineficaz y por no aprovechar al máximo las oportunidades de beneficiarse de una migración organizada son también importantes.

12. Para remediar esta situación, la Unión Europea debe adoptar una visión de la migración a escala de todo el sistema y examinar de qué forma las políticas y los conceptos implícitos de la migración pueden cambiar para desarrollar un planteamiento basado en los derechos humanos. Adoptar una visión a largo plazo y contar con la movilidad en los próximos 25 años colocará a la Unión en una situación mejor para responder a los importantes cambios económicos, sociales y demográficos que se producirán en el futuro.

## B. Panorama general de la migración desde 2013

### 1. No se han observado incrementos sostenidos de migrantes no pertenecientes a la Unión Europea, aunque está aumentando la migración irregular y las solicitudes de asilo

13. En los últimos cinco años no se ha observado un incremento sostenido de la migración total de terceros países. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) estima que en 2012 la Unión Europea experimentó un descenso del 12% de la migración de nacionales no pertenecientes a la Unión<sup>1</sup>. La disminución general de los flujos migratorios a la Unión Europea refleja el hecho de que la región claramente ha considerado que la migración de nacionales de terceros países es indeseable y ha reducido de forma brusca las oportunidades de migración regular.

14. Los efectos secundarios directos de este enfoque se pueden observar en las tendencias de la migración irregular. Si bien la migración regular a la Unión Europea está disminuyendo, desde la publicación del informe de 2013 se observa una tendencia clara de incremento de la migración irregular y de las solicitudes de asilo. La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX) informó de que en el cuarto trimestre de 2014, la migración irregular alcanzó el máximo nivel (100.000 cruces irregulares de frontera) desde 2007, cuando empezaron a compartirse los datos en el contexto de la Red de Análisis de Riesgo de FRONTEX (FRAN).

15. También han aumentado considerablemente las solicitudes de asilo. Desde el máximo en 1992 (670.000) y nuevamente en 2001 (424.200), el número de solicitudes de asilo dentro de la Unión Europea descendió a menos de 200.000 en 2006. De este punto relativamente bajo, se produjo un incremento gradual en el número de solicitudes hasta 2012, después de lo cual el ritmo del cambio se aceleró considerablemente, ya que el número de solicitantes de asilo ascendió a casi 450.000 en 2013.

16. En el contexto mundial, la parte de las personas desplazadas por emergencias humanitarias que solicita asilo en Europa sigue siendo pequeña. Según los informes del ACNUR, actualmente el mundo está experimentando los niveles más altos de desplazamiento desde finales de la Segunda Guerra Mundial, y a principios de 2015 se registraron 1,3 millones de refugiados en el Líbano y 1,9 millones en Turquía. Por su parte, la Unión Europea evaluó cerca de 620.000 solicitudes de asilo en 2014.

### 2. Las tendencias migratorias están divergiendo

17. Las tendencias de la migración regular a la Unión Europea no afectan por igual a todos los Estados miembros de la Unión. Países como Alemania, Finlandia y Francia han experimentado flujos crecientes en 2012, mientras que en Italia, España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se ha observado una disminución en la inmigración permanente<sup>2</sup>.

18. También muestran divergencias las tendencias de las solicitudes de asilo, como muestran las cifras de Eurostat para 2014: desde 126.705 en Alemania hasta 55 en Liechtenstein. De acuerdo con la misma fuente, la parte de solicitudes que se tramitaron en Alemania, Suecia e Italia ascendieron del 37% en 2010 al 60% en 2014.

<sup>1</sup> OCDE, *"Is migration really increasing?"*, Debates sobre política migratoria (mayo de 2014).

<sup>2</sup> *Ibid.*

### **3. Migración por rutas marítimas y muertes en el mar**

19. Aunque existe una serie de rutas marítimas precarias a la Unión Europea, la más utilizada con diferencia desde 2013 es la ruta del Mediterráneo Central. El incremento drástico del empleo de esa ruta ha tenido la consecuencia trágica de un gran número de pérdidas de vida. El ACNUR calcula que 3.000 personas fallecieron o desaparecieron en el mar en 2014. Los acontecimientos ocurridos en el primer cuatrimestre de 2015 hacen pensar que el uso de esa ruta y las consiguientes muertes evitables de migrantes continúan a un ritmo alarmante.

20. Aunque la mayor parte de la migración marítima pasa por el mar Mediterráneo Central, la Unión Europea es consciente de que, a consecuencia de las medidas para asegurar la frontera con Turquía, más refugiados y migrantes han empezado a utilizar la ruta a través del mar Egeo a las islas griegas. FRONTEX informó de que en el período de julio a septiembre utilizaron esas rutas números récord de migrantes. En octubre de 2014, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados advirtió de que la situación estaba alcanzando un punto crítico.

### **4. Aumento de la xenofobia contra los migrantes**

21. Con el telón de fondo de un clima económico deprimido, el aumento del número de partidos nacionalistas y populistas en la Unión Europea y los trágicos ataques terroristas en París a principios de 2015, han crecido la xenofobia y el discurso de odio. El incremento de la xenofobia contra los migrantes desde el informe del Relator Especial de 2013 es una tendencia importante relacionada con la forma en que se percibe a los migrantes en Europa, así como un impedimento al desarrollo de políticas más progresistas.

### **5. Acontecimientos positivos**

22. Se ha producido una serie de acontecimientos positivos en relación con los derechos humanos de los migrantes dentro de la Unión Europea, en particular:

a) Decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia Europeo que han puesto en entredicho las prácticas de externalización, la "lógica de Dublín", la detención de la inmigración y el acceso a las cuestiones de protección social.

b) La labor de Inmaculada Arnáez Fernández, Responsable de Derechos Fundamentales de FRONTEX y de su equipo, que incluye el establecimiento de un código de conducta para las operaciones conjuntas de retorno, el Manual Vega para Niños y la creación de un mecanismo para supervisar los derechos fundamentales.

c) Las operaciones de búsqueda y salvamento de que se encargan tanto el Gobierno de Italia como FRONTEX por medio de las operaciones Mare Nostrum y Triton. Sin embargo, el Relator Especial observa que las operaciones de Triton han sido limitadas, como se explica más adelante.

d) Las iniciativas de migración regular, como el sistema de Tarjetas Azules, la directiva sobre los trabajadores temporeros y el proyecto de directiva sobre estudiantes e investigadores.

e) Los esfuerzos del Parlamento Europeo y la Comisión Europea para responder a la crisis actual en el mar Mediterráneo.

f) La atención que presta la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a los derechos humanos de los migrantes, en particular en la conferencia anual de la Agencia de 2014.

23. A pesar de esos elementos positivos, la forma en que la Unión Europea enfoca la administración de fronteras sigue estructurándose en torno a la seguridad. En las políticas falta una integración completa y coherente de los derechos humanos de los migrantes. El sistema continúa caracterizándose por su complejidad, la falta de armonización entre las políticas pertinentes y las normas regionales e internacionales de derechos humanos, la limitación del reparto de responsabilidades y la ausencia de la voluntad política necesaria para iniciar los cambios que son precisos.

## **C. Análisis de la administración de la migración y del control de las fronteras periféricas de la Unión Europea en relación con los derechos humanos de los migrantes**

### **1. El *statu quo* no es sostenible**

24. El sistema actual de administración de fronteras de la Unión Europea se está derrumbando bajo la presión del incremento de la migración irregular, a pesar de la parte relativamente pequeña de los desplazados por las crisis que buscan refugio en la Unión.

25. Viendo cómo los migrantes siguen muriendo en el mar y que se padecen enormes sufrimientos en cada etapa de la migración, está claro que la Unión Europea no controla la migración. Esta falta de control se manifiesta en la cantidad de procedimientos diferentes, lo cual plantea una gran variedad de preocupaciones sobre los derechos humanos, muchas de las cuales han persistido desde 2013 y han cobrado cada vez más impulso y urgencia durante los últimos dos años.

#### *Rutas precarias a la Unión Europea y los derechos humanos*

26. El empleo de rutas precarias para entrar en la Unión Europea, en particular cruzando el mar Mediterráneo Central, ha aumentado bruscamente desde 2013 y ha ocasionado violaciones a gran escala del derecho a la vida, así como importantes abusos contra los derechos humanos en todas las etapas del proceso migratorio. Esa forma de migración se ve impulsada en gran medida por los conflictos y la pobreza (factores de expulsión), así como las necesidades sin cubrir de los mercados de trabajo europeos (factores de atracción). Muchos de esos migrantes se ven obligados a utilizar rutas precarias debido a su situación desesperada y a la falta de oportunidades para la migración regular.

27. Las redes organizadas de tráfico ilícito se están aprovechando de esta falta de canales de migración regular, adelantándose a las iniciativas de control de fronteras y facilitando los cruces por rutas precarias a cambio de grandes sumas de dinero. Los traficantes han mostrado un notable desprecio por la dignidad, la vida y los derechos de los migrantes y han explotado sistemáticamente a las personas desesperadas por alcanzar una tierra más segura.

28. Por lo general, las lanchas de los migrantes hacia la Unión Europea salen de Egipto y Libia cuando utilizan las vías del Mediterráneo Central y Oriental; de Marruecos y Túnez cuando utilizan el Mediterráneo Occidental; y de Turquía cuando utilizan la ruta del mar Egeo. Para hacer esos viajes muchos migrantes han recorrido un camino sumamente largo, como los que proceden de países del África Subsahariana y del Oriente Medio. Los migrantes que viajan a través del Sáhara son objeto de tratos espantosos, como la violación y otras formas de violencia.

29. Cuando los migrantes llegan al país de donde pretenden partir, con frecuencia son víctimas de más violaciones de sus derechos. La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha publicado informes sobre campamentos improvisados con unas condiciones extremadamente penosas, regidos por migrantes en Marruecos, así como sobre

migrantes encerrados en pequeñas cabañas por traficantes en Turquía. Por lo general los traficantes cobran varios miles de dólares de los Estados Unidos por persona por un viaje en lancha a la Unión Europea. Las familias numerosas pueden pagar más de 10.000 dólares para hacer ese viaje.

30. Los propios viajes en lancha son peligrosos, ya que se trata de embarcaciones muy primitivas con escasos sistemas de navegación, que no están adaptadas al mar y a veces no tienen suficientes alimentos, agua, combustible, botiquines ni chalecos salvavidas. Por lo general las lanchas están abarrotadas y a veces contienen más del doble de la capacidad recomendada. Una vez que los migrantes han pagado por el viaje, con frecuencia los obligan a proseguir con sus planes a pesar de que se arrepienten al ver las embarcaciones. Los migrantes han informado de casos en que las lanchas no tenían capitanes, y se exige a migrantes inexpertos que naveguen, ya que los traficantes no quieren arriesgarse a ser detenidos por las autoridades.

31. Cuando los traficantes van en las lanchas, se ha informado de casos de violencia y esclavitud sexual contra mujeres. El cruce desde África Septentrional dura en promedio entre uno y tres días, duración que puede aumentar considerablemente dependiendo de la lancha y las condiciones en el mar. Muchas embarcaciones zozobran o corren un gran peligro.

32. Los servicios de búsqueda y salvamento que ofrecen unilateralmente Italia y FRONTEX son una respuesta a estas tendencias alarmantes (véase el apéndice). En un informe dirigido al Relator Especial, la Comisión Europea afirmó que la Operación Mare Nostrum había salvado a más de 160.000 personas en el mar en 2014, y que se calculaba que la Operación Triton había rescatado aproximadamente a 22.300 personas entre noviembre de 2014 y principios de 2015. Además, algunas embarcaciones privadas y militares han salvado vidas de migrantes. Sin embargo, como destacó la Organización Marítima Internacional, el apoyo ofrecido para las operaciones de búsqueda y salvamento de los buques mercantes debe seguir siendo excepcional, y los Estados deben asumir la responsabilidad principal por esas operaciones.

33. Si bien se han adoptado medidas positivas para proteger el derecho de los migrantes a la vida, siguen siendo insuficientes. Los problemas principales incluyen el mandato limitado de la Operación Triton para las operaciones eficaces de búsqueda y salvamento en comparación con el mandato de la Operación Mare Nostrum, la incoherencia en la gestión de la zona de búsqueda y salvamento, las tensiones entre las intervenciones unilaterales y regionales, los desincentivos para que las embarcaciones privadas y militares ofrezcan asistencia a los migrantes, la escasez de los recursos comprometidos por los Estados miembros y las dificultades para establecer protocolos de desembarco.

34. Si bien los servicios de búsqueda y salvamento son una parte vital para abordar los problemas de derechos humanos a que hacen frente los migrantes que tratan de llegar a la Unión Europea por rutas precarias, se deben examinar las causas profundas del recurso a esos cauces. Un factor que impulsa esta situación es la falta de cauces para la migración regular que reflejen las auténticas necesidades laborales de la Unión y las necesidades humanitarias y de protección de los que huyen de situaciones humanitarias. La respuesta colectiva de la Unión Europea a la crisis de Siria revela una negativa notablemente intransigente a ofrecer a los sirios cualesquiera oportunidades significativas de migración. La mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea han preferido mirar para otro lado, previsiblemente empujando a los migrantes a acudir a los traficantes.

35. El uso cada vez mayor de la ruta del Mediterráneo Central demuestra más allá de toda duda razonable que, independientemente de las medidas que aplique la Unión Europea, los migrantes seguirán llegando a la región y que es imposible "sellar" las fronteras europeas. El riesgo que están dispuestos a correr los migrantes para llegar a una



tierra segura demuestran que las medidas de control de fronteras no son un desincentivo eficaz cuando personas desesperadas se enfrentan a situaciones de guerra, inseguridad, violencia y extrema pobreza.

#### *Externalización*

36. Desde la publicación del informe de 2013 han continuado las tendencias preocupantes en el uso de las técnicas de externalización. La Unión Europea ha adoptado el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM) como marco normativo con un alcance importante para la gobernanza de la migración y el control de las fronteras futuras. El Enfoque contiene una serie compleja y vasta de mecanismos normativos y jurídicos vagamente relacionados, así como de diversos proyectos en los países de tránsito y de origen.

37. Las asociaciones de movilidad son un instrumento clave del Enfoque y se han destacado en el reciente diálogo mantenido por la Unión Europea sobre su administración de la migración y de las fronteras. Las asociaciones se ocupan de una amplia gama de cuestiones, desde el desarrollo de la ayuda a la facilitación de visados, programas de migración circular y la lucha contra la migración no autorizada, en particular la cooperación en cuanto a readmisión. Desde 2013 la Unión Europea ha firmado asociaciones de movilidad con Azerbaiyán, Jordania, Marruecos y Túnez. También ha firmado un programa común sobre migración y movilidad con Nigeria.

38. En general, el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad carece de transparencia y claridad sobre el contenido sustantivo de sus múltiples y complejos elementos. Además, muchos acuerdos concluidos en el marco del Enfoque tienen poco prestigio en el derecho internacional y por lo general carecen de medidas de supervisión y rendición de cuentas, lo cual permite desequilibrios de poder entre los países y que las políticas del momento determinan la aplicación. No obstante, la Unión Europea ha seguido utilizando el Enfoque para promover mayor "seguridad". Hay pocos indicios de que las asociaciones de movilidad hayan generado más derechos humanos o beneficios para el desarrollo, ya que no están claros las especificaciones ni los resultados de los proyectos. Dado que el Enfoque está centrado en la seguridad y la falta de coherencia normativa en su totalidad, existe el riesgo de que cualquier beneficio que se desprenda de los derechos humanos y los proyectos de desarrollo se vea eclipsado por los efectos secundarios de las políticas más centradas en la seguridad.

39. Los acuerdos de readmisión son un ámbito que despierta especial preocupación. A pesar de las salvaguardias contra esas prácticas en la legislación de la Unión Europea, se han producido rechazos y devoluciones a países de origen y terceros países con un estado de derecho deficiente y sistemas de asilo insatisfactorios bajo los amplios auspicios de acuerdos bilaterales. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos objetó a esas prácticas. En 2012, el Tribunal se pronunció en la causa *Hirsi Jamaa y otros c. Italia* y sostuvo que Italia había violado los artículos 3, 4 y 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales al devolver a Libia a los migrantes somalíes y eritreos que viajaban por mar. En la argumentación del Gobierno de Italia se citó el acuerdo bilateral de readmisión que existía entre Italia y Libia. Sin embargo, la sentencia, que estaba a favor de los solicitantes y otorgó una indemnización, refleja que los acuerdos bilaterales no pueden utilizarse para justificar prácticas que son incompatibles con los derechos humanos. En 2014, en la causa *Sharifi y otros c. Italia y Grecia* el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se pronunció sobre el trato de los migrantes irregulares que habían entrado en Italia y Grecia y a continuación fueron devueltos a Grecia, con la amenaza de una deportación subsiguiente a sus respectivos países de origen. El Tribunal sentenció que ambos países habían violado los artículos 3 y 13 del Convenio Europeo para

la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y que Italia había violado el artículo 4 del Protocolo N° 4 del Convenio.

40. En 2014, la Comisión Europea puso en marcha un proyecto experimental introduciendo un mecanismo en el Pakistán y Ucrania para supervisar si se respetaban los derechos humanos de los repatriados. Ejecutan el proyecto la Organización Internacional para las Migraciones con el ACNUR y asociados locales. El Relator Especial insta a la Unión Europea a que garantice su ejecución eficaz y analice y publique los resultados de esa ejecución. Además, a partir de ahora, nadie deberá ser devuelto a un país en virtud del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad sin la supervisión por un mecanismo de vigilancia eficaz de los derechos humanos de los repatriados.

*Continúa utilizándose la detención como instrumento de control de fronteras*

41. Después de haber hecho un viaje con frecuencia sumamente largo, peligroso y arduo a la Unión Europea, muchos migrantes irregulares y solicitantes de asilo son objeto de detención de inmigración. Numerosos Estados también utilizan habitualmente la detención cuando los migrantes están esperando a que los devuelvan, por una solicitud de protección que ha sido rechazada o que han sido identificados por medio de la base de datos Eurodac como personas que han entrado en la Unión Europea por otro país.

42. Algunos casos de detención de inmigración en Estados miembros de la Unión Europea contravienen las normas internacionales de derechos humanos debido a que la detención de este tipo se define en la ley nacional como no razonable, innecesaria y desproporcionada y porque no se decide caso por caso. Además, hay una serie de preocupaciones sobre los derechos humanos relacionadas con los efectos de la detención. Muchos migrantes perciben el trato como duro y punitivo, a pesar de que la migración irregular indudablemente no es un delito. La detención prolongada sin una base clara ha demostrado tener efectos devastadores para la salud mental de los migrantes y los solicitantes de asilo, por ejemplo, contribuyendo al trastorno de estrés postraumático, la ansiedad y depresión. Con frecuencia este estado se agrava por unas condiciones de detención inadmisibles, tales como retretes y cuartos de ducha insalubres y cocinas carentes de higiene. Además, no tienen acceso a la atención sanitaria, ni a actividades físicas y recreativas.

43. Los largos períodos de detención de inmigración también pueden producir el mantenimiento de obstáculos a que los migrantes exijan sus derechos económicos y sociales, incluso después de haber sido puestos en libertad. Investigaciones del ACNUR hacen pensar que la detención priva de capacidad a los migrantes, que con frecuencia están deseosos de trabajar. Una ausencia prolongada del mercado laboral y el precio emocional y mental que se cobra la detención pueden hacer que los migrantes se vuelvan innecesariamente dependientes del apoyo proporcionado por el Estado.

44. Es motivo de especial preocupación la inclusión de niños entre los detenidos. Por lo general los Estados miembros otorgan a los niños medidas de protección adicionales y, conforme a muchas políticas nacionales, no se prevé la detención de niños. Sin embargo, si se desconoce la edad del niño, que es muy común entre los que no tienen documentos o proceden de países que carecen de sistemas sólidos de inscripción de nacimientos, pueden ser detenidos y mantenidos en centros de recepción hasta que se haya verificado su edad. Este proceso puede llevar semanas o meses. En algunos casos, durante la detención los niños viven y duermen con los adultos, sin alojamiento especial alguno adaptado a su corta edad y sin acceso a la educación. En otros casos, las familias están repartidas en diferentes secciones del centro de detención de acuerdo con la edad y el género. La detención de los niños, incluso por períodos cortos, puede tener graves efectos psicológicos negativos. El Comité de los Derechos del Niño ha dejado claro que la detención de inmigración nunca jamás responde al interés superior del niño, y que no se debe separar a las familias de los

migrantes. Por tanto, los menores no acompañados y las familias con niños siempre deben beneficiarse de las alternativas a la detención.

45. Están estudiándose alternativas a la detención. Por ejemplo, en Italia las reformas legales han reducido la detención de inmigración de 18 a 3 meses, y en Grecia, el Gobierno ha anunciado un cambio normativo para reducir los plazos de detención y poner en libertad un número importante de detenidos. Varios países han introducido instalaciones de recepción más abiertas, particularmente para los migrantes vulnerables, como los niños y las familias. A pesar de esos cambios positivos, continúan en muchos Estados miembros la detención de inmigración prolongada y sus consecuencias negativas para los derechos humanos de los migrantes.

#### *Acceso a la justicia*

46. El Relator Especial observa una tendencia prometedora en relación con el acceso a la justicia, ya que organismos nacionales y regionales parecen dispuestos a apoyar a los migrantes en la lucha por sus derechos.

47. No obstante, en muchos Estados miembros de la Unión Europea hay obstáculos sistemáticos al derecho de acceso a la justicia. Las considerables limitaciones de recursos desalientan a los Estados miembros de la inversión en servicios que faciliten el acceso a la justicia para los migrantes, como la asistencia jurídica y los servicios de traducción e interpretación. También es un obstáculo fundamental el temor de los migrantes a la detección o la deportación si defienden su derecho al acceso a la justicia. Además, siguen existiendo contradicciones en el acceso a la justicia, dependiendo de los derechos de que se trate, el tipo y la nacionalidad de los migrantes y la jurisdicción. Por último, otro obstáculo importante es la falta de normas concretas sobre las obligaciones de los tribunales de aplicar sanciones u otorgar indemnización por las violaciones de los derechos humanos de los migrantes.

48. En varias sentencias de tribunales europeos se han expresado preocupaciones por el acceso a la justicia. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos en las sentencias de las causas *Louled Massoud c. Malta* (2010) y *Suso Musa c. Malta* (2013) sostuvo que la forma en que fueron tratados ambos demandantes violó el artículo 5, párrafos 1 y 4, basándose en que no todas las detenciones fueron legales y las actuaciones para determinar su legalidad no se aplicaron adecuadamente. En junio de 2014, el Tribunal de Justicia Europeo pronunció una sentencia importante en el caso de *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, destacando que, en virtud de la legislación de la Unión Europea, la falta de documentos de identidad no debía utilizarse para justificar la prórroga de la detención de inmigración, y que los migrantes debían tener acceso a la justicia para impugnar esa detención.

#### *Toma de huellas dactilares y libertad de circulación con arreglo al sistema de Dublín*

49. El sistema de Dublín impone fuertes restricciones a la circulación de los solicitantes de asilo, que contrastan de forma llamativa con la movilidad que se ofrece a los ciudadanos de la Unión Europea gracias al marco de libertad de circulación. Con arreglo al régimen de Dublín, los solicitantes de asilo deben presentar su solicitud para la evaluación del país que se considera responsable de su entrada en el territorio común de la Unión Europea, que suele ser el primer país de entrada. Una vez tomadas las huellas dactilares, se incorporan en la base de datos Eurodac que se comparte entre los Estados miembros. Si los migrantes cuyos particulares se almacenan en esa base de datos solicitan protección en otros Estados miembros, por lo general son devueltos al país por el que entraron en la Unión.

50. Los reglamentos de Dublín no cuentan con una buena estandarización de los procedimientos y criterios de asilo, lo cual crea incentivos para que los migrantes traten de permanecer en la Unión Europea para viajar a países que no sean su primer país de entrada. Además, en virtud del sistema de Dublín, con frecuencia se retiene a los migrantes en los países de primera línea que tienen oportunidades económicas muy escasas. Por ejemplo, Italia ha hecho frente a un enorme flujo de solicitantes de asilo, así como a una crisis económica sostenida. Debido a esta situación los migrantes se encuentran atrapados en un lugar donde no hay trabajo para ellos, con resultados desastrosos para los migrantes y la sociedad receptora.

51. El sistema favorece también las tensiones en la frontera, ya que muchos migrantes no quieren que se les tomen las huellas dactilares. Recientemente se han recibido informes inquietantes sobre los funcionarios de administración de fronteras que utilizan la fuerza para tomar huellas dactilares. El sistema amplía asimismo el mercado para los traficantes y fomenta la utilización de rutas precarias hacia Europa, dado que los migrantes que buscan protección se ven obligados a hacerlo de forma irregular, para evitar la detección y la toma forzada de huellas dactilares. Es desconcertante observar que las normas y prácticas de la Unión Europea hayan causado la reaparición de las rutas de tráfico dentro de la Unión, cuando esas rutas habían desaparecido prácticamente con el establecimiento de la libertad de circulación.

52. En 2014 la Unión Europea tomó nota de la cuestión de la toma forzada de huellas dactilares y pidió información a los Estados miembros de la Unión Europea sobre los marcos jurídicos existentes y las prácticas comunes. Algunos Estados, tales como Grecia, Malta e Italia, autorizan legalmente el uso de la fuerza si los migrantes se resisten a la toma de huellas dactilares, mientras que otros, tales como Austria e Irlanda, han prohibido esa práctica. De las respuestas de todos los Gobiernos se desprende que los migrantes y los solicitantes de asilo rara vez se resisten a que se les tomen las huellas de dactilares, mientras otros han dicho que es muy difícil forzar a una persona que básicamente no quiere cooperar. Incluso países como Malta, que han informado de que los migrantes no se muestran cooperativos en el momento del desembarco, afirman que por lo general se convoca a las personas más tarde para la toma de las huellas dactilares. Aunque estos informes de los Estados miembros son alentadores, pruebas anecdóticas perturbadoras aportadas por migrantes y trabajadores de primera línea hacen pensar que se ha utilizado la fuerza en los países de entrada a la Unión Europea.

53. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos recientemente ha sentenciado en dos causas importantes relacionadas con la lógica de Dublín. Como ya se ha dicho, en 2014 el Tribunal sentenció en la causa *Sharifi y otros c. Italia y Grecia* que ambos países habían violado los artículos 3 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. En la causa *Tarakhel c. Suiza*, en noviembre de 2014, el Tribunal dictó sentencia sobre la negativa de Suiza a examinar la solicitud de asilo de los miembros de una familia afgana y la decisión de devolverlos a Italia sin garantías de que sus derechos serían protegidos. El Tribunal sostuvo que se había violado el artículo 3 del Convenio y expuso las "deficiencias sistémicas" en el sistema italiano. En 2011, en la causa *M. S. S. c. Bélgica y Grecia*, el Tribunal sostuvo que Bélgica había violado el artículo 3 del Convenio al deportar a un inmigrante afgano a Grecia pese a los fallos sistémicos en las disposiciones de asilo y protección social.

54. Junto con la jurisprudencia, también hay otros indicios de que la lógica de Dublín está fallando y que las restricciones de la libertad de circulación no son sostenibles. Por ejemplo, FRONTEX ha informado de que los Estados fronterizos de la Unión Europea están haciendo importantes reformas de sus políticas de detención, posiblemente permitiendo una mayor libertad de circulación y una disminución de devoluciones logradas.

*Trabajadores migrantes*

55. Las rutas precarias a Europa que se han examinado son los canales de migración mixta, con migrantes económicos que también arriesgan su vida en busca de oportunidades, porque no existen canales regulares para los trabajadores migrantes a la Unión Europea. Se han logrado ciertos progresos en la apertura de los canales de migración económica por medio de la introducción del sistema de Tarjetas Azules y la directiva sobre los trabajadores temporeros. No obstante, la utilización de las Tarjetas Azules entre los Estados miembros de la Unión Europea es poco elevada y las oportunidades sostenidas para los migrantes poco cualificados son escasas. En sectores donde la reglamentación es insuficiente, como el trabajo doméstico, los cuidados, la construcción, la agricultura y el turismo, los migrantes que necesitan trabajo pero no pueden conseguir visados vienen de forma irregular y pueden convertirse en objeto de abusos, violencia, restricción de su libertad de circulación y la explotación económica.

56. Si bien la relación entre la condición de la migración irregular y los abusos en el mercado laboral es compleja, la primera tiende a incrementar la vulnerabilidad a los abusos. Los trabajadores indocumentados, limitados por las circunstancias, realizan labores que tienen un mayor costo financiero, físico y psicológico. Se ha prestado poca atención a las repercusiones de la dinámica del mercado laboral de la Unión Europea sobre los factores de atracción para la inmigración irregular y el sufrimiento de los trabajadores migrantes indocumentados en la Unión Europea. Si bien los efectos sobre los derechos humanos de la utilización de rutas marítimas precarias han sido sumamente visibles, el sufrimiento que padecen los trabajadores migrantes indocumentados dentro de la Unión Europea es prácticamente invisible.

57. Los trabajadores migrantes que tratan de sobrevivir en Europa con frecuencia encuentran que son objeto del racismo y la xenofobia. Los abusos relacionados con el mercado laboral y la xenofobia en la población general se refuerzan mutuamente. Se ha informado de que los empleadores no contratan ni siquiera a los trabajadores extranjeros muy cualificados, y que no se consigue aprovechar al máximo el potencial de los trabajadores migrantes dentro de la Unión Europea, en que muchos migrantes rinden en el mercado laboral mucho menos de lo que corresponde a su formación, en parte debido a las actitudes xenófobas.

58. La renuencia de los Estados miembros de la Unión Europea a ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares refleja la intención de no rendir cuentas por los abusos de derechos humanos contra los trabajadores migrantes indocumentados.

## **2. Desarrollo de un marco basado en los derechos humanos que cuente con la movilidad de toda una generación**

59. Todos los problemas de derechos humanos examinados son señales de presión sobre la administración de fronteras y los sistemas de migración de la Unión Europea. Son claros indicios de que el *statu quo* simplemente no es sostenible. Pasar por alto esas señales de alarma y destinar cada vez más recursos a un sistema de cierre ineficaz y paradójico conducirán a más sufrimientos humanos evitables, así como al desperdicio de recursos y los costos de oportunidades perdidas derivados de no recoger los frutos de una movilidad organizada.

60. El desarrollo de un marco basado en los derechos humanos abordando los problemas más acuciantes y sosteniendo la voluntad política necesaria para seguir el curso de la reforma a lo largo de toda una generación permitirán a la Unión Europea contar con los beneficios económicos y sociales de la movilidad.

*Desarrollo de un marco basado en los derechos humanos*

61. Los Estados asumen las obligaciones y los deberes en virtud del derecho internacional de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos. Esas obligaciones y esos deberes que corresponden a los Estados con arreglo al derecho internacional se reflejan ampliamente en las normas del sistema de derechos humanos europeo, que se aplican a todos independientemente de la nacionalidad y condición administrativa.

62. Un marco basado en los derechos humanos para la migración garantizaría la aplicación de esas obligaciones y esos deberes a las personas en la vulnerable situación de migración. Es un marco basado en la igualdad y la no discriminación, el deber de proteger y el acceso a la justicia. Al respetar los principios de igualdad y no discriminación, los Estados reconocen que los derechos humanos son para todos y que los migrantes deben ser tratados como titulares iguales de derechos, independientemente de su condición de migrantes respecto del territorio soberano en que se encuentren. Cuando los migrantes se consideran titulares iguales de derechos, la consecuencia natural es la obligación de protegerlos en todas las etapas del proceso de migración. Si en algún momento se producen violaciones de sus derechos, al ser titulares iguales de derechos, los migrantes deben tener acceso a la justicia para reparar cualquier injusticia.

63. El establecimiento de un marco basado en los derechos humanos que se apoya en los principios y las disposiciones básicos del derecho internacional y regional requiere una acción inmediata para poner fin al sufrimiento generalizado en las fronteras de la Unión Europea.

64. El primer paso que tiene importancia vital consiste en que la Unión Europea amplíe las operaciones de búsqueda y salvamento en el mar al menos al nivel de la Operación Mare Nostrum. Aunque se han tomado algunas medidas, es vitalmente importante que la Unión Europea incremente los recursos comprometidos en la prestación de asistencia a las personas en peligro en el mar. El Relator Especial insta a la Unión Europea a que fortalezca la capacidad de búsqueda y salvamento, al mismo tiempo haciendo lo siguiente: respetar el principio de no devolución; permitir que los migrantes irregulares desembarquen inmediatamente en el puerto más cercano; proporcionar información, cuidados y apoyo a los migrantes; tramitar las solicitudes de asilo equitativamente; y prestar apoyo a las embarcaciones comerciales que en circunstancias excepcionales llevan a cabo operaciones de salvamento sin correr el riesgo de represalias o acoso por considerarlas cómplices de las operaciones de tráfico. Las prioridades deben estar claras: luchar contra las operaciones de tráfico es menos importante que salvar vidas. El argumento según el cual no se debe ampliar la capacidad de búsqueda y salvamento para evitar que se fomenten las operaciones de tráfico es inaceptable moral, política y legalmente cuando están en juego vidas humanas.

65. La elaboración de un marco basado en los derechos humanos va más allá de la protección en el mar. Acelerar la creación de alternativas a la detención, en particular para los niños, es otro motivo de preocupación que también debe ser prioritario.

66. A largo plazo, la Unión Europea debe evaluar el fracaso duradero de la lógica de Dublín y desarrollar opciones de solidaridad con los Estados miembros y una mayor libertad de circulación para los migrantes en Europa. Invirtiendo la lógica actual, los solicitantes de asilo tienen que poder registrar sus solicitudes de asilo en el país de su elección y la Unión Europea debe aprovechar las iniciativas actuales y prestar apoyo a los países que reciben solicitudes de asilo con asistencia financiera y técnica suficiente y proporcionada. La normalización de las condiciones de recepción y de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado debe ser la máxima prioridad de la Unión Europea para evitar la "competencia desleal de asilo" y la presión sobre los países que ofrecen mejores condiciones.

67. La elaboración de un marco basado en los derechos humanos requerirá un compromiso continuado y el desarrollo de canales regulares de migración mucho más numerosos, en particular oportunidades de reasentamiento para los refugiados. La forma más eficaz de hacerlo es iniciar un proceso de apertura de canales de migración regular a la Unión Europea y explorar una variedad de opciones.

68. En primer lugar, muchas personas que cruzan ahora el Mediterráneo están, a causa de los traficantes, necesitados de protección internacional, como la mayoría de los sirios y eritreos. No se puede pretender que los sirios vivan indefinidamente en campamentos o ciudades en Jordania, el Líbano o Turquía, sin perspectivas de una vida mejor. Si no existe otra posibilidad, los refugiados probarán suerte con los traficantes para conseguir un futuro para sí mismos y para sus hijos, como han hecho muchos europeos en circunstancias parecidas en el pasado. Recurriendo a programas de reasentamiento para los refugiados y otras oportunidades humanitarias y de visados, la Unión Europea tiene sin duda medios suficientes para desarrollar los mecanismos necesarios para ofrecer asilo, a lo largo de varios años, a 1 millón de refugiados desplazados por el conflicto sirio y otros conflictos de gran envergadura. Junto con los Estados asociados de los países del Norte y en otras partes, la creación de un programa fiable a largo plazo garantizará que un gran número de refugiados se ponga en la cola para el reasentamiento en lugar de pagar decenas de miles de euros y arriesgar su vida y la de sus hijos en operaciones de tráfico. Esto reducirá considerablemente el mercado para los traficantes y el costo de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado en Europa.

69. En segundo lugar, los traficantes y los empleadores explotadores en estos momentos están aplicando la movilidad laboral que muchos mercados de trabajo europeos necesitan para prosperar. Gracias a oportunidades creativas de visados de trabajo para todos los niveles de formación, incluidos los migrantes que perciben salarios bajos, la Unión Europea podría racionalizar el número de migrantes que llegan por medios irregulares. Junto con los controles de entrada y salida y otras iniciativas de apoyo, los visados para varios años y los visados de entrada múltiple podrían incentivar a los migrantes a trasladarse a la Unión Europea para trabajar y regresar a su país de origen, respetando al mismo tiempo las condiciones del visado. Para que un plan de esta índole tenga éxito, en el próximo decenio la Unión Europea y sus Estados miembros tendrán que reducir considerablemente los mercados laborales clandestinos y la explotación en el lugar de trabajo, ya que funcionan como imanes para la migración irregular a petición de los empleadores explotadores; para lograr estos resultados se necesitarán mecanismos más estrictos de inspección del trabajo y sindicatos más fuertes.

70. Por tanto, mantener plenamente la aplicación de un marco basado en los derechos humanos para la migración regular en la Unión Europea incluye lo siguiente: aumentar la capacidad de búsqueda y salvamento; facilitar el acceso a la justicia de los migrantes; desarrollar alternativas a la detención; reforzar los mecanismos de inspección del trabajo necesarios para garantizar los derechos de todos los trabajadores en la Unión Europea, incluidos los trabajadores migrantes; crear programas masivos para el reasentamiento de los refugiados; y crear múltiples oportunidades de visados de migración laboral con el fin de que los migrantes tengan el incentivo de utilizar canales de migración regular.

71. La aplicación con éxito de esa combinación de políticas requiere desafiar las múltiples percepciones, entrecruzadas y negativas, de los migrantes y la migración que han invadido los debates, los discursos, las normativas y la política de la Unión Europea. La estricta división conceptual entre los migrantes internos y externos, demostrada por la libertad de circulación dentro de la zona de Schengen, y la garantía de la seguridad de las fronteras periféricas, entran en conflicto con un marco basado en los derechos humanos para la migración cuyo fundamento es la igualdad y la no discriminación. Esta diferencia se

apoya también en el supuesto de que es posible sellar las fronteras internacionales, lo cual es falso según demuestra de forma vehemente el *statu quo* insostenible.

72. La visión de los migrantes de muchas partes interesadas como "ilegales" es contraproducente y no está basada en los hechos ni en las disposiciones del derecho internacional. Aunque los migrantes que llegan a la Unión Europea sin documentos están en una situación irregular (o "indocumentados", o bien "no autorizados"), no han cometido ningún delito penal. El concepto de que los migrantes irregulares son "ilegales" sin duda alguna ha contribuido al recurso a la detención de la inmigración. También ha repercutido en la percepción de los migrantes por parte del público en general, legitimando normativas que no corresponden a las garantías de los derechos humanos y contribuyendo a la xenofobia y la discriminación.

73. La idea común de que los migrantes son "ladrones de trabajo" también es una fantasía perniciosa. En muchas publicaciones económicas (véanse Card y Peri<sup>3</sup>) se ha destacado la forma en que los migrantes complementan a los nacionales en lugar de competir con ellos, por consiguiente creando una mayor productividad general dentro de la economía. Un estudio que contiene información reunida durante 14 años (Peri y D'Amuri<sup>4</sup>) acerca de los efectos de la migración no europea sobre 15 países de Europa Occidental demostró que, al aceptar trabajos manuales, los migrantes impulsaban a los locales a aceptar trabajos más especializados y mejor pagados. En ese estudio se observó un incremento importante de aptitudes más complejas entre los locales después de la inmigración, y el mercado laboral se ajustó sin efectos visibles sobre las tasas de empleo de los locales. Se demostró que los efectos de la recesión mundial redujeron, aunque no erradicaron, el fenómeno positivo, desprestigiando el argumento de que la crisis económica justifica las políticas represivas.

74. Del mismo modo, el concepto de los migrantes como "una carga" no está basado en la realidad ni es productivo. Gran parte del debate en la Unión Europea se centra en la necesidad de compartir "la carga" de la migración irregular entre los diversos Estados miembros. Con el telón de fondo de problemas fiscales y demográficos en muchos países y discursos políticos de austeridad, calificar la migración externa de una "carga" una vez más legitima la necesidad de hacer más seguras las fronteras y fomenta las actitudes públicas negativas. Aunque no hay duda de que la sociedad tenga una responsabilidad respecto de los migrantes y se alienta una mayor solidaridad en el reparto de responsabilidades, la migración de por sí no es una carga ni debe ser presentada como tal. Se deduce de muchas publicaciones económicas que los migrantes, como trabajadores, consumidores y contribuyentes, aportan una contribución al crecimiento económico de las sociedades con muy pocos inconvenientes. De hecho, la percepción de la migración como una carga procede fundamentalmente de los recursos financieros, tecnológicos y humanos necesarios para aplicar las políticas contraproducentes de la Unión Europea centradas en la seguridad y hacer frente a sus efectos secundarios no intencionados (aunque previsibles). Al reconocer que los migrantes son seres humanos con derechos, la Unión Europea y sus Estados miembros deben hablar del reparto de una responsabilidad y no de una carga.

<sup>3</sup> David Card, "The impact of the Mariel Boatlift on the Miami labor market" (1990); Giovanni Peri, "Immigrants' effect on native workers: new analysis on longitudinal data" (2015); Andri Chassamboulli y Giovanni Peri, "The labor market effects of reducing the number of illegal immigrants" (2015).

<sup>4</sup> Francesco D'Amuri y Giovanni Peri, "Immigration, jobs and employment protection: evidence from Europe before and during the Great Recession" (2012).



75. La base normativa para una visión más positiva y realista de los migrantes está en la abundancia de análisis empíricos, así como en los valores fundacionales de la Unión Europea de respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el estado de derecho y los derechos humanos para todos, como demuestra el contundente régimen de derechos humanos y los instrumentos internacionales de derechos humanos que han ratificado los Estados miembros.

*Contar con la movilidad de toda una generación*

76. Aplicar los valores fundamentales de la Unión Europea a las normativas que están basadas en los hechos y no en la ficción conduce a políticas migratorias que facilitan la movilidad y celebran la diversidad. El desarrollo a largo plazo del marco basado en los derechos humanos que se ha examinado se volverá cada vez más importante para los intereses internos y externos de la Unión. Durante los próximos 25 años, en Europa se producirán cambios a gran escala de la demografía, la sociedad y el mercado laboral.

77. Para 2025, más del 20% de los ciudadanos de la Unión Europea serán mayores de 65 años, con un incremento especial entre los mayores de 85. La población de personas de edad prácticamente se duplicará, de 87,5 millones en 2010 a 152,6 millones en 2060. También se prevé que la parte de las personas de 80 y más años aumentará del 5% al 12%<sup>5</sup>. Al mismo tiempo, en muchos Estados miembros la tasa de fecundidad es inferior a la tasa de "reposición". En los países desarrollados se calcula que es necesaria una tasa media de fecundidad de 2,1 hijos por mujer para mantener a la población en un volumen estable entre generaciones. Los datos demográficos de las Naciones Unidas hacen pensar que entre 2010 y 2015 todos los países de la Unión Europea tendrán una tasa media de fecundidad por debajo del límite de 2.1, siendo la media regional de 1,6.

78. De acuerdo con estos cambios demográficos, la fuerza de trabajo europea está disminuyendo. En 2010, por primera vez se jubilaron más personas en el mercado de trabajo de la Unión Europea que las que ingresaron en él. La Unión Europea y la OCDE prevén que con un incremento neto cero en la migración, la población activa descenderá en un 3,5% para 2020. Durante los próximos 50 años, se calcula que la población activa disminuirá en cerca de 42 millones de personas<sup>6</sup>.

79. Esos cambios pueden exacerbar y ampliar las brechas de aptitudes existentes dentro de la Unión Europea. De las empresas que respondieron a la Encuesta de Empresas Europeas de 2013, el 40% afirmó que, pese a las altas tasas de desempleo, les resultaba difícil encontrar solicitantes de empleo con un conjunto adecuado de conocimientos. Los cambios demográficos examinados van a añadir más presión y urgencia a la necesidad de garantizar el equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo. De acuerdo tanto con la Unión Europea como con la OCDE, para que la Unión Europea cumpla sus objetivos de empleo de 2020, tendrá que recurrir a una combinación de políticas y reconsiderar la forma en que utiliza las aptitudes de los migrantes no pertenecientes a la Unión.

80. En el contexto de tales cambios, según las proyecciones del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, habrá principalmente un aumento de la demanda de trabajadores con niveles de cualificación medio y elevado y descenderá la demanda de trabajadores con un nivel de cualificación bajo. Sin embargo, de acuerdo con las proyecciones, en 2025 la demanda de trabajadores de baja cualificación seguirá siendo importante, en torno a los 43 millones. Esta cifra tiene que considerarse teniendo en cuenta el objetivo de la Unión Europea para 2020 de aumentar la parte correspondiente a los ciudadanos que obtienen enseñanza terciaria, además del rápido incremento de las personas

<sup>5</sup> Comisión Europea, "Population Ageing in Europe, Facts, Implications and Policies" (2014).

<sup>6</sup> *Ibid.*, Véase también OCDE y Unión Europea, "Migration Policy Briefing" (2014).

que lo están haciendo. Según el Centro, entre 2002 y 2013, se registró un incremento del 13% de la parte de habitantes de 30 a 34 años que habían asistido a centros de enseñanza terciaria y un incremento del 57% en el número absoluto de graduados de la enseñanza terciaria.

81. Otra razón para adoptar un enfoque basado en los derechos humanos es que la Unión Europea necesita seguir siendo competitiva a escala mundial. En el Foro Económico Mundial se observaron las tendencias divergentes entre los países europeos, en que algunos, tales como Alemania, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia, se encuentran entre las diez economías más competitivas del mundo, y otras se han quedado a la zaga. El país de la Unión Europea que ocupa el lugar más alto en la clasificación era Alemania, en quinto lugar, y el más bajo, Grecia, en el 81<sup>er</sup> lugar<sup>7</sup>. Actualmente se observa un bajo nivel de migración laboral altamente cualificada de países no pertenecientes a la Unión Europea a la mayoría de Estados miembros debido a los obstáculos al acceso legal y a la renuencia no oficial de los empleadores a contratar a personas de fuera de la región. Esto demuestra de qué manera un enfoque definido por el énfasis en la seguridad puede impregnar todas las dimensiones de la migración.

82. Una migración bien organizada permitiría a los Estados miembros comprender adecuadamente el nivel de aptitudes de los migrantes no pertenecientes a la Unión Europea y apoyar estrategias realistas para colmar la escasez y la falta de mano de obra con el fin de mantener y acrecentar la competitividad mundial. No se puede dar por hecho que los migrantes en situación irregular tienen bajos niveles de cualificación, y aquellos que los tienen pueden contribuir de manera importante teniendo en cuenta el propósito de aumentar la capacidad de los europeos y la previsión de que continúe la demanda de trabajadores con un bajo nivel de cualificación.

83. Una política migratoria bien organizada basada en la movilidad y los derechos humanos también podría ayudar a la Unión Europea a aumentar sus repercusiones humanitarias y de desarrollo. En 2013, los migrantes enviaron aproximadamente 404.000 millones de dólares en remesas, como se destaca en el informe de 2013 del Relator Especial. Los migrantes que se trasladaron de países con un bajo índice de desarrollo humano a países con un índice más elevado experimentaron un aumento de sus ingresos de 15 veces en promedio, se duplicaron las tasas de matriculación y se redujo en 16 veces la mortalidad infantil. Si los derechos de los migrantes se promueven, respetan y protegen con eficacia dentro de procesos migratorios bien administrados, esos resultados para el desarrollo pueden aumentar considerablemente.

84. El compromiso con un cambio generacional en la política de migración que reconoce que la movilidad externa puede reflejar los beneficios de la movilidad interna, equipará mejor a la Unión Europea y a sus Estados miembros para hacer frente a estos cambios económicos, sociales y demográficos de una forma que sostenga la recuperación, aliente el crecimiento y siga desarrollando la competitividad mundial. También permitirá a la Unión Europea promover verdaderamente sus valores fundacionales en sus relaciones con el resto del mundo, de acuerdo con lo previsto en su Tratado Constitutivo.

---

<sup>7</sup> Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report 2014-2015* (Ginebra, 2104).

## IV. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusiones

85. Los acontecimientos en el mar Mediterráneo y el reflejo de ese sufrimiento en cada etapa del proceso migratorio durante los últimos dos años han demostrado claramente que el *statu quo* en relación con el enfoque de la Unión Europea del control de fronteras, el asilo y la migración no es sostenible. La capacidad de los migrantes de llegar a tierra europea a pesar de las enormes inversiones en la seguridad de las fronteras muestra sin lugar a dudas que es imposible sellar las fronteras internacionales. La migración es una parte muy antigua de la condición humana, y en el mundo globalizado y lleno de conflictos en que vivimos, es inevitable.

86. El precio de negar esta realidad es enorme. Lo que es más importante todavía, es que los costos humanos siguen creciendo. No hay indicios de que los factores de expulsión y de atracción que influyen en las pautas migratorias vayan a cambiar y que vayan a disminuir los muchos abusos graves de los derechos humanos. Además de los costos humanos, la enorme inversión de recursos por la Unión Europea y sus Estados miembros en mecanismos ineficaces y paradójicos de control de fronteras podría utilizarse de muchas otras maneras.

87. Por muy grandes que sean estos costos, de modo alguno son inevitables. No está más allá del discernimiento moral de la Unión Europea reducir considerablemente el sufrimiento de un gran número de migrantes. El sistema regional de derechos humanos de la Unión y otras disposiciones normativas, sus valores fundacionales y su fuerte tradición de promover la paz, la seguridad y los derechos humanos, muestran claramente que la Unión puede desempeñar una función de liderazgo mundial en cuanto al problema de la migración.

88. Reclamar esta función de liderazgo entraña desarrollar enfoques de derechos humanos coherentes y holísticos que requieren intervenciones a corto, medio y largo plazo. Tiene importancia vital que a corto plazo la Unión Europea amplíe las operaciones de búsqueda y salvamento, siga explorando alternativas a la detención, particularmente para los niños, empiece a ofrecer más oportunidades de reasentamiento a las personas venidas de la República Árabe Siria y otros países, de acuerdo con la parte que le corresponde de los recursos mundiales, y evalúe la lógica de Dublín que está fracasando y las presiones sistémicas que está creando.

89. Aunque el mundo ya tiene considerables efectos sobre los derechos humanos de los migrantes, es importante que la Unión Europea también adopte una visión estratégica y a largo plazo. A medio plazo, la Unión debe seguir proporcionando oportunidades de reasentamiento y abrir canales de migración regular a todos los niveles de cualificaciones, invertir en la inspección del trabajo y hacer frente a la xenofobia, el racismo y la discriminación dirigidos contra los migrantes. Esos cambios deben sostenerse a largo plazo y verse acompañados por una reevaluación fundamental del concepto de migrantes y el desarrollo de programas de integración dentro del contexto de las políticas generales de diversidad.

90. Para lograr un éxito sostenible, la Unión Europea debe considerar de qué forma sus principios fundacionales y las disposiciones normativas se aplican a los que no son ciudadanos de sus Estados miembros. Debe utilizar un análisis empírico y recurrir al pensamiento racional y a largo plazo para desafiar los muchos conceptos negativos que apuntalan los debates actuales sobre la sociedad y la política relacionados con la migración dentro de la Unión Europea. Entre estos figuran la estricta división entre migrantes internos y externos, la idea de que los migrantes

irregulares son "ilegales", la preocupación por que la migración irregular no procedente de la Unión Europea sea una "carga" en el contexto de los continuos problemas fiscales y la percepción de los migrantes como "ladrones de trabajo" que privan a los ciudadanos locales de oportunidades económicas.

91. Los beneficios de esta reevaluación y la adopción por la Unión Europea de una función de liderazgo van mucho más allá del cumplimiento de las obligaciones normativas. Los análisis económicos empíricos por lo general concluyen que los migrantes contribuyen al crecimiento económico y a la productividad. A medida que Europa vaya cambiando durante la siguiente generación, ampliar la movilidad a los que están fuera de sus fronteras permitirá a los Estados miembros de la Unión Europea obtener oportunidades para la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible tanto dentro como fuera de la Unión.

## **B. Recomendaciones**

### **1. Recomendaciones generales**

#### **A la Unión Europea y a sus Estados miembros**

##### *En general*

92. Aceptar la imposibilidad de "sellar" las fronteras y los incentivos perversos y las paradojas creados por el sistema actual, así como la inevitabilidad y los beneficios de la movilidad. Por otra parte, insistir en la necesidad de ofrecer incentivos a todos los migrantes para que recurran únicamente a los servicios proporcionados por la Unión Europea y sus Estados miembros y utilicen los mecanismos de control de la entrada y la salida en lugar de dirigirse a las redes de tráfico.

93. Invertir en el desarrollo general de una política de migración coherente y sólida que refleje plenamente los derechos humanos de los migrantes consagrados tanto en el derecho internacional como regional.

94. Transmitir una hoja de ruta para la evolución de esta política mediante la elaboración de una estrategia para 25 años que esboce claras intervenciones a corto, medio y largo plazo y articule una visión compartida de la forma en que la Unión Europea puede contar con la movilidad durante una generación.

95. Invertir en colmar las lagunas de datos, como los referentes a los mercados laborales clandestinos, la explotación laboral de los migrantes, las muertes en el mar y los factores de expulsión y de atracción, con el fin de elaborar políticas basadas en pruebas. Además, aumentar la armonización y coordinación respecto de las fuentes de datos sobre migración para crear un cuadro sistémico.

96. Por medio de análisis empíricos y una visión a largo plazo, reflexionar sobre el concepto que se tiene de los migrantes y la migración que apuntalan las políticas de seguridad contraproducentes e ineficaces y desembocan en la percepción de los migrantes como delincuentes y en su estigmatización.

97. Integrar esos análisis a escala política, así como en la comunicación pública y los programas educativos.

98. Reconocer plenamente los factores de expulsión y de atracción de la migración irregular, en particular la que ocurre en el mar, y la responsabilidad de la Unión Europea de administrarlos y mitigarlos.

99. Utilizar la considerable influencia de la región en el mundo, incluidos dos representantes permanentes y uno no permanente en el Consejo de Seguridad, para promover soluciones más eficaces a las crisis humanitarias en la República Árabe Siria, Ucrania y otros países.

*Canales de migración regular*

100. Asumir la función de liderazgo mundial en relación con la Guerra Civil siria y otras crisis humanitarias y reducir el mercado para los traficantes mediante el desarrollo, en cooperación con otros Estados del norte, de oportunidades de reasentamiento, de modo que la Unión Europea pueda acoger a más de 1 millón de refugiados de todo el mundo (el 0,2% de la población total de la Unión Europea) a lo largo de varios años.

101. Desarrollar e incentivar otros canales regulares y seguros de migración, en particular para los trabajadores con diversos grados de cualificación, incluidos los que perciben salarios bajos. Estudiar una serie de posibilidades para la migración legal, tales como las admisiones humanitarias, los visados humanitarios, la protección temporal, la reunificación familiar, las admisiones económicas para personas con cualificaciones de todos los niveles, así como para la búsqueda de empleo, la movilidad de los estudiantes y la evacuación médica, de acuerdo con las propuestas de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

102. Los Estados miembros de la Unión Europea deben aumentar el número de migrantes admitidos con arreglo a los programas existentes de migración regular, en particular el sistema de Tarjetas Azules, la directiva sobre trabajadores temporeros y la futura directiva sobre estudiantes e investigadores.

*Búsqueda y salvamento*

103. Prepararse para más llegadas por mar y comprometerse a cumplir plenamente las obligaciones en virtud del derecho internacional de proporcionar servicios de búsqueda y salvamento a los migrantes en peligro en el mar, siendo los servicios estatales la piedra angular de las operaciones de búsqueda y salvamento.

104. Estudiar cuidadosamente las opciones para eliminar los incentivos que repercuten negativamente en la disposición de las embarcaciones privadas a prestar ayuda a los migrantes en peligro, en particular mediante el desarrollo de un procedimiento por el que se ofrezca indemnización por las pérdidas comerciales.

105. Elaborar protocolos sobre la forma en que las embarcaciones militares desplegadas en el mar Mediterráneo con fines que no sean la búsqueda y el salvamento puedan responder a los incidentes de migrantes en peligro para complementar la acción estatal.

106. Seguir desarrollando mecanismos solidarios y de reparto de responsabilidad entre los Estados fronterizos y no fronterizos en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento y la tramitación de solicitudes de protección por medio del suministro de recursos técnicos, financieros y humanos.

*Administración externa de la migración*

107. Mejorar la coherencia del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, integrar mecanismos rigurosos de derechos humanos, garantías procesales, control y supervisión de los acuerdos con países que no son de la Unión y dar prioridad a los proyectos en los países de origen y tránsito que mejoren los derechos humanos de los migrantes. Por ejemplo, según la propuesta de la Agencia de los Derechos

Fundamentales de la Unión Europea, asignar prioridad al apoyo que mejore las operaciones de búsqueda y salvamento en el marco de las medidas para crear una capacidad de gestión de las fronteras de los Estados que no forman parte de la Unión Europea, así como apoyo a las instituciones nacionales de derechos humanos.

108. Convertir la promoción de la auténtica movilidad para los migrantes no europeos en la piedra angular del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad.

*Dublín y la detención*

109. Evaluar el fallo sistémico del mecanismo de Dublín. Invertir la lógica actual permitiendo que los solicitantes de asilo registren sus solicitudes en el país de su elección dentro de la Unión Europea, apoyando al mismo tiempo a los países receptores de solicitudes de asilo con una asistencia financiera y técnica proporcionada y suficiente.

110. Invertir en una ampliación y armonización considerables de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo por conducto de diversos mecanismos, en particular mediante el reconocimiento mutuo de las decisiones sobre la determinación de la condición de refugiado, el intercambio de jueces especializados en refugiados entre los Estados, una junta de apelaciones sobre la determinación de la condición de refugiado común para la Unión Europea o mecanismos de recepción compartidos.

111. Desplegar esfuerzos coordinados para abandonar la detención de todos los migrantes, e invertir en alternativas que eviten castigar a los que lleguen de forma irregular. Incorporar un modelo que responda rápidamente al fuerte deseo de la inmensa mayoría de los migrantes de trabajar y contribuir a la sociedad y aprovechar esa aspiración.

112. De acuerdo con el principio del interés superior del niño, incrementar las protecciones que se ofrecen a los niños migrantes, en particular a los menores no acompañados, y a las familias con niños. Aspirar a erradicar completamente la detención de niños y responder adecuadamente a la vulnerabilidad de los niños en las disposiciones sobre la recepción y la protección social. La verificación de la edad no justifica la detención, y los Estados miembros deben tratar de elaborar un modelo que asuma la vulnerabilidad y responda ofreciendo protección adecuada, teniendo en cuenta los efectos particularmente perjudiciales de los períodos incluso breves de la detención de niños.

*Acceso a la justicia y la protección social*

113. Eliminar los obstáculos al acceso a la justicia garantizando que los migrantes puedan acceder a los recursos jurídicos contra las violaciones de sus derechos de forma efectiva y no simplemente sobre el papel. Facilitar el acceso a la justicia, sin temor a la detección, detención o deportación, para ayudar a los migrantes a luchar por sus derechos, llegaría muy lejos en la tarea de legitimar las nuevas políticas migratorias, por una parte, mostrando que la soberanía territorial y los derechos humanos no son incompatibles y, por otra, de modificar las mentalidades que ven la migración desde fantasías de lucha y estereotipos.

114. Colocar "cortafuegos" entre la aplicación de la ley sobre la inmigración y los servicios públicos, para que todos los migrantes en la Unión Europea puedan tratar de acceder a la justicia y a los servicios sociales sin miedo a ser denunciados a las autoridades de inmigración ni deportados.

115. Garantizar que las personas que ofrecen servicios, como la asistencia en las operaciones de búsqueda y salvamento, asistencia médica, asesoramiento en cuanto a refugios y asistencia jurídica, están protegidos explícitamente del procesamiento con arreglo a la directiva sobre facilitación.

116. Los Estados miembros de la Unión Europea deben liberarse de su dependencia del trabajo barato que ofrecen los trabajadores migrantes en sectores económicos concretos y garantizar que los derechos laborales se respeten para todos, en particular los migrantes, así como los migrantes irregulares, por medio de la aplicación plena de la directiva sobre sanciones a los empleadores y una inspección de trabajo rigurosa. La inversión a largo plazo en la aplicación de los derechos laborales y humanos para todos los trabajadores, incluidos los migrantes, cualquiera que sea su condición, permitirá a la Unión colmar el incremento inevitable de la escasez en los mercados laborales de forma eficiente y organizada.

117. Mejorar la rendición de cuentas por las violaciones de los derechos de los migrantes, en particular por medio del apoyo y la cooperación continuos con el Defensor del Pueblo Europeo y mediante el fortalecimiento de la coordinación entre las instituciones nacionales de derechos humanos.

118. Reconsiderar la negativa general de los Estados miembros de la Unión Europea a ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

## 2. Recomendaciones a instituciones concretas de la Unión Europea

### *A la Comisión Europea*

119. Dirigir la elaboración de una política de migración coherente y basada en los derechos humanos, en particular una estrategia de 25 años para las instituciones y los Estados miembros de la Unión Europea.

120. Seguir desarrollando las iniciativas existentes para incorporar los derechos humanos en la labor de la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior.

121. Investigar las violaciones e iniciar con diligencia procedimientos de infracción contra los Estados miembros que violen la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en lo que respecta a los derechos de los migrantes.

122. Ampliar la labor de exploración de la viabilidad de nuevas formas para proporcionar vías jurídicas a la migración para las personas en situaciones humanitarias y aplicar con prontitud la reforma.

123. Lograr una mayor coherencia normativa entre la labor de las diversas Direcciones Generales de la Comisión Europea en el ámbito de la migración. Tratar de conectar el trabajo humanitario de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil con la labor más amplia de la Comisión sobre migración, en particular la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior.

124. Proporcionar apoyo a los Estados miembros en la integración del Sistema Europeo Común de Asilo en la legislación nacional y lograr su aplicación eficaz.

125. Por medio de la labor de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, prestar apoyo a los Estados miembros en el abandono del trabajo barato basado en el abuso de los trabajadores migrantes, recurriendo a un sistema de migración justo, organizado y legal mediante la represión de los empleadores explotadores.

126. **Dirigir las medidas para luchar contra los discursos negativos contra la inmigración con el fin de facilitar y mejorar la integración de los migrantes en Europa.**

*Parlamento Europeo*

127. **Ejercer la supervisión democrática de las políticas y prácticas de migración, alentando la asignación de prioridad a los problemas de derechos humanos en todo el proceso.**

128. **Centrarse en la mejora del control democrático y el fortalecimiento de la diligencia debida en materia de derechos humanos, así como la supervisión en cuanto a la elaboración de los acuerdos de migración externa con arreglo al Enfoque Global de la Migración y la Movilidad.**

*A FRONTEX*

129. **Incrementar los recursos y la independencia que se otorga al Oficial de Derechos Fundamentales de FRONTEX para que continúe la labor y utilice el trabajo realizado hasta la fecha.**

130. **Garantizar que la Operación Triton respete las normas internacionales en cuanto a la protección en el mar y que la plena transición de la Operación Mare Nostrum no ocasione la pérdida evitable de vidas de migrantes en el mar Mediterráneo.**

131. **Utilizar el mandato de coordinación e intercambio de información para apoyar la creación de consenso y coherencia en relación con las zonas de búsqueda y salvamento y las prácticas de desembarco.**

132. **En todo momento abstenerse de la utilización del término "ilegal" en relación con los migrantes.**

133. **Garantizar el seguimiento adecuado de las alegaciones de violaciones de los derechos humanos cometidas en el contexto de las operaciones de FRONTEX. Establecer y financiar adecuadamente el mecanismo de denuncias individuales sobre las violaciones de los derechos humanos de los migrantes (según se dispone en el artículo 26 a) 1) del Reglamento (UE) N° 1168/2011 y de acuerdo con la recomendación del Defensor del Pueblo Europeo en el contexto de su investigación de la causa OI/5/2012/BEH-MHZ. Los particulares y sus familias, así como las organizaciones de la sociedad civil, deben tener acceso al mecanismo de denuncias y a reparaciones adecuadas.**

134. **En cumplimiento del artículo 3, 1) a) del Reglamento (UE) N° 1168/2011, suspender o poner fin a las operaciones en caso de violaciones persistentes y graves.**

*Al Consejo de Europa*

135. **Apoyar a la Unión Europea en la incorporación de los problemas de derechos humanos en las políticas de administración de la migración y las fronteras y la aplicación de las recientes sentencias pertinentes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, desarrollando con ello nuevas sinergias entre ambas organizaciones.**



*A la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*

136. Continuar su labor de importancia vital en el desarrollo de la base de pruebas relacionada con las cuestiones principales de la migración y los derechos humanos, en particular la gestión de fronteras, la integración y el acceso a la justicia. Hacer más visibles esas cuestiones y presentar informes sobre los problemas principales.

137. Integrar en su labor el seguimiento de la Conferencia sobre Derechos Fundamentales de 2014.

*Al Defensor del Pueblo Europeo*

138. Continuar su labor crucial en el establecimiento de la rendición de cuentas por las violaciones de los derechos de los migrantes.

139. Seguir desarrollando la cooperación entre las instituciones nacionales de derechos humanos y el Defensor del Pueblo Europeo en cuestiones relacionadas con la migración.

## Anexo

*[Inglés únicamente]*

### A. Additional sources consulted for the Special Rapporteur's report

1. In addition to the three country visits undertaken, as well as insight gained from the Special Rapporteur's on-going contribution to regional dialogues, the following sources were consulted:

- Amnesty International, 2015, "EU 'burying heads in the sand' as hundreds more migrants die at sea off Italy"
- Amnesty International, 2014, "Lives Adrift"
- Amnesty International, 2014, "Fortress Europe"
- Coleman, N, 2009, "European Readmission Policy"
- Council of Europe Commissioner for Human Rights, 2013, "The right to leave a country"
- European Commission, 2014, "Report on the implementation of the Global Approach to Migration and Mobility", 2012-2013
- Carrera, S & den Hertog, L, 2015, "Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean"
- Card, 1990, "The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market"
- Cedefop, 2014, "Skills forecast, main results"
- D'Amuri, F & Peri, G, 2012, "Immigration, Jobs and Employment Protection: Evidence from Europe before and during the Great Recession"
- Gallagher, A, 2015, "Migrant Smuggling"
- Economist, 2014, "Quality Time"
- Eisele, K, 2014, "The External Dimension of the EU's Migration Policy"
- Europa, 2015, "Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU response"
- European Commission, 2015, "Public Health, Policy"
- European Commission, 2015, "Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants"
- European Commission, 2014, "Employment: report shows worker mobility key to tackle EU demographic and skills challenges"
- European Commission, 2014, "Population ageing in Europe, Facts, implications and policies"
- European Commission, 2014, "Employment: report shows worker mobility key to tackle EU demographic and skills challenges"
- European Commission, 2014, "Ad-Hoc Query on EURODAC Fingerprinting"
- European Commission, 2013, "Directive of the European Parliament and of the council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the

purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training voluntary service and au pairing”

- European Court of Human Rights, 2014, “Dublin Cases Factsheet”
- European Court of Human Rights, 2014, “*Sharifi and Others v. Italy and Greece*”
- European Court of Human Rights, 2012, “*Hirsi Jamaa and Others v. Italy*”
- European Court of Human Rights, 2012, “Case of *Louled Massoud v. Malta*”
- Eurofound, 2014, “2013 European Company Survey, Headline findings”
- European Policy Centre, 2015, “Historical choices after the massacres in Paris”
- EUROSTAT, 2014, “Asylum statistics”
- EUROSTAT, 2014, “Asylum quarterly report”
- EUROSTAT, 2014, “Europe 2020 Indicators”
- FRA, 2015, “Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox”
- FRA, 2014, “Fundamental rights at Europe’s southern sea borders”
- FRA, 2014, “Conference Conclusions”
- Frontex, 2014, “FRAN Quarterly, Quarter 3, July –September 2014”
- Human Rights Watch, 2015, “World Report”
- Human Rights Watch, 2012, “Boatride to Detention”
- García Andrade, P, 2013, “The Legal Feasibility of the EU’s External Action on Legal Migration: The Internal and the External Intertwined”
- Global Detention Project, 2015, “Countries”
- Global Initiative against Transnational Organised Crime, 2014, “Smuggled Futures: The dangerous path of the migrant from Africa to Europe”
- Guild, E, & Minderhoud, P, 2012, “The First Decade of EU Migration and Asylum Law”
- ILO, 2015, “Discussion paper: Promoting decent work for migrant workers”
- ILO, 2011, “Equality at work: The continuing challenge”
- Immigration Law Practitioners’ Association, 2014, “Information sheet, Dublin III”
- IMO, 2014, “International Convention on Maritime Search and Rescue”
- IOM, 2014, Interview with Admiral Pettorino, Italian Coast Guard: “Saving Lives is Our Only Concern”
- JRS, 2014, “Alternatives to Detention”
- JRS, 2013, “Protection Interrupted”
- Migreurop, 2013, “Atlas of Migration in Europe”
- Migrant Policy Institute, 2013, “Immigrant and Emigrant Populations by Country”
- New York Times, 2015, “Germany Isn’t Turning Backward”
- New York Times, 2015, “Debunking the Myth of the Job-Stealing Immigrant”
- OECD, 2014, “Matching Economic Migration with Labour Market Needs”

- OECD, 2014, “Migration Policy Debates”
- Oxford University & European Research Council, 2015, “The New Face of Italian Immigration Detention: A Retreat from the Criminalisation of Migrants”
- Oxford University, 2014, “Irregular Migrants in Italy”
- Peri, G, 2015, “Immigrants’ Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data”
- Peri, G, 2015, “The Labor Market Effects of Reducing the Number of Illegal Immigrants”
- Policy Review, 2014, “Racism is rife in the workplace right across Europe”
- Red Cross Office for Europe, 2013, “Shift Borders, Externalising migrant vulnerabilities and rights?”
- Sampson, R & Mitchell, G, 2013, Journal on Migration and Human Security, Volume 1 Number 3 (2013): 97-121, “Global Trends in Immigration Detention and Alternatives to Detention: Practical, Political and Symbolic Rationales”
- UN DESA, 2014, “Fertility Rates”
- UNHCR, 2015, “War stokes further growth in forced displacement in first half 2014”
- UNHCR, 2014, “The Dublin Regulation”
- UNHCR, 2014, “Background paper: High Commissioner’s Dialogue on Protection Challenges: Protection at Sea”
- UNHCR, 2014, “Central Mediterranean Sea Initiative”
- UNHCR, 2013, “A New Beginning, Refugee Integration”
- UHCHR Malta, 2012, “UNHCR launches report on the public’s view about refugees and migrant”
- UN OHCHR Regional Office for Europe, 2013, “Rights of Migrant Domestic Workers in Europe”
- UN OHCHR Regional Office for Europe, 2013, “The Human Rights of Migrant Workers”
- UN OHCHR Regional Office for Europe, 2015, “General background on EU migration policies”
- UNODC, 2011, “The role of organized crime in the smuggling of migrants from West Africa to the European Union”
- UNRIC, 2015, “Migrant centers to be shut down after suicide”
- United Nations University WIDER, 2013, “The External Dimension of the EU’s Migration Policy: Towards a Common EU and Rights-Based Approach to Migration?”
- World Economic Forum, 2014, “The Global Competitiveness Report 2014–2015”

## **B. Key legal, institutional and policy developments since 2013**

2. As discussed in the Special Rapporteur’s 2013 report, there are a large number of legal, institutional and policy mechanisms that contribute to migration, border control and

asylum. The focus of the below section will be on the most pertinent developments since 2013.

## 1. Legal

### *Dublin III*

3. The Dublin system was updated in 2013 by two EU directives, which form part of the most recent asylum acquis. The Eurodac regulations (Regulation (EU) No. 603/2013), established a database system whereby migrants are fingerprinted in their country of origin to ensure they can be returned to the country in which their asylum claim should be processed under Dublin. Regulation (EU) No. 603/2013 also updated the overall regulations governing the Dublin Regulations system. Following the passing of Dublin Regulation III and No. 603/2013, the recasted Dublin Regime came into force in January 2014.

4. The overall purpose of the updated regime is: to ensure that one Member State is responsible for the examination of an asylum application; to deter multiple asylum claims; to determine as quickly as possible the responsible Member State to ensure effective access to an asylum procedure; and to ensure procedural safeguards such as the right to information, personal interview, and access to remedies as well as a mechanism for early warning, preparedness and crisis management.<sup>8</sup>

5. Some new provisions are included which could potentially improve the protection of the rights of migrants, including restrictions on the use of detention when transferring a migrant between countries, respect for the unity of the family and a duty on states to inform migrants of the implications of being transferred between countries. Under the regime one member state is responsible for the examination of an asylum claim and the normal process is that the country the migrant arrives in processes an asylum application. However under the regulations migrants cannot be returned to the countries they originally entered to have their claims processed if there are systemic failings within the asylum system.<sup>9</sup>

6. In addition, Dublin III introduces an early warning mechanism and aims to make it easier to detect problems in a member state's asylum system so that the EU Commission and the European Asylum Support Office (EASO) can provide early assistance before the situation degenerates.

### *EU Regulation 656/2014*

7. As a response to protection at sea challenges, EU regulation on surveillance of the external sea borders in the context of Frontex co-operation was adopted in May 2014 and entered into force in July. It sets out rules for the interception of vessels during joint operations at sea, including for SAR situations and the disembarkation of intercepted or rescued people. The aim of the new Regulation is to resolve confusion over diverging national interpretations of international provisions on maritime surveillance by setting out clear rules to be laid out in Frontex operational plans and followed during Frontex joint operations.<sup>10</sup>

8. According to the regulation, if during a joint operation there is reason to believe that a vessel or persons on board are in an emergency situation, the maritime and aerial assets must contact the responsible Rescue Coordination Centre (RCC); they must transmit all

<sup>8</sup> Immigration Law Practitioners' Association, 2014, "Information sheet, Dublin III".

<sup>9</sup> UNHCR, 2014, "The Dublin Regulation".

<sup>10</sup> Amnesty International, 2014, "Lives adrift: Refugees and migrants in peril in the central Mediterranean".

available information to the RCC, place themselves at its disposal and follow its instructions to assist with the rescue operation and disembark the rescued persons in a place of safety. This procedure is detailed in the operational plans of each Frontex-coordinated operation.<sup>11</sup>

*Seasonal Workers Directive (2014/36/EU)*

9. This Directive, passed in February 2014, was the first directive on legal migration to focus on low-skilled economic migration. Member States have until 30 September 2016 to transpose the provisions of the Directive into their national laws, regulations and administrative provisions. Its declared aim is to set out “fair and transparent rules of entry and stay of seasonal workers who are not EU citizens”. It is destined for seasonal workers who retain their principal place of residence in a country outside of the EU and stay temporarily in the EU to carry out a “seasonal” activity such as agriculture and tourism. Its seeks to establish “a common set of rights to which seasonal workers are entitled during their stay in the EU in order to avoid their economic and social exploitation”. It therefore stipulates that workers are entitled to equal treatment with nationals of the host member state with regard to terms of employment. This includes working conditions, leave and holidays, health and safety requirements at the workplace and social security.

10. In contrast to these positive provisions in relation to the human rights of migrants, the Seasonal Workers Directive also aims to provide for incentives and safeguards to prevent temporary stays from becoming permanent. However those who are already in the EU would be allowed to extend their contract or change their employer at least once. Re-entry of those who return every year is to be facilitated in order to promote circular migration. While the Directive provides a framework, again it leaves the Member States to determine how many workers they admit and allows them the latitude to reject applications if EU workers are available.<sup>12</sup>

*New mobility partnerships and readmissions agreements under the GAMM*

11. The GAMM framework has four priorities: better organising legal migration and fostering well managed mobility; preventing and combating irregular migration and eradicating trafficking in human beings; maximising the development impact of migration and mobility; and promoting international protection and enhancing the external dimension of asylum.

12. The GAMM is constituted by a complex and vast array of loosely associated policy and legal mechanisms, as well as a number of different migration related projects within origin, transit and destination countries, including those related to South-South migratory flows. The GAMM includes 8 regional dialogues, which are designed to foster coordinated action between the EU and other continents at the regional level. Also under the GAMM, sit plurilateral and bilateral agreements between EU and EUMS and specific third countries. In the period 2012-2013, the Commission supported more than 90 migration-related projects with a collective budget of over € 200 million.<sup>13</sup>

13. Mobility Partnerships are a key tool and have been prominent in the EU’s recent external dialogue about its migration and border management. They encompass a broad range of issues ranging from development aid to temporary entry visa facilitation, circular migration programmes and the fight against unauthorised migration, including cooperation

<sup>11</sup> European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

<sup>12</sup> OHCHR Regional Office for Europe, 2015, “Overview of EU Migration”.

<sup>13</sup> European Commission, 2015, “GAMM Implementation Report”.

on readmission. The EU holds these Mobility Partnerships with 8 countries. The EU has signed Mobility Partnerships with Morocco, Tunisia, Azerbaijan and Jordan since the Special Rapporteur's report in 2013. Furthermore, a Common Agenda on Migration and Mobility has been signed with Nigeria. Discussions are ongoing with Belarus on developing a Mobility Partnership.

14. Since 2012, the EU has also signed readmission agreements with four new countries Armenia, Azerbaijan, Turkey and Cape Verde, which all entered into force in 2014.<sup>14</sup>

## 2. Institutional

### *Search and rescue*

15. The further reinforcement of the SAR services provided to migrants in the Mediterranean Sea are an important institutional development since 2013. The Italian rescue operation, Mare Nostrum, was launched in response to the hundreds of migrants who died in shipwrecks near the island of Lampedusa in October 2013. Mare Nostrum is reported to have saved the lives of as many as 160,000 migrants in the Mediterranean Sea in 2014. Despite pressure from civil society organisations, the Italian government ended Mare Nostrum in December 2014 because of high costs, the lack of support from other European countries for the operation and the initiation of Operation Triton.<sup>15</sup>

16. Mare Nostrum was a specific mission run by the Italian Navy. It was initiated despite pre-existing regional discussions about a Frontex operation and was described by Italian Coast Guard Admiral Pettorino as "a very important message of humanity and civil responsibility sent out by the Italian Government". It wasn't a totally new operation but was a significantly scaled up version of the Italian naval operation "Constant Vigilance".

17. Reported operating budgets for Mare Nostrum differ. Media reports suggested that it cost EUR 9 Million per month to run, whereas funding granted by the European Commission Borders Fund (EBF) suggested that EUR 1.8 Million would cover a month's worth of running costs. More than 900 personnel are estimated to be involved in the implementation of Mare Nostrum, which stretched far beyond the territorial waters of Italy's territorial waters and continuous zone. The operation deployed a large number of navel ships, as well as helicopters, airplanes and drones.<sup>16</sup>

18. Debates have been witnessed within Europe about whether Mare Nostrum was a pull factor for irregular migrants. Pettorini asserted that the operation was not a migration pull factor and that those on boats were motivated by the humanitarian situations they were fleeing. However other reports have discussed how smugglers abused the presence of Mare Nostrum by making shorter journeys to where they knew migrant would be rescued allowing them to facilitate more sea-based trips.<sup>17</sup>

19. Operation Triton, a Frontex initiative, was launched as a response to the continued loss of life at sea in the Mediterranean in 2014. The Triton joint operation, coordinated by

<sup>14</sup> European Commission, 2015, "Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants".

<sup>15</sup> Amnesty International, 2014, "Italy: Ending Mare Nostrum search and rescue operation would 'put lives at risk'".

<sup>16</sup> Carrera, S & den Hertog, L, CEPS, 2015, "Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean".

<sup>17</sup> IOM, 2014, "Interview with Admiral Pettorino, Italian Coast Guard: "Saving Lives is Our Only Concern" & Carrera, S & den Hertog, L, CEPs, 2015, "Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean".

Frontex, started its activities in the Central Mediterranean in support of the Italian efforts on 1 November 2014.<sup>18</sup>

20. Whilst Operation Triton has been dubbed as a replacement for Mare Nostrum, the reality is more complex. When Mare Nostrum was launched there were two Frontex joint operations in existence and dialogue was on going about further community support. In 2014, the Italian Government started to lobby other EUMS for financial and technological support for an “exit strategy” from Mare Nostrum. Alongside this lobbying, other EUMS were trying to build support for additional resources for Frontex to support rescue at sea. As the concept of a Frontex joint operation developed there was significant confusion about the relationship between such a mission and the existing efforts of the Italian Government. It became clear that Frontex was not prepared to provide an operation as comprehensive as Mare Nostrum because of the high costs and that Operation Triton whilst providing SAR services would have much more of a focus on border management.<sup>19</sup>

21. With the support of 18 EUMS, as well as a number of EU agencies and international organisations, and a monthly budget of around EUR 2.9 million, Operation Triton was launched in November 2014. Despite reported disagreement about the continuation of Mare Nostrum within Italy and pressure from human rights organisations, the Italian Government ceased their SAR services but contributes to Operation Triton.<sup>20</sup>

22. Operation Triton covers a narrower geographic focus but coordinates the deployment of 2 fixed wing surveillance aircrafts, 3 patrol vessels, 2 coastal patrol vessels, 2 coastal patrol boats and 1 helicopter in order to assist Italy in coping with the on-going migratory flows. In addition, Italian assets form part of the operation. Five debriefing teams are deployed to support the Italian authorities in collecting intelligence on the people-smuggling networks operating in origin and transit countries as well as two screening teams.

23. The core objective of the Triton operation is to provide assistance to the Italian authorities’ efforts to ensure effective surveillance of the maritime borders and in addition provides assistance to any person on board a vessel in distress.<sup>21</sup> Figures published by the European Commission on January 13 2015 indicated that since the launch of the Triton joint operation on 1 November 2014, the participating authorities have dealt with 130 incidents of which 109 were SAR cases. 16,402 people were detected, including 15,325 persons found on boats in distress. In addition to that, 57 facilitators were arrested. The EU has cited the operation as an example of solidarity and best practice sharing between Member States.<sup>22</sup>

#### *European Border Surveillance System (EUROSUR)*

24. The EUROSUR legislation discussed in became formally operational on 1 December 2013. It is designed to improve the information exchange and cooperation between border control authorities and will involve increased surveillance of the European Union’s sea and land borders using a vast array of new technologies, offshore sensors and satellite tracking systems. Its “smart borders package”, will create one of the world’s largest

<sup>18</sup> Europa, 2015, “Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU response”.

<sup>19</sup> European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

<sup>20</sup> Carrera, S & den Hertog, L, CEPs, 2015, “Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean”.

<sup>21</sup> Carrera, S & den Hertog, L, 2015, “Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean”.

<sup>22</sup> Europa, 2015, “Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU response”.



biometric databases, with as one of its key aims the identification of individuals who have overstayed their visas, together with the prevention of irregular migration. One of the three stated objectives of the EUROSUR system is to reduce deaths at sea contributes to protecting and saving the lives of migrants trying to reach European shores.

25. At European level, Frontex is establishing the European Situational Picture and the Common Pre-frontier Intelligence Picture, which will be continuously upgraded in 2014-2015. Frontex also established, as an initial service, the service for the “common application of surveillance tools”, consisting of information derived from satellite imagery and from ship reporting systems together with the EU Satellite Centre and the European Maritime Safety Agency (EMSA).<sup>23</sup>

#### *Frontex’s Fundamental Rights Officer*

26. Since the publication of the Special Rapporteur’s 2013 report, the office of Frontex’s Fundamental Rights Officer (FRO) has been more fully developed. The work of Ms. Inmaculada Arnaez Fernandez and those supporting her since the inception of the FRO mandate is considered an example of good practice. The Fundamental Rights Officer is involved in many activities of the Agency such as the establishment of a Code of Conduct for Joint Return Operations, the Vega handbook on children (soon to be finalised) and the establishment of a mechanism for monitoring fundamental rights. She is involved in preparing the operational plans for joint operations and she also carries out field visits to these operations. She reports to the Management Board at each of its meetings on joint operations, in particular any incidents reported during these operations, capacity building, as well as on relations with other agencies, such as the European Asylum and Support Office.<sup>24</sup>

#### *The Fundamental Rights Agency*

27. The EU’s FRA has been active on the issues related to the human rights of migrants in relation to border management. Their 2014 annual conference focussed the human rights of migrants. The outputs of the conference reflected the key human rights concerns and a significant degree of commonality with the findings of the Special Rapporteur, as discussed in the policies and dialogues section below. In addition the agency have published a number of publications on key issues.<sup>25</sup>

### **3. Policies and dialogues**

#### *European Agenda on Migration*

28. The European Commission launched the work on elaborating a European Agenda on Migration on 4 March 2015, which is expected to be adopted on 13 May. It aims to set out its ideas for a comprehensive, coherent and holistic approach to migration, covering both legal and irregular migration. Its four main areas of focus are a common asylum system; a new policy on legal migration; fighting irregular migration and trafficking more robustly; and securing Europe’s external borders.

<sup>23</sup> European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

<sup>24</sup> European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

<sup>25</sup> FRA, 2014, “Conference Conclusions”.

*European Council Strategic Guidelines*

29. In its Conclusions of 26-27 June 2014, the European Council has adopted the new “Strategic Guidelines for Legislative and Operational Planning for the coming years within the EU’s Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ)”. These Strategic Guidelines identified the need for an organised migration policy on both the basis of international protection and the long-term economic interests of the EU, as shown from the extracts below:

30. “Faced with challenges such as instability in many parts of the world as well as global and European demographic trends, the Union needs an efficient and well-managed migration, asylum and borders policy, guided by the Treaty principles of solidarity and fair sharing of responsibility, in accordance with Article 80 TFEU and its effective implementation. A comprehensive approach is required, optimising the benefits of legal migration and offering protection to those in need while tackling irregular migration resolutely and managing the EU’s external borders efficiently.

31. To remain an attractive destination for talents and skills, Europe must develop strategies to maximise the opportunities of legal migration through coherent and efficient rules, and informed by a dialogue with the business community and social partners. The Union should also support Member States’ efforts to pursue active integration policies which foster social cohesion and economic dynamism.”<sup>26</sup>

*The proposal for a holistic approach to migration from the European Parliament*

32. In December 2014, the Civil Liberties Committee of the European Parliament adopted a resolution calling for a holistic EU approach on migration in the Mediterranean. The resolution includes sanctions for smugglers and human traffickers, and migration management agreements with third countries for cooperation and safe returns. It also calls for the strengthening of the border policy and security as well as enhancing the role of Frontex and European Asylum Support Office (EASO). Whilst the European Parliament has not yet passed the resolution, it suggests potential for the development of further political will in relation to the human rights of migrants.

*EU Action Plan to counter migrant smugglers*

33. The Action Plan, to be adopted in 2015, will focus on identifying and dismantling the network of criminals who make profit of people seeking protection and better life prospects in Europe, often exposing them to gross human rights violations. In doing so, it will fully take into account the need to respect fundamental rights of migrants and to avoid criminalization of those who assist them for humanitarian reasons.<sup>27</sup>

*European Commission communication on EU Return Policy*

34. In its 2014 Communication on EU Return Policy COM (2014) 199, the European Commission the Commission evaluated the Return Directive finding that it had effected legislative and practical changes in all Member States. It found that legislation in all Member States complies with the relevant rules fixed in Articles 16 of the Return Directive, whilst some practical shortcomings remain in a number of Member States. The Commission will follow up on all identified shortcomings.

<sup>26</sup> EUCO 79/14.

<sup>27</sup> European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

35. In its upcoming “Return Handbook”, due to be adopted in 2015, the Commission will expressly refer to relevant guidance documents from the Fundamental Right agency concerning the treatment of irregular migrants who are subject of return procedures. This handbook will also discuss key access to justice concerns in relation to migrants in situations of return.<sup>28</sup>

*The draft students and researchers Directive*

36. This draft legislation, proposed by the European Commission on 25 March 2013, aims to determine the conditions of entry and residence, and the rights, of students and researchers from non-EU countries to benefit from training and academic opportunities in the region. It recasts the existing Directives in this area with the main aim of facilitating admission and stay of these categories of third-country nationals in the EU. It is framed as a response to shifts in demographics and competition dynamics within the EU.<sup>29</sup> Whilst it is currently being negotiated by the European Parliament and the Council and is not adopted yet, the draft Directive recognises the role that non-EU nationals can play in responding to the demographic and societal shifts being seen in the EU.

*The FRA annual conference*

37. On 10-11 November, the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), together with the Italian Presidency of the Council of the EU, held its annual Fundamental Rights Conference, which was this year dedicated to the topic of fundamental rights and migration to the EU.

38. The event brought together over 300 EU and national decision makers, members of national parliaments, the judiciary, law enforcement agencies, and experts from international organisations, as well as national human rights bodies, civil society bodies and academics involved with migration issues on a daily basis. Speakers included EU Migration, Home Affairs and Citizenship Commissioner Dimitris Avramopoulos, Speaker of the Italian Chamber of Deputies Laura Boldrini, Italian Undersecretaries of State Senator Benedetto della Vedova and Domenico Manzione, MEP and Vice-Chair of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Iliana Iotova, German Minister of State, Commissioner for Immigration, Refugees and Integration, Aydan Özoguz, FRA Director Morten Kjaerum, and Swedish Minister for Public Administration at the Ministry of Finance, Ardalan Shekarabi.

39. Participants agreed that the EU and its Member States should develop a more holistic approach to their migration and asylum policy. It was emphasised that fundamental rights are not just one element of such policies, but on the contrary form the normative framework in which they must be situated. It was emphasised at many points throughout the conference that the EU and its Member States need a comprehensive and sustainable migration policy, and that a new and positive narrative is necessary to counter the current negative image of migrants and migration that stresses the benefits of migration both to migrants themselves and to the countries hosting them. This is particularly true at present, as projected demographic trends in the EU mean that many areas of the economy may face an increasing shortage of labour in the coming years. Specific and practical measures are

<sup>28</sup> European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

<sup>29</sup> European Commission, 2013, “DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training voluntary service and au pairing”.

needed to promote equal treatment, increase the political participation of migrants, and mainstream fundamental rights into integration policies at national, regional and local level.<sup>30</sup>

*European Migration Forum*

40. The first meeting of the European Migration Forum (EMF) took place on the 26/27 January 2015 in Brussels. The EMF addressed issues and challenges in the management of mixed flows of migrants and asylum seekers across the Mediterranean. The discussions were structured around four thematic Workshops: First, access to the asylum procedure at the borders; Second, integration of beneficiaries of international protection; Third, a comprehensive approach to countering migrant smuggling; and Fourth, providing adequate information in countries of origin and transit.

41. Conclusions from the Forum included: to take stock of current migration laws and policies; to further develop Member States accountability in the implementation of EU laws, and independent monitoring mechanisms of border controls, surveillance, SAR, visa and asylum policies; to develop legal and regular channels to Europe for protection and employment; and to respect rights of undocumented migrants and de-criminalise migration and humanitarian assistance, including a firewall between immigration control and access to justice and services.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> FRA, 2014, “Conference Conclusions”.

<sup>31</sup> Carrera, S & Huddleston, 2015, “European Migration Forum, Conclusions and Policy Recommendations”.