



Bruselas, 6.3.2019
COM(2019) 126 final

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

Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración

I. INTRODUCCIÓN

En los cuatro últimos años, la UE ha desplegado un esfuerzo sin precedentes para hacer frente al reto de la migración, merced al que ha contribuido a reducir las llegadas irregulares a su nivel más bajo en cinco años. La UE ha brindado protección y apoyo a millones de personas, salvado vidas en el mar y mejorado las condiciones de vida y el sustento de muchos. Ha ayudado a los Estados miembros con fronteras exteriores a gestionar cuantiosas llegadas y financiado numerosos proyectos en toda la UE para facilitar la integración de los refugiados y otros nacionales de terceros países en situación de residencia legal. Ha contribuido a prevenir la migración irregular mediante la lucha contra las redes de tráfico ilícito de personas y la trata de seres humanos. Ha colaborado con socios de todo el mundo para abordar las causas profundas del fenómeno y para promover una gestión ordenada de la migración, uno de cuyos aspectos es la readmisión de los migrantes en situación de estancia ilegal en la UE. Ha trabajado para desarrollar vías legales alternativas a las procelosas rutas del tráfico de personas. Todos los componentes de la Agenda Europea de Migración¹ de 2015 han sido desarrollados como parte de un enfoque integrado.

Avances fundamentales en el marco de la Agenda Europea de Migración

- En 2018 se detectaron aproximadamente 150 000 llegadas irregulares a las fronteras exteriores de la UE, cifra que supone una disminución del 25 % con respecto a la de 2017. Se trata del nivel más bajo en cinco años que, además, se sitúa más de un 90 % por debajo del registrado en 2015, momento álgido de la crisis migratoria.
- La actuación de la UE ha contribuido a efectuar cerca de 730 000 rescates en el mar desde 2015.
- Millones de solicitantes de asilo, refugiados y personas desplazadas han podido acogerse a los programas financiados por el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África², gracias a los cuales 5,3 millones de personas en situación vulnerable han recibido ayuda básica, casi un millón de personas han sido destinatarias de campañas de comunicación y más de 60 000 han obtenido apoyo para la reintegración posterior al retorno.
- El Fondo Fiduciario para África ha sido también un instrumento clave para el retorno humanitario voluntario de más de 37 000 migrantes en situación vulnerable desde Libia a sus países de origen desde el principio de 2017.
- Se han organizado acciones contra las redes de tráfico ilícito de migrantes: solo en 2018, el Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes tuvo un papel fundamental en la resolución de más de cien casos altamente prioritarios de tráfico ilícito. Los equipos conjuntos de investigación están luchando contra el tráfico ilícito de migrantes en países como Níger.
- 34 710 personas necesitadas de protección internacional han sido reubicadas desde Italia y Grecia.
- Desde 2015, más de 50 000 personas necesitadas de protección internacional han sido reasentadas en la UE.
- Entre 2015 y 2017, se han facilitado más de 140 millones EUR con cargo al Fondo de Asilo, Migración e Integración para apoyar medidas de integración y migración legal³.

¹ COM(2015) 240 final de 13.5.2015.

² Además de la ayuda con arreglo a de los programas de desarrollo vigentes de la UE.

³ Los Estados miembros se hallan actualmente en la fase de presentación de sus informes de ejecución, que recogen las acciones llevadas a cabo en 2018. Muchos refugiados y migrantes legales se han acogido también a los programas de integración del Fondo Social Europeo y el Fondo de Desarrollo Regional Europeo.

- Están actualmente vigentes acuerdos formales de readmisión o mecanismos prácticos de retorno y readmisión con 23 países de origen y tránsito.
- En paralelo, más del 80 % de la ayuda humanitaria de la UE en 2018 se destinó a cubrir las necesidades de personas desplazadas por la fuerza⁴,

Esa labor debe proseguir. El hecho de que el número de llegadas irregulares se haya reducido no representa ninguna garantía para el futuro, habida cuenta de la probabilidad de que la presión migratoria no ceje. Abordar las causas fundamentales de la migración irregular es, inevitablemente, un proyecto a largo plazo, y el reciente repunte de las llegadas irregulares en el Mediterráneo occidental pone de manifiesto la volatilidad de la situación y la constante búsqueda de nuevas oportunidades por parte de los traficantes. Siguen sin resolver ciertos problemas clave: tenemos que desarrollar un sistema de asilo que se ajuste a los objetivos perseguidos, sea garantía de solidaridad y reduzca los movimientos secundarios; tenemos que lograr más retornos, adoptando medidas tanto en los Estados miembros como con terceros países; tenemos que estar mejor preparados en nuestras fronteras exteriores; luchar contra las nuevas estrategias de los traficantes y seguir potenciando los cauces seguros, ordenados y legales para las personas necesitadas de protección internacional y los migrantes legales. La gestión de la migración requiere de la UE un esfuerzo sostenido y uniforme a largo plazo, sustentado en los principios de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad. Es esencial mantener el impulso que nos está conduciendo a descartar las soluciones *ad hoc* para avanzar hacia estructuras sostenibles y un marco jurídico efectivo y con viabilidad futura. Esos objetivos pueden alcanzarse sobre las bases de los cuatro años de trabajo en común⁵.

Cada vez que la UE y los Estados miembros han actuado al unísono, la profundización de la cooperación con nuestros socios clave, como Turquía o Níger, ha conducido a una importante reducción de las llegadas irregulares. La acción conjunta ha dado sus frutos en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, la búsqueda de canales alternativos legales y la conclusión de seis nuevos acuerdos de readmisión con países de origen decisivos. La cooperación con África y la Unión Africana ha adquirido madurez.

Todas estas iniciativas están produciendo ya resultados y encierran el potencial de seguir haciéndolo. Es esencial mantener el enfoque integral derivado de los cuatro pilares de la Agencia Europea de Migración e implantar un marco duradero.

II. SITUACIÓN ACTUAL

Llegadas irregulares

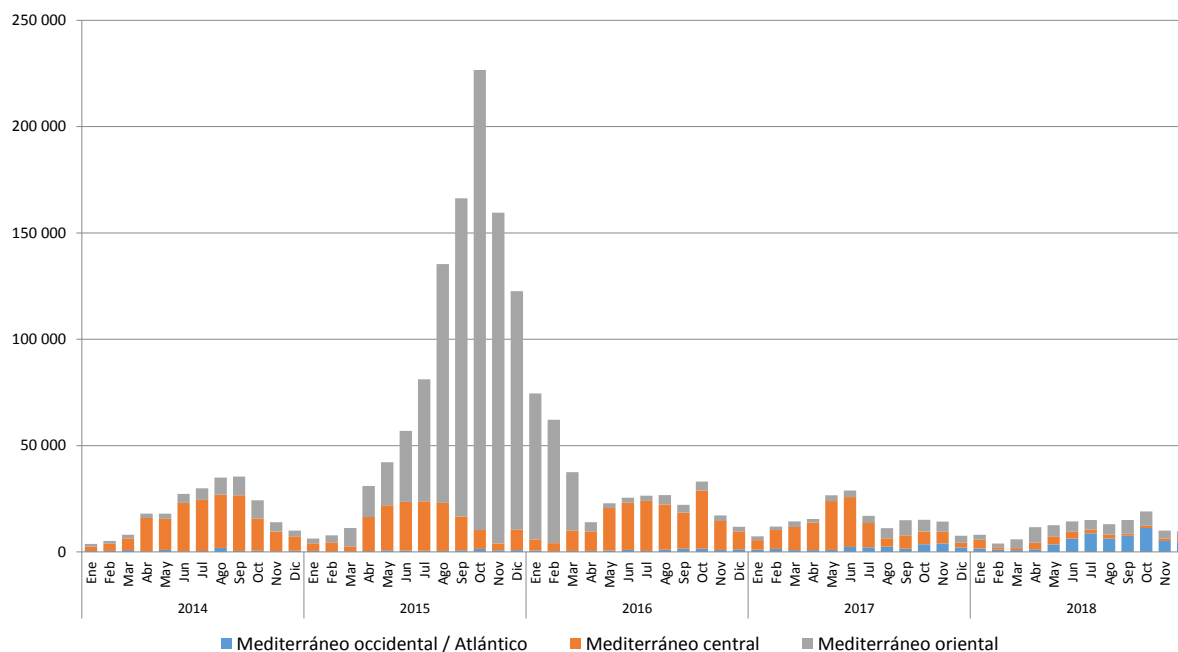
La situación actual es de continua y marcada disminución de las llegadas desde su momento álgido en 2015⁶. No obstante, en 2018 y en los primeros meses de 2019 se ha observado la persistencia de ciertas tendencias que reclaman una acción sostenida y el desarrollo de capacidad de respuesta frente a los cambios de circunstancias.

⁴ entre las que se incluyen los refugiados y los desplazados internos. También se presta ayuda a sus comunidades de acogida. La ayuda humanitaria de la UE se aporta conforme a los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia.

⁵ Este trabajo incluye una ayuda financiera de 13 000 millones EUR procedentes directamente del presupuesto de la UE, así como la actividad realizada a través de los Fondos Fiduciarios de la UE y el Mecanismo para los refugiados en Turquía.

⁶ Salvo cuando se especifica otra fuente, todas las cifras proceden de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.

Cruces irregulares de fronteras en las tres rutas principales



- Las llegadas a través de la ruta del *Mediterráneo occidental y el Atlántico* aumentaron el pasado año y se mantienen en niveles elevados. En 2018, el número total de llegadas a España (casi 65 000 personas) fue superior en un 131 % al de 2017; esta tendencia se ha mantenido en 2019⁷. En 2018, la marroquí era la principal nacionalidad de llegada a España (una quinta parte de los cruces), seguida de nacionalidades de algunos países de África occidental (Guinea, Mali, Costa de Marfil y Gambia) y de la argelina.
- En el *Mediterráneo central*, las llegadas irregulares se mantienen en niveles bajos. En términos generales, en 2018 se registró una disminución del 80 % de las llegadas irregulares a Italia en comparación con 2017, tendencia que se ha mantenido en 2019 y ha permitido llegar a los niveles previos a la crisis. Aunque Libia siguió siendo el país donde se produjo más de la mitad de las salidas en 2018, la guardia costera libia sigue interceptando o rescatando a un elevado número de personas en el mar (aproximadamente 15 000 en 2018), principalmente nacionales de Sudán (14 %), Nigeria (12 %) y Eritrea (12 %)⁸. Túnez se perfila cada vez más como país de salida (esencialmente de tunecinos) hacia Italia y, a finales de 2018, Malta experimentó un repunte de las llegadas.
- Las cifras del *Mediterráneo oriental* aumentaron a lo largo de 2018 y las de llegadas a Grecia son, en lo que llevamos de 2019, superiores en más de un 30 % a las de hace un año. Esta tendencia ejerce una presión continua sobre las islas del Egeo, pero también sobre la frontera terrestre entre Grecia y Turquía, dado que los retornos a Turquía, que aliviarían esta presión y desbaratarían el *modus operandi* de los traficantes, siguen siendo

⁷ Cifras de las autoridades españolas.

⁸ Datos facilitados por la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

demasiado escasos⁹. La nacionalidad más frecuente entre los llegados a las islas en 2018 y las primeras semanas de 2019 es la afgana, mientras que la turca es la nacionalidad mayoritaria de los que han entrado en la UE cruzando la frontera terrestre. También han aumentado las llegadas a Chipre, tanto por mar como por tierra, con destino a las zonas controladas por el Gobierno.

En 2018, aumentaron significativamente los movimientos irregulares en los *Balcanes occidentales*, si bien la llegada del invierno hizo que disminuyeran al final del año. Las cifras de llegadas irregulares de 2017 se multiplicaron por cuatro en 2018, siendo la ruta principal de la región la que une Serbia con Bosnia y Herzegovina. En este último país se registraron cerca de 24 000 llegadas irregulares en 2018, año a cuyo término se encontraban unos 5 000 migrantes en el territorio nacional. No obstante, la intensidad de las llegadas a lo largo de esta ruta disminuyó tras la abolición por Serbia de la exención de visado para los ciudadanos iraníes el 17 de octubre de 2018. El aumento de las llegadas de ciudadanos de la India debido a la política de exención de visados de Serbia es actualmente objeto de vigilancia.

Aunque el número de muertes en el Mediterráneo ha seguido disminuyendo desde 2016 merced a los esfuerzos de la UE, los Estados miembros y otros socios, los modelos de negocio de los traficantes siguen cobrándose vidas en el mar. En 2018 murieron casi 2 300 personas, frente a más de 3 100 en 2017 y a más de 220 en las semanas de 2019 transcurridas¹⁰.

Asilo

En 2018 se presentaron aproximadamente 634 700 solicitudes de protección internacional en la UE y los países asociados a Schengen. Esta cifra supone una disminución del 10 % con respecto a 2017 y marca el retorno a niveles similares a los de 2014¹¹. Los principales países receptores en 2018 fueron Alemania, Francia, Grecia, Italia y España (el 72 % del total de solicitudes recibidas en la UE y los países asociados a Schengen)¹². Al igual que en 2017, los principales países de origen fueron Siria, Afganistán e Irak. Se ha observado también un importante aumento de las solicitudes de migrantes procedentes de países exentos de visados Schengen, en particular Venezuela, Georgia y Colombia.

En 2018, se obtuvieron más de 400 000 respuestas positivas al cotejar el registro de impresiones dactilares de personas que se desplazaron al territorio de otro Estado miembro con los registros de impresiones dactilares almacenados en la base de datos Eurodac¹³. La mayor parte de esas respuestas positivas se dieron en Francia y Alemania (lo que indica que son los principales países de destino de los movimientos secundarios), mientras que Italia y Grecia fueron los dos Estados miembros con el mayor número de registros existentes (lo que indica que son los principales países de primera entrada)¹⁴.

⁹ Desde el 21 de marzo de 2016, 1 836 migrantes han sido retornados desde Grecia a Turquía con arreglo a la Declaración UE-Turquía y 601 lo han sido con arreglo al protocolo bilateral Grecia-Turquía.

¹⁰ Datos de la Organización Internacional para las Migraciones.

¹¹ Datos preliminares para 2018 de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

¹² Alemania siguió siendo el principal país de destino, a pesar de que las solicitudes disminuyeron en una quinta parte, mientras que Francia y España experimentaron un aumento sustancial.

¹³ Por «respuesta positiva» se entiende la coincidencia o las coincidencias entre los datos sobre impresiones dactilares registrados en la base de datos y los transmitidos por un Estado miembro. El número de respuestas positivas no corresponde al número de personas.

¹⁴ Los países que registraron el mayor número de estancias ilegales por parte de solicitantes de asilo previamente registrados en otro Estado miembro fueron, principalmente, Bélgica y Alemania.

III. ACCIÓN INMEDIATA

Ruta del Mediterráneo occidental: Cooperación con Marruecos

La situación de España como punto primario de entrada de los cruces irregulares requiere que la adopción de medidas de gestión de la migración en la ruta del Mediterráneo occidental sea una prioridad absoluta para la UE. La UE lleva algún tiempo sentando los cimientos de una estrecha asociación con Marruecos. A finales de 2018, aprobó una ayuda de 140 millones EUR destinada a la gestión de las fronteras y el apoyo presupuestario¹⁵. Marruecos lleva ya algún tiempo trabajando en el refuerzo del control de sus fronteras y ha impedido un gran número de salidas¹⁶. Se trata de un proceso al que contribuirán las recientes medidas de la UE. Ya se han efectuado los primeros pagos y se han puesto en marcha las licitaciones para la compra del equipo esencial: los últimos contratos de esta tanda se firmarán antes del final de abril y habrá de proseguir su ejecución sobre el terreno. Dichas medidas serán complementarias de la ejecución de la ayuda de emergencia por valor de 36 millones EUR acordada en 2018 para asistir a España en su frontera meridional. La UE también ayuda a España a través de la Operación Indalo. La Comisión está lista para proporcionar a España toda la asistencia financiera y técnica que necesite para la gestión de las llegadas.

De forma más general, la UE está trabajando en el desarrollo de sus relaciones con Marruecos para forjar una asociación más estrecha, profunda y ambiciosa. La movilidad y la migración desempeñarán un papel esencial mediante una combinación de ayuda financiera, contactos más cercanos entre expertos y cooperación operativa, a lo que contribuirá la ayuda de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. Este acercamiento se reflejará también en la reanudación de las negociaciones en materia de readmisión y facilitación de visados, así como de migración legal. También formará parte de la intensificación de la cooperación la gestión de los flujos migratorios y la desarticulación de las rutas de tráfico ilícito con destino a Marruecos desde los países vecinos.

Al igual que la ayuda directa a Marruecos, el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África¹⁷ obra en favor del desarrollo de la cooperación a lo largo de toda la ruta hacia el Mediterráneo occidental. Un nuevo programa de cooperación transfronteriza por un valor de 8,6 millones EUR se dedica a fortalecer la gobernanza coordinada de la migración entre Marruecos, Senegal, Mali y Costa de Marfil, favoreciendo la intensificación del diálogo sobre migración que se inscribe en la política regional. Al final de 2018 se aprobó un programa específico de apoyo presupuestario a Mauritania para contribuir a la estrategia de desarrollo nacional, con especial énfasis en la protección de los migrantes y la seguridad marítima¹⁸. El componente destinado al norte de África del Fondo Fiduciario recibirá en breve una inyección de 120 millones EUR del presupuesto de la UE¹⁹. No obstante, las operaciones en fase preparatoria, que incluyen complementos esenciales para los programas en curso en Libia y

¹⁵ Además, se ha concedido un importe de 14,5 millones EUR para la mejora de la gobernanza de la migración a nivel regional en lo que afecta a los migrantes, los retornados y los marroquíes residentes en el extranjero. El importe total de los programas en curso es de 232 millones EUR.

¹⁶ Según los datos de la aplicación para la elaboración de informes sobre operaciones conjuntas (JORA, por sus siglas en inglés) de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, las autoridades marroquíes impidieron en 2018 la salida por vía marítima de Marruecos de casi 15 000 migrantes irregulares. Las autoridades marroquíes también están llevando a cabo acciones preventivas en el interior del país. Según estimaciones del Ministerio de Interior marroquí, en 2018 se impidió la salida de 88 761 migrantes del país.

¹⁷ C(2015) 7293 final de 20.10.2015.

¹⁸ Se trata de complementos de los programas vigentes financiados por la UE en favor de la gobernanza de la migración, la gestión de las fronteras, la lucha contra las redes de traficantes y de delincuentes y la lucha contra el terrorismo.

¹⁹ Se debatirá en la próxima reunión del Comité del Instrumento Europeo de Vecindad en abril de 2019.

en Marruecos, requerirían hasta 86 millones EUR más para 2019. La continuidad de esta labor requerirá contribuciones de los Estados miembros.

Ruta del Mediterráneo central: mejora de las condiciones en Libia

La prestación de ayuda a las personas atrapadas en Libia resulta especialmente urgente. La obtención de condiciones más humanas exige buscar alternativas al internamiento, implantar una gestión más estructurada y transparente de los migrantes y los refugiados en Libia y prestar asistencia a las personas que deseen retornar a sus lugares de origen en condiciones de seguridad o procurarles protección en Europa u otros lugares. Deben considerarse especialmente prioritarias las personas vulnerables y las recluidas en los centros de internamiento: se calcula que actualmente hay en Libia 6 200 migrantes internados en centros controlados por el Gobierno de Consenso Nacional²⁰.

Dentro de los límites que impone la actual situación en cuanto a la seguridad, este es el núcleo de la labor de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de la Organización Internacional para las Migraciones, así como del grupo operativo trilateral compuesto por la Unión Africana, la Unión Europea y las Naciones Unidas. Esta cooperación ha propiciado ya el retorno de más de 37 000 personas a sus hogares a través de programas de retorno voluntario asistido y de la evacuación de casi 2 500 personas de Libia a Níger gracias al mecanismo de tránsito de emergencia de la ACNUR²¹. Más de 1 200 de estas personas han sido ya reasentadas. El próximo paso decisivo para los Estados miembros es el reasentamiento de las que siguen esperando en Níger. El grupo operativo seguirá insistiendo ante las autoridades libias para que faciliten este trabajo, concretamente reduciendo la necesidad de visados de salida y las tasas de aterrizaje.

Es preciso seguir trabajando para mejorar las penosas condiciones en las que se hallan muchos migrantes y refugiados. Desde 2016, el Fondo Fiduciario ha destinado casi 135 millones EUR a la protección de los migrantes en Libia, esfuerzo que debe sostenerse. Las actividades incluyen la asistencia en el momento del desembarco, así como el registro y la trazabilidad de las personas desembarcadas. Se están desarrollando proyectos para mejorar, en primer lugar, los procedimientos y las condiciones en esta fase decisiva, así como después del traslado a los centros de internamiento. En diciembre de 2018, las autoridades libias autorizaron también la apertura de un centro de agrupamiento y salida de la ACNUR como plataforma de asistencia para la rápida evacuación de refugiados y solicitantes de asilo. Esas instalaciones pueden servir también de solución temporal para los menores no acompañados y otros colectivos vulnerables. La UE mantendrá la presión para asegurar que las organizaciones humanitarias y los organismos de las Naciones Unidas puedan acceder a estos locales de forma regular y sin impedimento alguno, mejorar las condiciones en los centros de internamiento, aumentar las soluciones alternativas y, en último término, poner fin al sistema de internamiento actual.

Dado que en Libia solo una pequeña proporción de los migrantes se hallan recluidos en centros controlados por el Estado, es esencial prestar ayuda a las comunidades locales. Tanto la sanidad como la enseñanza y las infraestructuras sociales básicas reciben ayuda de los

²⁰ Estimación de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones.

²¹ Con un reasentamiento posterior en Alemania, Bélgica, Canadá, los Estados Unidos, Finlandia, Francia, los Países Bajos, el Reino Unido, Noruega, Suecia y Suiza. Las operaciones adicionales de evacuación de la ACNUR a Italia y el Centro de Tránsito de Emergencia de Rumanía hacen subir el total a 3 175.

programas de la UE. En 2018 se aprobaron en Libia cuatro programas nuevos con cargo al Fondo Fiduciario para África de la UE por un importe total de 156 millones EUR.

Casi 90 000 refugiados y migrantes vulnerables han recibido asistencia médica a través de los servicios sanitarios de atención primaria y especializada y los programas de cribado y diagnóstico. Esta labor se intensificará y se otorgará prioridad a los retornos voluntarios asistidos, la aceleración de la evacuación de los menores y otras personas vulnerables, la mejora de las condiciones de los centros de internamiento y la búsqueda de alternativas al régimen de internamiento. En paralelo, la ayuda humanitaria en Libia ha beneficiado a 700 000 de las personas más vulnerables afectadas por el conflicto, entre las que se incluyen los desplazados internos.

Mediterráneo oriental: mejora de las condiciones en Grecia

El compromiso constante con la aplicación de la Declaración UE-Turquía y la importante asistencia financiera y operativa aportada por la UE desde 2015 han contribuido decisivamente a aliviar la presión sufrida por las islas griegas²². Se están preparando nuevas medidas. Las autoridades griegas han adoptado una serie de disposiciones para agilizar la tramitación de las solicitudes de asilo, entre las que se incluyen la incorporación de nuevos médicos para realizar las evaluaciones de vulnerabilidad, la instalación de unidades de asilo móviles y el aumento del número de comités de apelación. Están en marcha proyectos piloto dirigidos a buscar otras formas de mejorar el flujo de tramitación de las solicitudes de asilo que podrían aumentar la eficacia de los retornos, especialmente los efectuados en virtud de la Declaración UE-Turquía, y mejorar las condiciones al reducir la saturación de las islas.

No obstante, la resolución de los numerosos retos pendientes requerirá firmeza de liderazgo y de compromiso por parte de Gobierno griego. La UE seguirá aportando ayuda financiera a Grecia²³ y las agencias de la UE continuarán ofreciéndole sus conocimientos técnicos o especializados. Es fundamental que los Estados miembros sigan prestando el apoyo suficiente a la labor de las agencias de la UE. Las autoridades griegas deben actuar de forma urgente y coordinada para conseguir:

- Procedimientos de asilo más eficientes que permitan una tramitación más ágil de las solicitudes de asilo.
- Aumento de los retornos con un uso máximo de los programas de retorno voluntarios, respaldados por los programas de reintegración. Cuando sea preciso recurrir al retorno forzoso, deberá disponerse de las instalaciones de internamiento previo a la expulsión adecuadas que cumplan las normas vigentes en materia de derechos humanos. Es preciso para ello implantar una secuencia operativa en la que se dé prioridad, en todas las fases del proceso, a los grupos clave²⁴.

²² La ayuda recientemente prestada ha incluido el aumento de los servicios de interpretación, la modernización de la capacidad de recepción y el despliegue de médicos militares, así como la adopción de la planificación financiera para 2019 con miras a proporcionar condiciones de acogida adecuadas y asegurar apoyo en el territorio continental (véase la siguiente nota a pie de página).

²³ La ayuda más reciente, concedida en diciembre de 2018, incluía 190 millones EUR destinados a asegurar la aplicación del programa de Ayuda de Emergencia a la Integración y el Alojamiento gestionado por la ACNUR y 61 millones EUR para la prosecución del programa de ayuda sobre el terreno en las instalaciones de recepción en el continente gestionado por la Organización Internacional para las Migraciones y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). En marzo de 2019 tocará a su fin la activación del Instrumento de Ayuda de Emergencia. La continuidad de los principales programas en Grecia a lo largo de 2019 se asegurará gracias a la asistencia de otras fuentes de financiación de la UE.

²⁴ Se consideran grupos clave los compuestos por personas vulnerables, como los menores no acompañados, los sirios y los nacionales de países con bajos índices de reconocimiento según las estadísticas oficiales nacionales.

- Un marco regulador y administrativo capaz de garantizar el funcionamiento y la supervisión de la capacidad de recepción y la provisión de todos los servicios correspondientes.
- La rápida creación de al menos 2 000 plazas de alojamiento adecuadas para menores no acompañados, y la ultimación y aplicación de una estrategia nacional integral que garantice la plena protección de estos menores.
- Un sistema de derivación mejorado que facilite la provisión de alojamiento a los solicitantes de protección internacional y las personas vulnerables y la cooperación entre las autoridades competentes.

Con este fin, es preciso implantar una estrategia nacional griega de gestión de la migración que instaure una cooperación y una coordinación efectivas entre todas las autoridades nacionales competentes, con procesos de trabajo operativos y normas comunes de priorización.

Necesidad de medidas temporales tras el desembarco en la UE

En el verano de 2018 se presentaron ya varias situaciones en las que los Estados miembros no lograron llegar rápidamente a un acuerdo en cuanto al desembarco y las medidas posteriores. Por consiguiente, las soluciones aplicadas fueron de carácter limitado y transitorio. En enero de 2019, la necesidad de encontrar una solución para el buque de salvamento *Sea-Watch3* desencadenó un esfuerzo particular de coordinación entre varios Estados miembros, la Comisión y los organismos pertinentes. Aunque el número de participantes en esta operación fue reducido, esta experiencia práctica puso de manifiesto la voluntad de encontrar un marco de cooperación más eficaz con espíritu de solidaridad, y puede inspirar la labor destinada a encontrar un enfoque más sistemático y coordinado al nivel de la UE para el desembarco, la primera recepción, el registro y la reubicación en forma de mecanismos temporales. Con tal fin, puede elaborarse un plan de trabajo transparente paso a paso que asegure que el Estado miembro afectado recibe la ayuda operativa y efectiva necesaria de la Comisión, las agencias de la UE y otros Estados miembros.

Aunque la rápida ultimación de la reforma legislativa del Sistema Europeo Común de Asilo sigue siendo prioritaria, la Comisión ya destacó en 2018²⁵ el valor de esos mecanismos temporales como enfoque coordinado inmediato aplicable al desembarco u a otras situaciones de especial presión en la UE. Esos mecanismos permitirían llevar a la práctica la solidaridad y la responsabilidad sobre la base de una comprensión mutua de los intereses comunes y compartidos, como dispositivo puente hasta que la reforma legislativa haya culminado y sea aplicable. A partir de ese momento, la UE estaría, en efecto, mucho mejor equipada que en la actualidad para ofrecer una solidaridad concreta de forma estructurada, efectiva y flexible, velando al mismo tiempo por la prevención efectiva de los movimientos secundarios y los factores de llamada. Para que este enfoque tenga éxito, es preciso que lo comparta el mayor número de Estados miembros posible. Los elementos esenciales de esos mecanismos temporales podrían ser los siguientes:

- Cuando algún Estado miembro esté bajo presión, o cuando sea necesario contribuir rápidamente a un desembarco tras las operaciones de búsqueda y salvamento, dicho Estado miembro solicitaría asistencia.

²⁵ COM(2018) 798 final de 4.12.2018.

- En respuesta a esa petición, sería preciso determinar el apoyo específico que los Estados miembros pueden aportar a través de medidas de solidaridad. Las medidas de solidaridad ofrecidas por los Estados miembros deben tener como contrapartida la adopción de las medidas apropiadas de gestión de las llegadas adoptadas por los Estados miembros beneficiarios del apoyo, en ejercicio de su responsabilidad.
- El seguimiento de esas peticiones de los Estados miembros requerirá la creación de una estructura de coordinación de la que formen parte interlocutores clave, como la Comisión y las agencias de la UE.
- Estas agencias están adecuadamente equipadas para dispensar la asistencia necesaria en circunstancias como la primera recepción, el registro, la reubicación y el retorno.
- Se podrá a disposición de los Estados miembros que procedan a reubicaciones voluntarias y que apoyen las operaciones de retorno ayuda financiera del presupuesto de la UE. Esta ayuda financiera se pondrá asimismo a disposición de los Estados miembros sometidos a presión.

Primeros pasos decisivos

- La nueva asistencia facilitada a **Marruecos** por la UE y por España debe canalizarse hacia la reducción de llegadas irregulares desde las costas marroquíes y conducir a una mayor colaboración con Marruecos y otros países interesados para aumentar la readmisión efectiva de los migrantes irregulares como parte de una estrategia integral.
- La UE debe intensificar su actividad en el Grupo Conjunto Unión Africana-Unión Europea-Naciones Unidas para seguir mejorando las **condiciones en Libia** y trabajar en favor de la supresión del actual sistema de centros de internamiento —además de resolver los obstáculos que dificultan el acceso de las organizaciones internacionales— y de los retornos voluntarios de migrantes y las operaciones de evacuación de los refugiados; debe asegurarse el registro sistemático e interoperable de todos los migrantes desembarcados y conducidos a centros de internamiento.
- **Grecia** debe implantar urgentemente una estrategia nacional efectiva y sostenible de gestión de la migración con el fin de subsanar ciertas deficiencias persistentes, como las relativas al retorno y a los menores no acompañados, haciendo para ello un uso óptimo de la importante ayuda facilitada por la UE.
- Debe, por último, establecerse un conjunto de **mecanismos temporales** tras el desembarco en el que esté dispuesto a participar un número crítico de Estados miembros mediante medidas de solidaridad.

IV. GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN EN TORNO A CUATRO PILARES

1. *Encarar los factores que incitan a la migración irregular: colaboración con nuestros socios*

Desde la adopción del Marco de Asociación en materia de Migración, la migración ha pasado a ocupar un lugar central en la agenda de relaciones exteriores de la UE. Las alianzas mundiales y la cooperación a largo plazo son herramientas clave para gestionar todos los aspectos de la migración²⁶. Se trata, en efecto, de un tema sólidamente implantado en las relaciones generales con los países socios. Para seguir ampliando la cooperación con nuestros

²⁶ COM(2016) 385 final de 7.6.2016.

socios, es imprescindible adoptar en los foros bilaterales, regionales y multilaterales un planteamiento integral, convergente y de raigambre multilateral.

Abordar las causas profundas de la migración

El Fondo Fiduciario para África de la UE ha demostrado su valor añadido como instrumento ágil, eficaz y operativo que facilita el diálogo político con los países socios, aplica enfoques innovadores y genera resultados concretos mediante la concentración de fondos y conocimientos especializados procedentes de una variedad de interlocutores, entre los que destacan los Estados miembros. Desde 2016, año en el que el Fondo Fiduciario inició su labor, los recursos han superado la cifra de 4 200 millones EUR y se han aprobado más de 188 programas²⁷. Es importante consolidar los avances logrados. No obstante, a falta de contribuciones nacionales suplementarias, el Fondo Fiduciario de la UE no podrá financiar nuevas iniciativas ni complementar los valiosísimos programas cuyos resultados son ya una realidad: al déficit del componente de África del Norte vendrá a añadirse en 2019 un déficit de financiación del componente del Sahel y el Lago Chad. Será también esencial que la flexibilidad y la capacidad de respuesta que demuestran en la actualidad los Fondos Fiduciarios sigan siendo una característica clave en el próximo marco financiero plurianual, y que se garantice la continuidad de la acción.

El Plan de Inversiones Exteriores proporcionará ayuda suplementaria para la subsistencia y las economías de los países del África subsahariana y la Vecindad de la UE. Los 28 programas de garantía recién aprobados, por valor de 1 540 millones EUR, deberían liberar hasta 17 500 millones EUR en inversiones en sectores como el acceso a la financiación para las micro, pequeñas y medianas empresas, la energía y la conectividad, las ciudades, la agricultura y el entorno digital (incluida la sanidad electrónica)²⁸. Con 94 proyectos de financiación mixta dotados con 2 200 millones EUR (que se esperara liberen 19 500 millones EUR), las inversiones esperadas totales han alcanzado una cifra cercana a 37 000 millones EUR; el Plan avanza al ritmo adecuado para cumplir la previsión inicial de movilizar 44 000 millones EUR de inversión, lo que supone un gran impulso para el dinamismo económico.

Luchar contra las redes de tráfico ilícito

Es preciso actuar con constancia y determinación, tanto dentro como fuera de la UE, para socavar el *modus operandi* de los traficantes ilícitos de migrantes y dismantelar las redes delictivas. Ese objetivo se reiteró en el Consejo Europeo de octubre de 2018 y se plasmó en un conjunto de medidas operativas adoptadas en diciembre de 2018²⁹ para mejorar la cooperación policial y judicial y complementar el actual Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes³⁰.

La lucha contra las redes de tráfico ilícito de personas es un componente clave de la colaboración de la UE con terceros países. Se implementará, con cargo al Fondo Fiduciario, una nueva asociación operativa con Senegal encabezada por Francia. En Níger, los equipos de investigación conjunta en los que participan autoridades nigerinas, francesas y españolas han propiciado la incoación de más de 200 acciones penales. Esta actividad debe ahora expandirse

²⁷ Proyectos aprobados por los comités operativos hasta un importe total cercano a 3 600 millones EUR. Hasta la fecha, se han firmado 393 contratos por un total superior a 2 600 millones EUR.

²⁸ La distribución y los importes definitivos de estas garantías se determinarán en acuerdos de garantía que deberán firmar los bancos de desarrollo y la Comisión Europea.

²⁹ Documento 15250/18 de 6.12.2018.

³⁰ COM(2015) 285 final de 27.5.2015.

y centrarse en la frontera sur de Libia y las fronteras entre Níger y Argelia y entre Níger y Nigeria. Además, este año se han puesto en marcha seis campañas de información y sensibilización sobre los riesgos que entraña la migración irregular en Costa de Marfil, Níger, Túnez, Mali, Guinea y Gambia³¹.

La actividad de lucha contra las redes de tráfico de migrantes se sustenta en una estructura cada vez más amplia. El Centro de distribución de información mejora el mapa de inteligencia de Europol y su asistencia a las autoridades policiales y judiciales. El proyecto piloto de creación de una célula de información sobre delincuencia como parte de la Operación Sophia facilita el intercambio de información entre agentes civiles y militares. En el Sahel, las operaciones de seguridad común cada vez están más vinculadas a las de la política de defensa con el fin de tener repercusión a escala regional. Los funcionarios de enlace europeos para asuntos de migración desplegados en doce países socios prioritarios actúan como canales privilegiados de comunicación³². El acuerdo político alcanzado por el Parlamento Europeo y el Consejo acerca de la reciente propuesta de la Comisión³³ permitirá seguir reforzando la coordinación entre las redes de funcionarios de enlace para asuntos de migración gestionadas por los Estados miembros, la Comisión y las agencias de la UE.

Dentro de la UE, la cooperación operativa entre Estados miembros se consolida mediante jornadas de intervención conjunta en las que participan los Estados miembros, las agencias de la UE e interlocutores externos³⁴. En 2018, el Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes de Europol contribuyó a 39 jornadas de intervención común y conjunta que condujeron a 607 detenciones y a la incoación de 101 acciones penales prioritarias. El intercambio de información sigue siendo un factor esencial: Eurostat ha puesto en marcha un proyecto piloto de compilación de estadísticas penales sobre tráfico ilícito de migrantes, que resultarán sumamente útiles para analizar las tendencias y reaccionar a ellas.

Retorno y readmisión

Atender la cuestión de los bajos índices de retorno desde la UE debe seguir siendo un objetivo primordial, pues se trata de un eslabón indispensable en la cadena de la gestión de la migración. Los bajos índices de retorno minan la credibilidad del sistema ante la ciudadanía y crean incentivos para la migración irregular y los movimientos secundarios. Es preciso actuar al respecto, tanto dentro de la UE como en colaboración con terceros países. Los Estados miembros han de dar una serie de pasos inmediatos para mejorar sus procedimientos internos de retorno y asegurar el retorno rápido y en condiciones humanitarias de las personas no necesitadas de protección internacional, basándose en el Plan de acción y en las recomendaciones concretas emitidas por la Comisión en 2017³⁵. En ellas se exponía la forma en que pueden utilizarse mejor los instrumentos jurídicos, operativos y financieros existentes de la UE, acelerando los procedimientos, endureciendo las medidas contra las fugas, logrando que las autoridades nacionales apliquen un enfoque multidisciplinar y mejorando la cooperación y la coordinación entre los Estados miembros.

³¹ Financiadas con cargo al Fondo de Asilo, Migración e Integración.

³² Etiopía, Jordania, Líbano, Mali, Marruecos, Níger, Nigeria, Pakistán, Senegal, Serbia, Sudán y Túnez.

³³ COM(2018) 303 final de 16.5.2018.

³⁴ Organizadas dentro del ciclo de actuación de la UE/la plataforma EMPACT (plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas).

³⁵ COM(2017) 200 y C(2017) 1600, que se basaban en COM(2015) 453.

Esas medidas de carácter inmediato adoptadas por los Estados miembros deben estar respaldadas por nuevas disposiciones de la UE. Las reformas recientemente introducidas en el Sistema de Información de Schengen aumentarán significativamente la capacidad de los Estados miembros para hacer cumplir las decisiones de retorno y las prohibiciones de entrada³⁶. Se ha intensificado también considerablemente la ayuda prestada por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas a las operaciones de retorno, tanto en forma de cooperación como de intervenciones operativas en aspectos como los vuelos de retorno y el papel de los consulados³⁷. Pero esto no basta. El próximo paso debe ser la propuesta de reforma de la Directiva sobre retorno presentada por la Comisión³⁸: la rápida adopción de esta propuesta aportaría grandes beneficios en cuanto a la sistematicidad y eficacia de los procedimientos de retorno, con plena garantía de los derechos fundamentales y sin menoscabo del principio de no devolución³⁹.

La inversión en el diálogo con los países socios a lo largo de los cuatro últimos años ha permitido lograr avances tangibles. La cooperación con arreglo a los diecisiete acuerdos de readmisión vigentes y los seis mecanismos prácticos más recientes está empezando a dar sus frutos en aspectos como la identificación, la expedición de documentos y el retorno estructurado, con el correspondiente respaldo operativo. No obstante, para que este marco despliegue todo su potencial —y también en previsión del posible aumento de las necesidades de retorno en el futuro—, los Estados miembros han aprovechar las oportunidades que ofrece, participar activamente en la gestión de los acuerdos y mecanismos y señalar a la Comisión todo problema en su aplicación. La UE y sus Estados miembros contribuyen también a estos objetivos favoreciendo la reintegración de los retornados: desde mayo de 2017, más de 60 100 migrantes se han acogido a la asistencia para la reintegración.

La Comisión perseverará en su esfuerzo de desarrollo de nuevos mecanismos con otros socios. Están en marcha las negociaciones en materia de readmisión con Nigeria, Túnez y China, y pronto se reanudarán con Marruecos. Cuando sea necesario, deberá mobilizarse una gama más amplia de argumentos de negociación de todos los sectores de actuación pertinentes de la UE, en estrecha coordinación con los que puedan esgrimirse al nivel de los Estados miembros. La política de visados ha contribuido ya a facilitar las negociaciones de readmisión y el mecanismo de suspensión de visados ha ayudado a supervisar de cerca las obligaciones de readmisión. La Comisión ha acogido favorablemente el acuerdo alcanzado por el Parlamento Europeo y el Consejo acerca de la reforma del Código de visados, que incluye la posibilidad de adoptar medidas restrictivas contra los terceros países que no cooperen en la cuestión de la readmisión. Será fundamental desarrollar nuevos factores de influencia para acelerar la readmisión.

Próximos pasos decisivos

- Las instituciones de la UE tienen que asegurar que el próximo *marco financiero plurianual* proporcione la escala y la flexibilidad necesarias para ampliar la cooperación

³⁶ Reglamento (UE) 2018/1861, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, y Reglamento (UE) 2018/1860, de 28 de noviembre de 2018, sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular.

³⁷ Esta actividad se vería potenciada por la nueva propuesta sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas [COM(2018) 631 final de 12.9.2018].

³⁸ COM(2018) 634 final de 9.12.2018.

³⁹ El principio de no devolución significa que una persona no puede ser retornada a un país en el que tenga motivos para temer ser perseguida.

con los terceros países socios en materia de migración.

- Los Estados miembros y la UE deben dar continuidad a las medidas de ***lucha contra las redes de tráfico ilícito de migrantes*** adoptadas en diciembre de 2018, que incluyen la intensificación de la actividad del Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes de Europol.
- El Parlamento Europeo y el Consejo han de concluir las negociaciones sobre la ***propuesta de la Comisión sobre el refuerzo de las medidas de retorno***. Los Estados miembros deben maximizar de inmediato el potencial para aumentar la eficacia de los procedimientos de retorno en el marco vigente.
- Los Estados miembros deben garantizar que se haga pleno uso de los ***acuerdos y mecanismos de readmisión*** y la UE debe desarrollar ***nuevos acuerdos y mecanismos de readmisión*** con otros terceros países.
- Los Estados miembros y la UE deben ampliar las ***asociaciones operativas comunes*** con terceros países para sustentar actividades como el funcionamiento de los equipos de investigación conjunta, el desarrollo de capacidad y el intercambio de funcionarios de enlace.

2. *Gestión de las fronteras — salvar vidas y resguardar las fronteras exteriores*

Operaciones de fronteras

Salvar a las personas en peligro en el mar es un objetivo primordial de la acción de la UE en relación con la gestión de sus fronteras exteriores. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas coordina las operaciones marítimas conjuntas para asegurar el control efectivo de las fronteras marítimas exteriores de la UE. Todos los recursos desplegados en esas operaciones están vinculados por el Derecho internacional y han de prestar socorro a cualquier buque que esté en peligro en el mar. Las Operaciones conjuntas Themis, Poseidón e Indalo, así como la Operación Sophia de la Política Común de Seguridad y Defensa, contribuyen de forma importante tanto a las operaciones de control de fronteras como a las de búsqueda y salvamento. Solo en 2018 fueron rescatadas casi 39 300 personas merced a los recursos desplegados en las operaciones marítimas de la UE⁴⁰.

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas también lleva a cabo actividades operativas coordinadas en la frontera exterior terrestre con las que contribuye a controlar la migración irregular y a luchar contra las redes de tráfico ilícito, además de aportar inteligencia. Es fundamental que la Agencia disponga de la capacidad necesaria para reaccionar frente a las tendencias que se van perfilando, como el aumento de la presión en el Mediterráneo occidental. No obstante, la Agencia sigue adoleciendo de una escasez regular de recursos humanos y de equipo técnico, y la responsabilidad compartida entre los Estados miembros y la Agencia no se materializa en la provisión de los recursos necesario. Los dos brazos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas son interdependientes y solo pueden asegurar la integridad del espacio Schengen si actúan en sincronización.

La gestión de las fronteras requiere hacer uso de todas las herramientas disponibles, lo que supone desplegar la totalidad del potencial que brinda la tecnología de la información. La ampliación y la actualización de los sistemas de tecnología de la información empleados para la gestión y la seguridad de las fronteras han generado nuevas posibilidades de utilización

⁴⁰ Fuentes: Operación Sophia de la Política Común de Seguridad y Defensa

conjunta de esas herramientas. La aplicación de los futuros reglamentos sobre interoperabilidad de los sistemas de información de la UE, con las adecuadas salvaguardias en materia de protección de datos, permitirá a las autoridades aplicar la normativa de forma más eficaz.

Con su propuesta de reforzar y equipar totalmente a la Guardia Europea de Fronteras y Costas, presentada en septiembre de 2018, la Comisión pretendía dar un paso decisivo hacia una gestión plenamente integrada de las fronteras. La aplicación de esta propuesta llevaría a la Guardia Europea de Fronteras y Costas a otro nivel operativo, con un cuerpo permanente de 10 000 agentes operativos con competencias ejecutivas y con su propio equipo, sin menoscabo alguno ni de los derechos fundamentales ni de la soberanía de los Estados miembros sobre sus fronteras. La propuesta obedece al motivo de que la UE no está aún suficientemente equipada para hacer frente a las crisis en las fronteras exteriores, especialmente si se produjese una llegada masiva y repentina de migrantes irregulares. Esa preparación es el índice de referencia para determinar si las fronteras exteriores pueden considerarse lo suficientemente resistentes como para devolver a los ciudadanos la confianza en el espacio Schengen. Las negociaciones sobre esta propuesta se encuentran ahora en la fase de diálogo tripartito, lo que pone de manifiesto el compromiso de todas las instituciones con la adopción de esta propuesta antes de las elecciones al Parlamento Europeo de 2019.

Colaboración con terceros países

El apoyo a los terceros países y la colaboración con ellos son esenciales para la protección de las fronteras exteriores de la UE. El primer paso es facilitar unas estrechas relaciones de trabajo para desplegar equipos en operaciones conjuntas a ambos lados de las fronteras comunes. Con este fin, la Comisión ha negociado acuerdos sobre el estatuto con cinco países de los Balcanes Occidentales. Esos acuerdos han sido firmados con Albania y rubricados con Macedonia del Norte (julio de 2018), Serbia (septiembre de 2018), Bosnia y Herzegovina (enero de 2019) y Montenegro (febrero de 2019).

El asesoramiento técnico aportado por la UE en el marco de la cooperación operativa activa puede también marcar una pauta positiva. La UE ha ayudado a la Guardia de Costas libia a ampliar notablemente su capacidad de salvamento de personas en el mar y a impedir que los traficantes envíen a la gente al mar en embarcaciones no aptas para la navegación. Es preciso intensificar la actividad de formación en cuestiones como los derechos humanos y el Derecho internacional del Mar. Ahora que Libia ha notificado oficialmente a la Organización Marítima Internacional su zona de búsqueda y salvamento, debe sustentarse su capacidad mediante un Centro de Coordinación y Salvamento Marítimo plenamente operativo. La ayuda de la UE también se ha canalizado hacia el salvamento de vidas en las rutas terrestres: el apoyo de la UE y los Estados miembros en Níger ha permitido importantes reducciones de los flujos migratorios, y la colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones ha conducido a la búsqueda y el salvamento de más de 13 000 migrantes en el desierto nigerino.

La UE y los Estados miembros facilitan una asistencia y un desarrollo de la capacidad considerables con las que ayudan a sus socios a gestionar sus fronteras. Los programas regionales han sido merecedores de una atención especial: el Programa de mejora de gestión de la migración en el Cuerno de África ha contribuido a desplegar patrullas transfronterizas conjuntas y a instalar pasos fronterizos conjuntos entre países socios como Etiopía y Sudán del Sur, así como a intercambiar las mejores prácticas.

Este trabajo se lleva a cabo también en estrecha conexión con la actividad que se inscribe en la política exterior y de seguridad común y a través de las misiones de la política común de seguridad y defensa. La misión de asistencia fronteriza de la UE en Libia ayuda a ese país a desarrollar un marco más completo de gestión de las fronteras y ofrece asesoramiento estratégico a los ministerios implicados. Además de la impartición de formación a la Guardia de Costas libia, el mandato de la Operación Sophia combina el desmantelamiento de las redes de tráfico ilícito de migrantes y de armas con las actividades de vigilancia (por ejemplo, del contrabando de petróleo). Esta Operación ha permitido a la UE contribuir de manera significativa a la mejora general de la seguridad marítima y al retorno a la estabilidad en el Mediterráneo central. En diciembre de 2018 se prorrogó tres meses el mandato de la Operación Sophia, aunque, a falta de una solución sobre la cuestión de los desembarcos, su continuidad no está asegurada.

Próximos pasos decisivos

- El Parlamento Europeo y el Consejo han de adoptar la ***propuesta revisada sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas*** antes de las elecciones al Parlamento Europeo.
- Los Estados miembros han de asegurar que la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas dispone de los recursos necesarios para evaluar regularmente la situación sobre el terreno y garantizar la ejecución de las ***operaciones de fronteras esenciales***. Debe intensificarse la actividad de las agencias de la UE en la ruta del Mediterráneo occidental.
- La Comisión y las agencias de la UE deben asegurar el rápido desarrollo y la expedita implementación de la ***interoperabilidad*** de los sistemas de fronteras y seguridad, cuyos primeros elementos deberán estar en funcionamiento en 2020.
- Una vez obtenido el consentimiento del Parlamento Europeo, el Consejo deberá concluir los ***acuerdos sobre el estatuto celebrados con los países de los Balcanes occidentales*** y velar por su inmediata aplicación.

3. Una UE que ofrece protección y asilo

Modernización del Sistema Europeo Común de Asilo

La Comisión está persuadida de que la UE es capaz de reformar su sistema de asilo para proteger mejor a los migrantes en situación de necesidad y ofrecerles unas condiciones dignas, sin dudar en proceder al retorno de quienes no tienen derecho a permanecer en Europa. La UE debe mostrar a sus ciudadanos que está en condiciones de ofrecer un sistema de asilo justo y razonable que, combinado con unas medidas de gestión de las fronteras más rigurosas, permita gestionar cualquier aumento futuro de la presión migratoria. El hecho de que las llegadas irregulares hayan disminuido hasta llegar a los niveles anteriores a la crisis no puede enmascarar las carencias existentes ni la necesidad de que el sistema de asilo sea objeto de una reforma integral.

Es preciso para ello adoptar un enfoque común de la UE basado en la firme garantía de que cada Estado miembro gestione las solicitudes de asilo de las que sea responsable, y en un mecanismo estructurado y previsible de solidaridad que garantice que ningún Estado miembro soporta una carga desproporcionada. El sistema de asilo de la UE solo podrá alcanzar su plena eficacia e inspirar confianza si esta solidaridad se muestra de forma sistemática y no esporádica. Estos principios han de ir de la mano con unas normas claras, sencillas y comunes de tramitación de las solicitudes de asilo, con el perfeccionamiento de las pruebas biométricas

que sustentan la aplicación de las normas y con la concesión de la suficiente asistencia operativa y financiera suficiente a los Estados miembros.

Mientras el tratamiento dispensado a los solicitantes de asilo varíe considerablemente de un Estado miembro a otro y la responsabilidad de tramitar las solicitudes pueda desplazarse fácilmente de un Estado miembro a otro, el sistema de asilo de la UE seguirá estando expuesto a los abusos, las solicitudes múltiples y los movimientos secundarios. Es preciso endurecer las normas, armonizar los criterios de concesión de la protección y ofrecer a los solicitantes de asilo y otros beneficiarios del sistema unas condiciones justas e iguales en toda la UE. El sistema de asilo solo gozará de credibilidad si se organiza rápidamente el retorno de los solicitantes de asilo cuyas solicitudes hayan sido denegadas y que no tengan por lo tanto derecho a permanecer en la UE. Para ello, es preciso establecer una conexión sin fisuras entre el sistema de asilo y un sistema eficaz de retorno, sin menoscabo alguno de los derechos fundamentales.

Con el fin de conseguir estos objetivos, la Comisión ha puesto sobre la mesa todas las propuestas necesarias y aboga firmemente por un planteamiento gradual para hacerlas avanzar. Están en este momento al alcance de la mano acuerdos políticos ponderados sobre cinco propuestas de la reforma del sistema de asilo. El Parlamento Europeo y el Consejo deben ahora aprovechar la oportunidad de culminar el proceso en tiempo útil para las elecciones al Parlamento Europeo, y demostrar a los ciudadanos de la UE la capacidad de la UE para seguir avanzando. Conforme a lo declarado por la Comisión en diciembre de 2018⁴¹, cada una de estas propuestas entraña sustanciales beneficios y no hay cortapisa técnica o jurídica que impida la adopción independiente de una o varias de ellas. El Reglamento de reconocimiento garantizaría los derechos de los refugiados reconocidos y desincentivaría los movimientos secundarios. La Directiva sobre las condiciones de acogida abordaría también la cuestión de los movimientos secundarios al asegurar a los solicitantes de asilo unas condiciones armonizadas y dignas en toda la UE. El Reglamento sobre la Agencia de Asilo permitiría a este organismo intensificar su asistencia a los Estados miembros, brindándoles una ayuda rápida y completa. Las nuevas normas de la base de datos EURODAC permitiría a los Estados miembros rastrear los movimientos secundarios e identificar mejor a las personas sin derecho a permanecer en la UE. El Marco de Reasentamiento de la Unión aseguraría la existencia de vías seguras y legales, reduciría los flujos irregulares y facilitaría las relaciones con nuestros socios exteriores. La Comisión seguirá trabajando junto con el Parlamento Europeo y con el Consejo para seguir avanzando hacia la línea de meta.

Además, la Comisión sigue supervisando la aplicación del sistema vigente de asilo de la UE en los Estados miembros, examinando aspectos como las deficiencias de aplicación o las carencias de la legislación nacional por la que se incorporan los distintos instrumentos de asilo.

Ayuda de la UE para dispensar protección en el extranjero

La apertura de vías seguras y bien organizadas de reasentamiento a las personas más necesitadas refleja los valores de la UE y refuerza la credibilidad ante los terceros países socios. El reasentamiento ofrece una vía segura hacia Europa a las personas con derecho a la protección internacional. Con arreglo al régimen de reasentamiento vigente, 20 Estados miembros se han comprometido a ofrecer más de 50 000 plazas a los más necesitados antes de

⁴¹ COM(2018) 798 final de 4.12.2018.

octubre de 2019. De estos compromisos, más de 24 000 ya se han materializado y permitido ofrecer cobijo en la UE a sus beneficiarios. Por ejemplo, el reasentamiento en curso de más de 2 000 personas desde Libia ha influido crucialmente en la capacidad de la UE para ofrecer protección a quienes más urgentemente la necesitan, en colaboración con la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las autoridades nigerinas. Ahora, los Estados miembros tienen que mantener el impulso inicial y asegurarse de que las demás plazas comprometidas se cubran antes de la fecha límite de octubre.

La protección de refugiados y migrantes fuera de la UE ha sido uno de los aspectos clave de la política de la UE desde 2015. Millones de beneficiarios han recibido ayuda a través de programas dirigidos a cubrir necesidades básicas y a mejorar la calidad de vida de las personas obligadas a huir de los conflictos en sus propios países. Concretamente, la prolongada crisis en Siria ha generado enormes necesidades humanitarias a más de 13 millones de personas dentro del país y 5,6 millones en los países vecinos.

- La ayuda prestada por la UE a través del mecanismo para los refugiados en Turquía apoya la ingente tarea de brindar acogida a casi 4 millones de refugiados en el citado país. A finales de 2018, la asistencia humanitaria había prestado ayuda a 1,5 millones de los refugiados más vulnerables a través de la Red de Seguridad Social de Emergencia y permitido escolarizar a más de 410 000 alumnos⁴². Se ha ayudado también a 600 000 niños más a integrarse en el sistema educativo turco. Se han financiado cuatro millones de consultas para atención sanitaria primaria y se ha vacunado a más de 500 000 niños sirios. Ya se han comprometido 1 200 millones EUR del segundo tramo de 3 000 millones EUR.
- En 2018, la UE cumplió el compromiso contraído en la Conferencia de Bruselas II sobre el apoyo a Siria y a su región, aumentando la ayuda total aportada por la UE y sus Estados miembros desde el inicio de la crisis hasta casi 17 000 millones EUR, y haciendo de la UE con ello el donante principal. Al igual que ha hecho en Turquía, la UE ha aportado una sustancial ayuda humanitaria a los desplazados internos en Siria, así como a los refugiados y las comunidades de acogida en Jordania y el Líbano, además de ofrecer asistencia en Irak y en Egipto. De forma global, el Fondo fiduciario regional de la UE en respuesta a la crisis siria ayudó en 2018 a unos 2 millones de refugiados y a las comunidades de acogida⁴³. La próxima Conferencia Bruselas III será el principal foro de donantes para dar respuesta a la crisis siria en 2019, en el que la UE se propone mantener el nivel de compromiso contraído en los últimos años.
- Los programas regionales de desarrollo y protección centrados en África del Norte y el Cuerno de África prestan apoyo a los terceros países que acogen a grandes números de refugiados para atender sus necesidades en materia de protección y desarrollo⁴⁴.
- La protección es también uno de los temas centrales del Fondo Fiduciario para África de la UE, que complementa la ayuda humanitaria y cubre las necesidades básicas de los desplazados forzosos. Con más de 4 millones de refugiados solo en la región del Cuerno

⁴² Con arreglo al programa de transferencia condicional de efectivo para la educación (CCTE, por sus siglas en inglés).

⁴³ Al final de 2018, el presupuesto del Fondo fiduciario había alcanzado 1 600 millones EUR procedentes de las aportaciones de 22 Estados miembros, de Turquía y del presupuesto de la UE. De ese importe, se ha comprometido un 94 %, se ha contratado un 74 % y se han desembolsado 690 millones EUR. Una evaluación intermedia estratégica recomendó que el Fondo fiduciario de la UE se prorrogase tras el vencimiento del mandato actual, en diciembre de 2019.

⁴⁴ Financiados con cargo al Fondo de Asilo, Migración e Integración. Desde 2015, se han destinado aproximadamente 37 millones EUR a proyectos dedicados a la protección en África del Norte y 27,5 millones EUR a proyectos en el Cuerno de África.

de África y aproximadamente 10 millones de desplazados internos, el Fondo Fiduciario ha invertido en asistencia destinada a asegurar la autosuficiencia de las poblaciones de refugiados, sustentando al mismo tiempo a las comunidades de acogida. La financiación con cargo al Fondo Fiduciario presta especial atención al objetivo de promover una estabilización esencial en Somalia y Sudán.

El desplazamiento forzoso es un fenómeno global que requiere soluciones globales. Los sistemas de asilo vigentes son un factor clave, tanto en terceros países como en la UE. La UE debe aprovechar el impulso generado por el Pacto Mundial sobre los refugiados como plataforma para seguir utilizando las estructuras de la UE que permiten ayudar a los terceros países a prestar ayuda a los refugiados fuera de la UE.

Próximos pasos decisivos

- El Parlamento Europeo y el Consejo deben adoptar el *nuevo marco legislativo* que requiere la implantación de un Sistema Europeo Común de Asilo que esté a la altura de los desafíos del futuro. Estas propuestas, que están a punto de ultimarse, deberían ser adoptadas antes de las elecciones al Parlamento Europeo.
- Los Estados miembros deberán velar por que los 50 000 compromisos de *reasantamiento* se cumplan antes de que finalice el plazo de octubre de 2019.
- La UE y los Estados miembros deben mantener la ayuda esencial para la *protección de los refugiados y los migrantes en terceros países*, para lo que, entre otras medidas, deberán igualar los compromisos anteriores en la Conferencia de Bruselas III sobre Siria.

4. Migración legal e integración

Las vías de entrada legales son un elemento esencial de la gestión de la migración de la UE, ya que desincentivan el uso de las rutas irregulares y demuestran el compromiso de la UE con el establecimiento de asociaciones genuinas a largo plazo. Son, además, imprescindibles para que la UE pueda cubrir las necesidades de cualificaciones actuales y futuras. La migración legal se efectúa dentro de un marco jurídico de la UE ampliamente desarrollado que regula las condiciones de admisión, los procedimientos y los derechos de los nacionales de terceros países, y deja a los Estados miembros la responsabilidad de decidir el número de nacionales de terceros países que admiten por motivos económicos. No obstante, la propuesta más relevante en este ámbito, la revisión de la Directiva sobre la tarjeta azul, se halla actualmente bloqueada. La Comisión presentará en breve los resultados de una evaluación completa («chequeo» o control de adecuación) del marco jurídico regulador de la migración, para proseguir las consultas.

Entre tanto, se están ejecutando o preparando varios proyectos piloto sobre migración laboral que constituyen un importante elemento para abrir el camino hacia un nuevo enfoque de la migración legal. Esos proyectos piloto pueden ensayar e implantar nuevas estructuras y enfoques para una gestión más efectiva de la migración con los países que son nuestros principales socios. Los proyectos en los que participan Bélgica y Lituania, Marruecos y Nigeria combinan medidas destinadas a resolver la escasez de personal cualificado en el sector de las TI con una reintegración potencial al final del proyecto. Se están evaluando otras propuestas de proyectos de cooperación de España y Francia con países del norte de África. Estos programas específicos vienen a añadirse a un programa regional sobre migración legal aprobado en diciembre de 2018 en el que participa Alemania y que incluye planes de movilidad con una selección de países de África del Norte.

La integración es una etapa crucial del proceso de migración, pues asegura la utilización y el desarrollo, en beneficio común, de las capacidades y competencias de las personas con derecho a permanecer en la UE, así como la configuración de sociedades inclusivas y cohesivas. El éxito de la integración de nacionales de terceros países en situación de residencia legal es un aspecto crítico para que la migración funcione desde los puntos de vista tanto económico como social, habida cuenta de la brecha existente entre los nacionales de terceros países y los ciudadanos de la UE en términos de empleo, pobreza y acceso a servicios básicos como la enseñanza y la sanidad. Fomentar la integración de los nacionales de terceros países en situación de residencia legal y de las personas de origen migrante es uno de los puntos centrales del marco financiero plurianual propuesto para 2021-2027⁴⁵. Las acciones generalmente centradas en las primeras fases de la integración incluirían la enseñanza básica de lenguas, la orientación cívica y los centros con ventanilla única de asesoramiento⁴⁶. Otros tipos de medidas tendrían por objeto una integración más sistemática en el mercado de trabajo⁴⁷ y la inclusión social de los nacionales de terceros países y las personas de origen migrante⁴⁸.

Otro aspecto importante es la prevención y la lucha contra la explotación laboral, que también propicia la migración irregular. La legislación de la UE prohíbe el empleo de nacionales de terceros países en situación de estancia irregular, incluidas las personas sujetas a condiciones de trabajo abusivas, y exige el establecimiento de normas mínimas para impedir, detectar y sancionar las infracciones.

Próximos pasos decisivos

- La Comisión finalizará la evaluación completa («chequeo» o *control de adecuación*) del marco jurídico regulador de la migración vigente y abrirá una consulta acerca de sus resultados con las partes interesadas.
- Con la ayuda de la UE, los Estados miembros deberían reforzar sus *proyectos piloto sobre migración legal*, aumentando la ayuda prestada a proyectos nuevos y creando sinergias entre los proyectos ya existentes de los Estados miembros.
- El Parlamento Europeo y el Consejo habrán de asegurar el apoyo a las *medidas de integración en el próximo marco financiero plurianual*.
- La UE deberá aprovechar la oportunidad ofrecida por los nuevos programas de financiación para mejorar la coordinación, la adecuación de las competencias a las necesidades y la supervisión de las *medidas de integración* aplicadas en todos los Estados miembros.

⁴⁵ La propuesta de la Comisión presenta disposiciones comunes a siete fondos, lo que debería aumentar las sinergias y, por tanto, la eficacia de la integración de los nacionales de terceros países y las personas de origen migrante.

⁴⁶ Principalmente con cargo al Fondo de Asilo y Migración. Otras acciones incluirían la asistencia en áreas como la vivienda y la atención sanitaria y las medidas que promuevan la interacción con las sociedades de acogida.

⁴⁷ Se trata de formación lingüística relacionada con el puesto de trabajo, programas de educación y de formación profesional, medidas de apoyo al trabajo autónomo, fomento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, iniciativas de inclusión social, etc., conforme a los objetivos específicos fijados en la propuesta regulatoria del Fondo Social Europeo +.

⁴⁸ En particular a través de la asignación del 25 % para inclusión social propuesta en el marco del Fondo Social Europeo +. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional puede también apoyar la inversión en nuevas instalaciones de acogida y viviendas sociales, así como en la regeneración de las zonas urbanas y rurales deprimidas.

V. CONCLUSIÓN

El constante aumento de la presión migratoria y el riesgo de inestabilidad allende las fronteras de la UE mantendrá la migración entre los principales desafíos a los que se enfrenta la UE. Es por lo tanto esencial que la UE disponga en los próximos años de las herramientas necesarias: una estrecha asociación con los países de origen y de tránsito, los recursos financieros necesarios, un marco legislativo y una capacidad operativa que reflejen fielmente el equilibrio entre solidaridad y responsabilidad en el que debe fundamentarse el enfoque global adoptado por la UE. En opinión de la Comisión, la adopción de sus propuestas de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, la puesta al día de la Guardia Europea de Fronteras y Costas y la provisión de los fondos suficientes en el próximo marco financiero plurianual, sin bajar el nivel de ambición, es el camino que la UE debe seguir si quiere estar a la altura del desafío.

Es indispensable seguir un enfoque integral y adherirse a la acción con nuestros socios fuera de la UE, en las fronteras exteriores y dentro de la UE. Existe una clara correlación entre unas políticas de fronteras y de migración rigurosas y nuestra capacidad para conservar las ventajas del espacio Schengen. Actualmente, seis Estados Schengen han introducido controles en las fronteras interiores⁴⁹. La Comisión ha expuesto la forma en que puede intensificarse la seguridad mediante controles policiales proporcionados y medidas de cooperación, sin necesidad de controles de fronteras, y propuesto cambios de las normas sobre reintroducción temporal de los controles en las fronteras interiores⁵⁰. Una vez considerados todos los esfuerzos realizados para reforzar la gestión de las fronteras exteriores y teniendo en cuenta la reducción de las llegadas irregulares, ha llegado el momento de hacer balance de la situación con miras a levantar los controles de las fronteras interiores y a reimplantar un espacio Schengen plenamente operativo.

Los cuatro años transcurridos desde la adopción de la Agenda Europea de Migración han puesto de manifiesto que la situación requiere una acción continua y resuelta en todos los aspectos cubiertos por el enfoque integral. La enseñanza que puede extraerse es que la unidad de actuación y los esfuerzos conjuntos de los Estados miembros y la UE, en estrecha cooperación con los socios exteriores, ha dado sus frutos y es la única forma de desarrollar una mejor gestión de la migración y de asegurar que los valores de la UE sigan siendo la piedra angular de nuestra política de migración. Los ciudadanos de la UE no esperan menos de la Unión Europea.

⁴⁹ Austria, Alemania, Dinamarca, Suecia y Noruega, por motivos relacionados con la crisis migratoria y los movimientos secundarios; Francia, debido principalmente a la amenaza terrorista.

⁵⁰ C(2017) 3349 final de 12.5.2017 y C(2017) 6560 final de 27.9.2017, y COM(2017) 571 final de 27.9.2017.