



ALTA REPRESENTANTE
DE LA UNIÓN PARA
ASUNTOS EXTERIORES Y
POLÍTICA DE SEGURIDAD

Bruselas, 9.9.2015
JOIN(2015) 40 final

COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Abordar la crisis de los refugiados en Europa: el papel de la acción exterior de la UE

Abordar la crisis de los refugiados en Europa: el papel de la acción exterior de la UE

I. La crisis actual de los refugiados y su contexto internacional

La Unión Europea (UE) se enfrenta a la mayor crisis de refugiados desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial. La situación actual debe apreciarse en un contexto más amplio de conflictos violentos y desestabilización en otras partes del mundo. Es una crisis de una magnitud sin precedentes que tiene su origen, en gran medida, en conflictos y persecuciones de los países vecinos de Europa. La violencia de los conflictos en Siria e Irak y la inestabilidad y la pobreza en algunas zonas de África han obligado a millones de mujeres, hombres y niños a huir de sus países en busca de protección y de una vida digna, entre otros lugares hacia la Unión Europea.

La Unión Europea está intensificando su respuesta a la crisis con arreglo a los principios de solidaridad y responsabilidad, con pleno respeto de sus valores y sus obligaciones internacionales. Desde principios de 2015, la UE ha reorientado y movilizado todos sus instrumentos de acción exterior para responder a la crisis de los refugiados, con la vista puesta en tres objetivos: salvar vidas, garantizar la protección de los necesitados y gestionar las fronteras y la movilidad.

Los flujos migratorios aumentaron considerablemente en 2014, en especial a través de la **ruta del Mediterráneo central**. En el año 2015 se ha producido un gravísimo empeoramiento de la situación. El número de personas que llegan a la Unión Europea a través de la denominada **ruta del Mediterráneo oriental** se eleva a 182 740¹, un aumento significativo en comparación con 2014. Los migrantes llegan a la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Serbia, y después a Hungría y a otros Estados miembros de la Unión Europea, en la llamada **ruta de los Balcanes occidentales**. En agosto de 2015, se registraron en Hungría 142 649 entradas irregulares a través de esa ruta.

Aunque la composición de los flujos migratorios es muy variada, hay un incremento exponencial del número de personas que solicitan protección internacional, **en particular procedentes de Siria, Irak y Afganistán**. De hecho, el 90 % de los que emprenden la ruta del Mediterráneo oriental son ciudadanos de uno de esos tres países. Los migrantes irregulares que siguen la ruta del Mediterráneo central vienen principalmente del África subsahariana y suelen también proceder de zonas en conflicto: un 20 % aproximadamente proceden de Eritrea, un 12 % de Somalia e incluso un 10 % de Siria. Esta ruta ha cambiado su composición en comparación con 2014, cuando era la utilizada por la mayor parte de los refugiados sirios. No obstante, la ha seguido un número semejante de personas (106 290 hasta agosto de 2015). La rápida evolución de la composición de los flujos migratorios y las rutas utilizadas ponen de manifiesto la capacidad de los traficantes de migrantes para adaptarse a las nuevas circunstancias.

¹ Actualizaciones estadísticas semanales de Frontex: enero – agosto de 2015.

Aunque los ciudadanos europeos consideren muy grave la presión migratoria actual, la Unión Europea no es en absoluto la zona más afectada del mundo por esa presión. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), nuestro planeta alcanzó en 2014 el **mayor número de refugiados y personas desplazadas** desde la Segunda Guerra Mundial: 59,5 millones. Más del **85 % de ellos viven en países en desarrollo**. Un gran número de personas se desplazan dentro de su propio país² y, por regla general, los refugiados buscan, en primer lugar, refugio en los países vecinos. Por ejemplo, la mayor parte de los refugiados sirios están acogidos en Líbano, Jordania y Turquía. La mayoría de las migraciones africanas tienen lugar en la propia África: más de 8,4 millones de migrantes internos solamente en África occidental. Esto demuestra que la actual crisis de migración y refugiados no es solo, ni principalmente, un problema europeo. Es un reto internacional de enorme magnitud. La Unión Europea se encuentra en la vanguardia de los esfuerzos internacionales para hacer frente a la inestabilidad y los conflictos y apoyar a las poblaciones afectadas.

II. El marco político de la Unión Europea y su respuesta

A lo largo de los últimos meses, las instituciones de la UE han movilizado todos sus esfuerzos para responder a la crisis mundial. El Consejo Europeo y la Comisión, en particular a través de la Agenda Europea de Migración³, han desarrollado los principales elementos de la respuesta europea a los retos migratorios, tanto a nivel interno como internacional.

La primera prioridad sigue siendo salvar las vidas de aquellos que intentan cruzar el Mediterráneo en su camino hacia Europa. Pero, evidentemente, es fundamental proteger a las personas necesitadas, ofrecer ayuda humanitaria urgente, garantizar el acceso al asilo y abordar las causas profundas de esos desplazamientos: conflictos, violencia política, abuso de los derechos humanos y pobreza. Estos objetivos deben seguir siendo el núcleo de la respuesta de la Unión Europea.

En vista de la crisis actual, se concede prioridad a las acciones con un mayor impacto inmediato en los flujos migratorios. Al mismo tiempo, es preciso un compromiso a largo plazo sobre estas cuestiones para hacer frente a las causas profundas. La Unión Europea pretende reforzar el diálogo político, la cooperación y el intercambio de conocimientos y experiencias con los países socios, las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales en apoyo de la movilidad humana como elemento positivo del desarrollo humano. La cooperación, con un planteamiento basado en los derechos humanos, contribuirá a abordar retos como la migración sur-sur y la situación de los migrantes vulnerables.

² Según las cifras del observatorio de las Naciones Unidas sobre desplazados internos, el número de personas internamente desplazadas en julio y agosto de 2015 es el siguiente: Siria (7 600 300); Irak (3 171 600); Sudán (2 192 830); Sudán del Sur (1 645 392); Pakistán (1 375 900); Nigeria (1 500 000); Somalia (1 133 000); Afganistán (805 409); Chad (130 000); Camerún (80 000); Níger (50 000).

³ COM (2015) 240.

La presente Comunicación, que forma parte de un paquete más amplio de propuestas adoptadas por la Comisión Europea, describe la acción exterior de la Unión Europea para hacer frente a la crisis de los refugiados. Tiene como fundamento una estructura sólida de actuación internacional a escala bilateral, regional y multilateral en este sector, basada, sobre todo, en el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad⁴ de 2011.

Movilización de los principales instrumentos financieros. Con una dotación presupuestaria de 96 800 millones EUR para el período 2014-2020, la cooperación exterior de la Unión Europea, que abarca la cooperación al desarrollo en todo el mundo, desempeña un papel importante en la lucha contra la pobreza, la inseguridad, la desigualdad o el desempleo. También prevé el apoyo de la Unión Europea en ámbitos como el crecimiento y la creación de empleo, la paz y la seguridad, los derechos humanos y la buena gobernanza en las regiones y países donde se originan los flujos de refugiados.

En el contexto de la crisis actual, y además del Fondo fiduciario para Siria, la Comisión Europea propone también a los Estados miembros de la UE un **nuevo Fondo Fiduciario europeo de Emergencia para la estabilidad y para abordar las causas profundas de la migración irregular y las personas desplazadas en África**. Los fondos fiduciarios permiten a la UE, sus Estados miembros y los donantes reaccionar ante las distintas dimensiones de las situaciones de emergencia interviniendo conjuntamente y con flexibilidad y rapidez, en respuesta a la evolución de las necesidades. El fondo fiduciario propuesto debería apoyar la estabilidad, promover la resiliencia, el desarrollo económico, la seguridad y la gestión de la migración. Proporcionará a la UE y a sus Estados miembros un instrumento veloz y flexible, capaz de ofrecer resultados más rápidos. Prestará asistencia para la movilización de la ayuda de la UE. Al mismo tiempo constituirá una plataforma para una mayor visibilidad política y contribuirá a un enfoque más integrado y coherente. Se espera que el fondo fiduciario sea uno de los resultados concretos de la Cumbre de La Valeta, en noviembre de 2015. La Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad esperan que los Estados miembros contribuyan al fondo de manera constante y generosa.

III. Cuestiones clave y respuesta de la Unión Europea

La Unión Europea interviene en todo el mundo. A continuación se presentan los países y regiones más relevantes en la crisis actual:

- **Siria e Irak**

La UE ha estado apoyando las iniciativas diplomáticas para hallar soluciones políticas desde el inicio de los conflictos en Siria e Irak. En este contexto, la Comisión y la Alta Representante han establecido el marco político para una estrategia regional, incluida la lucha contra el Daesh, en una Comunicación⁵, adoptada este año, que incluye compromisos financieros por importe de 1 000 millones EUR. **Más de 4 millones de sirios han huido de**

⁴ COM (2011) 743.

⁵ JOIN (2015) 2 final.

su país, además de los 7,6 millones de desplazados internos, y los muertos ascienden a más de 230 000. La **gran mayoría de los refugiados sirios se encuentra en Líbano, Jordania y Turquía** y las cifras siguen aumentando, ejerciendo una enorme presión política, económica y social en esos países. Desde principios de 2015, como la capacidad de los países vecinos para acoger a nuevos refugiados ha alcanzado su límite y las políticas fronterizas se han tornado más restrictivas, se ha producido un fuerte aumento tanto de los desplazamientos internos como de los flujos directos de refugiados hacia la UE, en particular a Grecia.

Desde 2011, la Unión Europea y sus Estados miembros han movilizado más de **3 900 millones EUR** en concepto de ayuda (humanitaria, al desarrollo, económica y de estabilización) para hacer frente a las necesidades de los desplazados internos, los refugiados y las comunidades de acogida en Siria, Irak, Jordania, Líbano y Turquía. De la aportación total, el presupuesto de la UE ha contribuido con cerca de 1 800 millones EUR.

Se creó un Fondo Fiduciario Regional de la UE en respuesta a la crisis siria⁶ para ofrecer una respuesta coherente y reforzada a escala regional. Además de apoyar a los países vecinos que acogen a los refugiados, la ayuda se destina a ayuda humanitaria, a la estabilización y al desarrollo en el interior de Siria, incluido el restablecimiento de la gobernanza local y la prestación de los servicios básicos. La Comisión invita a los Estados miembros a seguir contribuyendo al fondo fiduciario.

Una oficina de la UE en Gaziantep (sur de Turquía) ayuda a coordinar las operaciones. Con este fin se ha creado un **mecanismo de reacción rápida para las operaciones transfronterizas** en Siria. Además, la UE promueve asimismo la utilización de programas de desarrollo regional y protección para apoyar a los países clave de refugio o de tránsito en Oriente Medio.⁷ Al añadir un componente de «desarrollo» a anteriores programas regionales de protección, los **programas de desarrollo regional y protección están orientados a proporcionar protección** a los necesitados, pero también a **reforzar la resiliencia** de los refugiados, los desplazados internos y las comunidades de acogida, así como a abordar las crisis prolongadas de refugiados cuando la ayuda humanitaria no puede ofrecer una solución a largo plazo.

La UE ha elogiado los enormes esfuerzos, realizados por **Líbano, Jordania y Turquía**, que han dado acogida a refugiados que huyen de la violencia en Siria e Irak y ha seguido facilitando asistencia. La Unión Europea financia actualmente importantes proyectos para centros comunitarios, seguridad alimentaria, medios de vida, escolarización y formación profesional para los refugiados de la región, incluidos 855 millones EUR destinados a ayuda humanitaria en Siria, y también en Líbano, Jordania y Turquía.

En **Irak**, más de 3,1 millones de personas han pasado a ser desplazados internos al cabo de tres años de conflicto. Aunque el número de iraquíes que buscan protección internacional en la Unión Europea sigue siendo limitado en comparación con el de sirios, su número podría

⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index_en.htm

⁷ 12 millones EUR de ayuda.

aumentar considerablemente en un futuro próximo. En 2015, la Comisión Europea ha asignado 65,55 millones EUR de ayuda humanitaria como respuesta a la crisis iraquí. La ayuda humanitaria de la UE en el país, incluida la región del Kurdistán iraquí, comprende salvamento de emergencia para los más vulnerables y asistencia médica. La UE está intensificando el trabajo político y diplomático de apoyo a todos los esfuerzos por conseguir una mayor unidad e integración en el país.

- **Turquía**

Turquía es el país del mundo que actualmente acoge el mayor número de refugiados.

Se está entablando un diálogo específico con **Turquía** para determinar las modalidades de apoyo a los refugiados sirios, así como para mejorar el control fronterizo y combatir la delincuencia organizada responsable del tráfico de migrantes irregulares. El diálogo con Turquía estudia otras posibilidades de cooperación para encontrar una solución a la crisis siria.

En 2015, se destinaron a Turquía 175 millones EUR en relación con la crisis de Siria. La financiación procedente del Instrumento de Ayuda a la Preadhesión⁸ en el ámbito de los asuntos de interior ha pasado de **130 millones EUR** en el período 2007-2013 a una dotación indicativa de **245 millones EUR** para el período 2014-2016. Turquía también dispondrá, junto con los países balcánicos occidentales, de un nuevo programa de gestión de la migración regional. La asistencia financiera de la UE también apoya los esfuerzos de Turquía por cumplir los requisitos del acuerdo de readmisión UE-Turquía.

Antes de que finalice el año se enviará a Ankara un funcionario de enlace de Frontex para mejorar la cooperación operativa. Tanto en Turquía como en otros países de tránsito se prestará ayuda para identificar y retornar rápidamente a las personas que no necesitan protección internacional.

Desde principios de 2014, la Comisión Europea está llevando a cabo también un diálogo sobre la liberalización de visados con Turquía, que prevé el desarrollo de una gestión integrada de las fronteras en consonancia con las políticas de la UE en términos de seguridad de las fronteras terrestres y marítimas y aplicación de controles aduaneros y vigilancia. El diálogo también establece orientaciones políticas para prevenir y luchar contra la delincuencia organizada, el terrorismo y la corrupción, así como para reforzar la cooperación judicial, la cooperación policial y la protección de los datos personales.

- **Balcanes occidentales**

La Unión Europea ha intensificado también su apoyo a los **países balcánicos occidentales** no pertenecientes a la UE, que reciben actualmente flujos de refugiados sin precedentes, principalmente en procedencia de Siria. El apoyo consiste en reforzar las capacidades de acogida y de asilo, y en aumentar la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada

⁸ Reglamento (UE) n° 231/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014.

responsable del tráfico de migrantes. A tal fin, la Comisión Europea está realizando un programa regional de apoyo a la protección y la gestión de las cuestiones migratorias sensibles en los Balcanes occidentales que se centrará en tres áreas: la identificación de migrantes, la puesta en común de información intrarregional e interregional y mecanismos para ofrecer soluciones de retorno, aplicando al mismo tiempo garantías de protección práctica que reflejen las necesidades específicas de los migrantes⁹.

Ya se ha aprobado ayuda humanitaria para Serbia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia por importe de 1,75 millones EUR, destinada a proporcionar ayuda de emergencia a los refugiados en tránsito hacia Hungría.

Además de la considerable ayuda ya concedida en el marco del Instrumento de Ayuda a la Preadhesión en años anteriores, en los ámbitos de la gestión de fronteras, la migración, el asilo y las políticas, la Comisión Europea está considerando conceder ayuda específica complementaria para reforzar las capacidades en materia de asilo, migración y política de visados con objeto de incrementar la protección de las categorías vulnerables de migrantes y las víctimas de la trata de seres humanos. En el caso particular de la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Serbia, la UE está apoyando el desarrollo a largo plazo de una política de migración y de asilo¹⁰.

Debe seguir intensificándose la cooperación operativa entre los servicios de control de fronteras de los Balcanes occidentales y los Estados miembros de la UE, que podría incluir actividades relacionadas con el análisis de riesgos, la formación y la puesta en común de mejores prácticas. Frontex ha firmado convenios y ha consolidado su cooperación con Serbia, Montenegro, Albania, Bosnia y Herzegovina y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, y está dispuesta a desempeñar un papel activo en este cometido.

- **África**

África, y el África subsahariana en particular, sigue sufriendo presión demográfica, presión ambiental, pobreza extrema, tensiones internas y deficiencias institucionales que en algunos lugares han degenerado en conflictos abiertos, desplazamientos, delincuencia, terrorismo y radicalización, además de migración irregular, tráfico y contrabando, a lo que hay que añadir una carga aún mayor de trabajo humanitario. La Unión Europea aborda estos retos conjuntamente con sus socios africanos a través de sus estrategias regionales (Sahel, Cuerno de África, Golfo de Guinea), su ayuda humanitaria, su política de desarrollo y sus programas de asistencia en la región, junto a su firme compromiso de aplicar el programa de resiliencia.

El conflicto y la ausencia de control estatal han convertido a **Libia** en un importante punto de paso para personas del África subsahariana de camino a Europa, y en primera instancia a Italia. La Unión Europea **respalda activamente el diálogo liderado por las Naciones Unidas** entre las partes libias para alcanzar una solución pacífica, y está dispuesta a apoyar a

⁹ 8 millones EUR de ayuda.

¹⁰ 24 millones EUR comprometidos/previstos en la Antigua República Yugoslava de Macedonia y 44 millones EUR comprometidos/previstos en Serbia.

un futuro Gobierno de unidad nacional. Mientras tanto, la Comisión facilita ayuda humanitaria y de desarrollo a la población de migrantes vulnerables desplazados en Libia.

Níger, uno de los países más pobres del mundo, es la principal ruta de tránsito hacia Libia. La Unión Europea apoya el desarrollo y la seguridad de Níger¹¹. En la región del **Sahel**, la Unión Europea también apoya el proceso político en **Mali** y el acuerdo de paz con los grupos armados del Norte. Este compromiso contribuye a la estabilidad gracias a la formación de las fuerzas armadas y de seguridad malienses¹². Se estudia un ulterior apoyo a la gestión de fronteras. Las misiones de la PCSD de la Unión en Níger y Mali contribuyen asimismo a los esfuerzos por prevenir la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes¹³. En la actualidad, la UE apoya la creación de un «centro polivalente» en Agadez, importante punto de tránsito. El centro ofrecerá información y asistencia a los migrantes en situación de desamparo y ayudará a las personas dispuestas a regresar o integrarse en las comunidades de acogida.

La Unión Europea también **apoya activamente la respuesta regional a Boko Haram**, incluido el apoyo a la Fuerza Multinacional Conjunta y a Níger, Chad, Camerún y Nigeria. También se redoblarán los esfuerzos por atender a la situación humanitaria. **Nigeria** sigue siendo una fuente importante de migración irregular a la Unión Europea. Además de la cooperación en la lucha contra Boko Haram, el actual diálogo sobre migración con Nigeria aborda la readmisión y retorno¹⁴.

La Unión Europea también intenta restablecer la gobernanza y la estabilidad de la **República Centroafricana**¹⁵ apoyando el proceso político, la recuperación económica y la estabilización (gracias a una misión de asesoramiento militar). Si sigue deteriorándose la situación en la República Centroafricana, la estabilidad regional y una situación humanitaria ya de por sí grave saldrían perjudicadas, lo que a su vez podría dar lugar a desplazamientos.

En **Somalia**, la Unión Europea apoya la reconstrucción de un Estado viable y el restablecimiento de un entorno de seguridad a través de la misión de la Unión Africana en Somalia¹⁶ y la misión de formación militar de la UE. El programa de cooperación al desarrollo de la UE presta un ingente apoyo a la estabilización, la construcción del Estado y el desarrollo de Somalia en el marco del Nuevo Pacto.

¹¹ La misión EUCAP Sahel Níger ayuda a las autoridades del país a prevenir, controlar y gestionar los flujos de migración irregular a través de Níger y de Agadez, en particular.

¹² La misión civil de la PCSD de la UE en Mali (EUCAP Sahel Mali) ayuda a la reestructuración de las fuerzas de seguridad interior de Mali (la policía, la gendarmería y la guardia nacional). El objetivo es ayudar a las autoridades de Mali a garantizar el orden constitucional y democrático y a sentar las condiciones de una paz duradera. La misión combina actividades de formación y asesoramiento estratégico.

¹³ En el marco del enfoque integral de la Unión Europea» (JOIN (2013) 30), las misiones de la PCSD se combinarán con programas de desarrollo para alcanzar el máximo de eficiencia global.

¹⁴ En 2015 se firmó con Nigeria un Programa común de migración y movilidad que contempla la cooperación en materia de migración legal, migración irregular, migración y desarrollo y protección internacional.

¹⁵ De ahí que en 2014 la Unión Europea creara el fondo fiduciario «Bekou» junto a Francia, Alemania y los Países Bajos.

¹⁶ AMISOM: <http://amisom-au.org/>

La falta de perspectivas económicas y las violaciones de los derechos humanos son factores que empujan a la migración en **Eritrea**. En 2014, 36 990 eritreos solicitaron protección internacional en la Unión Europea. Un cuarto de millón han buscado refugio en Etiopía y Sudán. La UE estudia la mejor manera de colaborar con Eritrea para abordar la migración irregular. En diciembre de 2014, el Gobierno eritreo anunció que, a partir del 1 de enero de 2015, limitaría la duración del servicio nacional, hasta ahora indefinida, a dieciocho meses para los nuevos reclutas. Será fundamental supervisar la aplicación de esta decisión, pues la duración indefinida del servicio nacional es un importante factor de impulso a la migración. También prosigue el diálogo con Eritrea dentro del **proceso de Jartum**, que permite a la Unión Europea trabajar con todos los países del **Cuerno de África**. El proceso de Jartum intenta reforzar la cooperación regional en materia de migración. **Se ha negociado un nuevo programa indicativo nacional de 200 millones EUR para Eritrea, centrado en el desarrollo económico, el empleo y la gobernanza.**

Más de 2 millones de personas han huido de sus hogares en **Sudán del Sur**. Desde 2014, la UE y sus Estados miembros han aportado más de 377 millones EUR en concepto de ayuda humanitaria. La UE también apoya financiera y políticamente el proceso liderado por la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo y el mecanismo de control del cumplimiento del fin de las hostilidades. Asimismo, la UE viene apoyando los esfuerzos de la Unión Africana y las Naciones Unidas por poner fin a los conflictos en Sudán, que siguen desestabilizando el país.

El conflicto en **Yemen** también repercute en el Cuerno de África, región que tiene registrados más de 250 000 refugiados, el 95 % procedentes de Somalia. La UE ha desempeñado desde 2011 un papel activo en el apoyo a la transición y está ahora plenamente involucrada en los esfuerzos internacionales por encontrar una solución política a la crisis en Yemen.

Muchos países africanos, sobre todo en el Cuerno de África —por ejemplo, Etiopía, Sudán y Kenia— y en el Lago Chad, acogen a grandes comunidades de refugiados, situación que a menudo se prolonga. Los programas existentes de desarrollo y ayuda humanitaria ya ofrecen un apoyo que combina ayuda de emergencia, reconstrucción y desarrollo. De ahí que sea clave reforzar la resiliencia.

La Comisión Europea y la Alta Representante seguirán trabajando en busca de soluciones duraderas para evitar y resolver situaciones de desplazamiento prolongado. A falta de oportunidades de desarrollo, las tensiones entre las poblaciones pueden llevar a la desestabilización de toda la región y propiciar enormes movimientos secundarios, inclusive hacia Europa. En cambio, garantizar que los refugiados y desplazados internos lleguen a contribuir a la economía reduce su impacto y coste económico y contribuye al crecimiento en beneficio tanto de los desplazados como de sus países de acogida.

La Comisión Europea presentará un nuevo planteamiento, orientado al desarrollo, en materia de desplazamientos forzados, que se aplicará a la vez que la ayuda humanitaria desde el comienzo de las crisis. Este año se han puesto en marcha proyectos piloto en el norte de África y el Cuerno de África. Siguiendo el ejemplo de los programas regionales de desarrollo

y protección para Oriente Medio, este año se pusieron en marcha otros dos programas de protección para el norte de África y el Cuerno de África.

- **Las Naciones Unidas y la comunidad internacional en general**

Esta crisis no solo es europea, sino también un gran desafío internacional. Es fundamental cooperar con los principales socios internacionales, con las Naciones Unidas —en particular, el ACNUR y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— y con organizaciones tales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El ACNUR tiene especiales responsabilidades a la hora de abordar la crisis de los refugiados. La UE reforzará la cooperación con el ACNUR para hacer más eficaz tanto su ayuda a los países que acogen a grandes poblaciones de refugiados como la gestión de los flujos dentro de la Unión Europea. Pero la UE también trabaja con otros socios internacionales que cuentan con grandes capacidades, inclusive en la región de Oriente Medio, tratando de aumentar la ayuda total y las posibilidades de reasentamiento de las personas necesitadas de protección internacional.

Cooperación en la readmisión y el retorno de los migrantes irregulares

Componente necesario de toda estrategia coherente de la UE para disuadir de la migración irregular es una política eficaz de retorno de los migrantes llegados de forma irregular al territorio del país de acogida y que no pueden acogerse a la protección internacional. Hoy por hoy, los porcentajes de retorno en los Estados miembros de la UE son relativamente bajos. En 2014, menos del 40 % de los migrantes irregulares sobre los que se dictó una orden de retorno abandonaron de hecho la UE.

El artículo 13 del Acuerdo de Asociación de Cotonú con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) es la base jurídica para organizar conjuntamente el retorno y la readmisión de los nacionales de los países ACP. La UE está determinada a mejorar la cooperación con sus socios africanos para una aplicación efectiva de los regímenes de readmisión.

Además de la plena aplicación de los acuerdos de readmisión vigentes¹⁷ y de la rápida conclusión de las negociaciones en curso¹⁸, los esfuerzos se centrarán en la cooperación práctica en materia de retorno, lo que incluye mejorar la elaboración de los programas de asistencia al retorno voluntario. A este respecto, el **proyecto piloto recientemente acordado de retorno a Pakistán y Bangladesh** será una importante fuente de experiencia sobre el camino a seguir. La Unión Europea debe intensificar su acción para fomentar el retorno de migrantes irregulares a lo largo de las rutas. **A este fin sirve el apoyo de la UE a la creación de un «centro polivalente» en Agadez.**

¹⁷ Hoy en día están en vigor 17 acuerdos de readmisión con los siguientes países: Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Rusia, Ucrania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistán, Georgia, Turquía, Armenia, Azerbaiyán y Cabo Verde.

¹⁸ Están en curso negociaciones con Marruecos y Túnez.

Todos estos aspectos se contemplan en el Plan de acción de la UE en materia de retorno¹⁹, adoptado paralelamente a la presente Comunicación.

Lucha contra la delincuencia organizada responsable del tráfico de migrantes y la trata de seres humanos

Luchar contra las redes de delincuencia es parte fundamental de los esfuerzos de la Unión Europea por salvar vidas y evitar la explotación de los migrantes. Es crucial mejorar la cooperación internacional entre la policía y los sistemas judiciales de los países de origen y destino, así como con los organismos competentes de la UE y los Estados miembros. En muchos países, esto también requerirá apoyar el desarrollo de las capacidades policiales, judiciales y de gestión de fronteras.

La UE es un agente clave a la hora de mejorar las capacidades de gestión fronteriza de los países socios y de poner en práctica el retorno voluntario y la reintegración, para lo que aplica un enfoque integrado que, sin dejar de garantizar la seguridad de las fronteras, permite que circulen con rapidez los flujos legítimos de personas y bienes.

La Agenda Europea de Migración plantea una serie de iniciativas para reforzar los instrumentos que tiene la UE para combatir las redes de contrabando: en particular, un plan de acción contra el contrabando de migrantes²⁰. A la cooperación en estas cuestiones contribuirán funcionarios de enlace en materia de migración y expertos en seguridad destinados en las delegaciones clave de la UE. En la lucha contra la delincuencia organizada ya desempeñan un papel importante una serie de operaciones y misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa.

La Fuerza Naval de la Unión Europea para el Mediterráneo (**EUNAVFOR MED**) es una **operación de gestión de crisis** que ofrece vigilancia, recogida de información y, en su caso, intervención operativa contra las actividades de contrabando en el Mediterráneo central meridional, con pleno respeto del Derecho internacional²¹.

La misión **EUCAP Sahel Níger** se está reforzando para que pueda ayudar a las autoridades de Níger a controlar los flujos de migración irregular a través de su país y, en particular, vía Agadez²². El mandato ampliado de la misión tendrá por principales objetivos: i) fortalecer el marco legal nigerino en materia de migración, control fronterizo y lucha contra las actividades criminales relacionadas con la migración irregular; ii) desarrollar las capacidades de los servicios de seguridad nigerinos responsables de la gestión de fronteras, el control de la migración y la lucha contra la delincuencia organizada, y iii) mejorar la eficacia del poder judicial. La **EUCAP Sahel Mali** ya contribuye indirectamente a prevenir la migración

¹⁹ COM(2015) 453.

²⁰ COM(2015) 285 final.

²¹ Decisión (PESC) 2015/778 Del Consejo, de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED) (DO n° L 122 de 19.5.2015, p. 31).

²² La apertura de una oficina en Agadez dará a la misión una mejor comprensión de los flujos de migración y asuntos relacionados, además de la posibilidad de trabajar cotidianamente con las autoridades responsables de la gestión de flujos migratorios.

irregular formando a las fuerzas de seguridad internas. En agosto de 2015 alcanzó su plena capacidad operativa. Como en Níger, también se está estudiando una ampliación de su mandato. Además, se están analizando otras iniciativas y misiones de la PCSD en otros países en el Sahel y el Cuerno de África, que se coordinarían con las actuaciones bilaterales de los Estados miembros.

I. Conclusiones y líneas de actuación para el futuro

Para afrontar la crisis de refugiados y gestionar conjuntamente los desafíos y oportunidades, será clave la capacidad de la Unión Europea de colaborar con socios de terceros países. A este respecto serán útiles tanto la asociación UE/África en materia de migración, movilidad y empleo como los procesos de Rabat y de Jartum, los procesos de Praga y Budapest²³, la Unión por el Mediterráneo, la Asociación sobre migración de la ruta de la seda, la Asociación oriental o el diálogo sobre migración ACP-UE.

Varios de los retos señalados en la presente Comunicación pueden abordarse y se abordan a través de esfuerzos políticos y diplomáticos. Ante todo, se han renovado los esfuerzos por tratar las causas últimas de la crisis, esto es, la guerra en Siria e Irak. Sobre estas cuestiones la Alta Representante, tal como solicitara el Consejo Europeo, mantiene diálogos de alto nivel para los que cuenta con el apoyo de la Unión Europea a los países y regiones y se basa en las asociaciones ya existentes.

La cooperación con los países de origen y tránsito se mantiene con carácter bilateral y aplicando todos los marcos vigentes, en particular, las **asociaciones de movilidad**²⁴, el **Programa Común de Migración y Movilidad** y los **acuerdos de readmisión**. Los trabajos en otros ámbitos, como el comercio y el desarrollo, también brindarán la ocasión para debatir la cooperación en materia de migración.

Las delegaciones de la UE intensificarán igualmente los contactos con las autoridades locales. Se están reforzando las delegaciones en los países clave de tránsito y origen mediante el despliegue de **funcionarios de enlace en materia de migración**, según lo previsto en la Agenda Europea de Migración.

Por otra parte, la Unión Europea organizará dos conferencias de alto nivel, siguiendo el mandato del Consejo Europeo de junio de 2015:

1. La **Cumbre de La Valeta sobre migración** (11-12 de noviembre de 2015) reunirá a los líderes de Europa y los países africanos clave —en particular, aquellos que participan en los procesos de Rabat y Jartum—, además de la Comisión de la Unión Africana y la Comisión de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental. En la cumbre se debatirán temas como los beneficios de la migración para el desarrollo, las causas últimas de la

²³ El proceso de Budapest reúne a países desde Asia central y oriental hasta Europa suroriental y occidental.

²⁴ Las asociaciones de movilidad ofrecen un marco general para la cooperación bilateral sobre cuestiones de asilo, migración y movilidad. Hasta la fecha se han suscrito siete asociaciones con Cabo Verde, República de Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Marruecos y Túnez.

migración, la migración legal y la movilidad, la protección internacional y el asilo, la prevención y la lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos, y la cooperación en materia de retorno y readmisión.

2. La Conferencia de Alto Nivel sobre la ruta del Mediterráneo oriental y los Balcanes occidentales (otoño de 2015) reunirá a los Estados miembros de la UE, los países de los Balcanes occidentales y Turquía para debatir sobre los flujos de migrantes y refugiados que transitan por las rutas del Mediterráneo oriental y los Balcanes occidentales.

Durante muchos años, la Unión Europea ha abordado los desafíos de los refugiados y la migración a través de su acción exterior, combinando instrumentos políticos, de desarrollo y de ayuda humanitaria. La actual crisis de refugiados no es sino la manifestación aguda de problemas antiguos y complejos; las raíces de la crisis son múltiples y no pueden extirparse de inmediato. Atender a todo ello requerirá un planteamiento que englobe esfuerzos a corto y largo plazo. Pero sobre todo serán esenciales la solidaridad y la responsabilidad, y habrá que combinar los distintos instrumentos de que dispone la Unión, desde la diplomacia hasta la asistencia financiera.

La Comisión Europea y la Alta Representante invitan a los Estados miembros a mostrar determinación a la hora de abordar la difícil situación de los refugiados y los problemas que impulsan a las personas a abandonar sus países. Serán precisas solidaridad, responsabilidad y unidad para cumplir las obligaciones jurídicas, institucionales y morales que incumben hoy a la Unión Europea.