



Bruselas, 7.6.2016  
COM(2016) 385 final

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

**sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de  
la Agenda Europea de Migración**

## **Comunicación sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración**

A pesar de los redoblados esfuerzos por parte de la UE, a diario se producen muertes en el mar Mediterráneo. Europa está sufriendo actualmente flujos migratorios sin precedentes, debido a factores geopolíticos y económicos que continuarán, e incluso pueden intensificarse, en los próximos años; los más de 60 millones de desplazados en todo el mundo hacen sin duda de este fenómeno un desafío global. Estos flujos están alimentados por traficantes sin escrúpulos que tratan de beneficiarse de la desesperación de las personas vulnerables. Europa está obligada a responder, a abordar el destino de los migrantes y refugiados, a mostrar a sus ciudadanos que la migración, incluso de la magnitud que vemos actualmente, se puede gestionar de forma sostenible. La presente Comunicación explica la manera en la que la acción exterior de la UE ayudará a lograr estos objetivos.

Desde la adopción de la Agenda Europea de Migración<sup>1</sup> hace un año, es mucho lo que se ha hecho, especialmente más allá de las fronteras de la Unión. Cientos de miles de personas han sido rescatadas en el mar. La Cumbre de La Valeta, celebrada en noviembre de 2015, situó el problema de la migración en el centro de las relaciones de la UE con los países africanos. La Declaración UE-Turquía estableció nuevas formas de poner orden en los flujos de migración para salvar vidas. Su impacto fue inmediato. Para facilitar la asistencia necesaria, los nuevos instrumentos financieros de la UE están ayudando a crear un futuro mejor en el lugar de origen para las personas que, de lo contrario, habrían estado dispuestas a arriesgar sus vidas en el peligroso viaje hacia Europa. Estas acciones ilustran la voluntad de la UE de abordar retos migratorios específicos, además de los factores que propician la migración a largo plazo.

Sin embargo, es preciso hacer mucho más. La UE se enfrenta todavía a una crisis humanitaria. Los terceros países y la UE acogen actualmente a millones de refugiados, muchos de ellos menores no acompañados, que se ven obligados a abandonar sus casas<sup>2</sup>, y a migrantes económicos que aspiran a venir a Europa. Los informes apuntan a que, en estos momentos, decenas de miles de migrantes en Libia buscan maneras de entrar en la UE, y el número de llegadas aumenta cada día.

Para responder de forma eficaz, la UE debe utilizar todos los medios disponibles y fijarse prioridades claras y objetivos mensurables. Los instrumentos de política de desarrollo y vecindad deben reforzar el desarrollo de las capacidades locales, también en el ámbito del control de fronteras, el asilo, la lucha contra el tráfico ilícito de personas y la reintegración. Todos los agentes —Estados miembros, instituciones de la UE y terceros países clave— deben colaborar en un marco de asociación para poner orden en los flujos migratorios. De forma paralela, es preciso trabajar para hacer frente a las causas fundamentales de la migración irregular y el desplazamiento forzoso aplicando políticas sostenidas a medio y largo plazo, y utilizando mejor los procesos y programas existentes. Todo este trabajo debe tener lugar en un contexto que respete plenamente el Derecho internacional y los derechos fundamentales. Esa es la idea del nuevo Marco de Asociación.

Este nuevo Marco de Asociación debe mejorar la ayuda a los más necesitados en sus países de origen y de tránsito. Debe ayudar a desarrollar unas capacidades de acogida seguras y sostenibles y proporcionar perspectivas duraderas cerca de sus hogares a los refugiados y a sus familias en los terceros países afectados por la presión migratoria. Debe generar perspectivas auténticas de reasentamiento en la UE para disuadir de los viajes irregulares y peligrosos. Un elemento esencial que sustenta todos estos objetivos es una política coherente, creíble y efectiva con respecto al retorno de nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal que respete plenamente los derechos humanos y la dignidad de las personas implicadas, así como el principio de no devolución. Aunque

---

<sup>1</sup> COM(2015) 240 final, de 13 de mayo de 2015.

<sup>2</sup> Por ejemplo, Turquía, el Líbano y Jordania acogen juntos a cerca de 5 millones de refugiados sirios, Irán acoge a una cifra comprendida entre 2 y 3 millones de afganos, Túnez a 1 millón de libios y los países del Cuerno de África han acogido a más de medio millón cada uno durante muchos años.

preparada para facilitar más apoyo a los socios que realizan los mayores esfuerzos, pero sin eludir los incentivos negativos, la ayuda y las políticas de la UE deben adaptarse para que den resultados concretos a la hora de contener la afluencia de migrantes irregulares.

Como tal, el nuevo Marco de Asociación no solo ayudará a responder a las crisis a través de resultados inmediatos y mensurables, sino que también sienta los cimientos de una cooperación reforzada con países de origen y destino en cuyo núcleo figure una política de migración y movilidad bien gestionada.

## 1. ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

El mensaje de que las cuestiones migratorias son ahora una de las prioridades de las relaciones exteriores de la UE no se ha transmitido por completo ni ha sido entendido cabalmente por sus socios. Es esencial que, en estrecha cooperación con todos los Estados miembros, se deje claro a nuestros socios que una solución al movimiento irregular e incontrolado de personas es una prioridad para la Unión en su conjunto. Aunque los diálogos de alto nivel, que abarcan los intereses clave de la UE y de sus socios, han generado compromisos políticos concretos y las primeras acciones prácticas para mejorar la cooperación, todavía hay que hacer mucho, en particular, en cuanto a retornos y readmisión.

*Para llevar adelante la Agenda Europea de Migración, hacen falta medidas operativas frecuentes y contactos semanales*

**Los diálogos de alto nivel sobre migración**<sup>3</sup> y la **Política Europea de Vecindad**<sup>4</sup> revisada han dado un nuevo enfoque a las relaciones con países clave en materia de migración. La **reunión de los dirigentes de los Balcanes Occidentales** en octubre de 2015<sup>5</sup> creó un sistema de diálogo periódico y estructurado, intercambio de información y cooperación entre los países de la región, combinado con el apoyo directo de la UE para necesidades específicas. Esta cooperación cotidiana podría adaptarse a fin de utilizarla en otras rutas de migración pertinentes, por ejemplo para reforzar la aplicación operativa de los procesos de Rabat y Jartum en África. La **Cumbre de La Valeta**, con su Plan de Acción de 16 iniciativas prioritarias, estableció un marco de responsabilidad compartida y subrayó que la UE y los países africanos deben trabajar con un espíritu de colaboración. Este Plan de Acción debe ahora traducirse en resultados. La intensidad del proceso de aplicación debe aumentarse.

*Para tener un efecto real, la UE no puede valerse únicamente de su conjunto de herramientas sobre migración*

En el núcleo de la **Declaración UE-Turquía**, de 18 de marzo, se encontraba la imbricación de la gestión de la migración a ambos lados del mar Egeo, con un grado de cooperación sin precedentes **entre la UE y un socio externo**. De forma plenamente conforme con el Derecho internacional y de la UE, el objetivo era eliminar el incentivo para buscar rutas irregulares. Junto con el trabajo de la OTAN y de Frontex, su aplicación, incluida la readmisión de todos los nacionales de terceros países entrantes, tuvo repercusiones inmediatas en las travesías de Turquía a Grecia<sup>6</sup>. Demostró que la cooperación internacional puede conseguir salvar vidas en el mar y romper el modelo de negocio de los

---

<sup>3</sup> Se han mantenido diálogos a nivel ministerial con autoridades de varios países. La mayoría de los diálogos fueron mantenidos por la alta representante/vicepresidenta y la Comisión, y en algunos casos por Estados miembros en nombre de la UE en su conjunto. Ministros alemanes, franceses y neerlandeses han visitado terceros países en este contexto. Para más información a este respecto, véase el anexo 2.

<sup>4</sup> JOIN(2015) 50 final. En la actualidad existen proyectos contratados por valor de 1 200 millones EUR en países de la PEV y de la ampliación para ayudar a refugiados y a las comunidades de acogida, que van de acciones de gestión de la migración a través del desarrollo socioeconómico hasta la educación.

<sup>5</sup> COM(2015) 676 final, de 15 de diciembre de 2016.

<sup>6</sup> COM(2016) 231 final de 20 de abril de 2016. La tendencia a la baja se ha mantenido (el nivel medio de llegadas semanales desde Turquía a los puntos críticos en las islas griegas fue de unas 300 entre el 9 y el 29 de mayo de 2016).

traficantes<sup>7</sup>. Esto se ha logrado a través de ayudas financieras, oportunidades de reasentamiento y perspectivas en materia de negociaciones en curso sobre visados y adhesión. Aunque cada país es diferente y la Declaración UE-Turquía refleja circunstancias particulares, sus elementos pueden inspirar la cooperación con terceros países clave e indicar qué palancas fundamentales deben activarse.

#### *Debe incrementarse la asistencia financiera*

La UE y los Estados miembros son el principal donante mundial de ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria, con un compromiso financiero creciente con la ayuda humanitaria inmediata para los refugiados y un apoyo más estructural en materia de migración. La UE tiene una larga tradición de **apoyo a los refugiados, a las personas desplazadas internamente y a las comunidades de acogida**, por ejemplo, en el Cuerno de África y el Lago Chad (Kenia, Somalia, Uganda, Etiopía y Sudán)<sup>8</sup>. Sin embargo, la escala de las necesidades mundiales obliga a ser más específicos y eficaces, haciendo inversiones que tengan un impacto real en la migración, adaptadas a las necesidades y circunstancias de cada país. La Comisión ha establecido su visión estratégica sobre cómo la acción exterior de la UE puede **propiciar la resiliencia y la autosuficiencia de las personas desplazadas forzosamente**<sup>9</sup>, lo más cerca posible del país de origen de los refugiados. **La ayuda humanitaria inmediata a los refugiados sirios** ha superado los 1 000 millones EUR —parte del compromiso global de la UE de 6 000 millones EUR en ayuda humanitaria y ayuda para el desarrollo y la estabilización— desde el inicio de la crisis. La contribución total de la UE y sus Estados miembros prometida en la **Conferencia de Londres de apoyo a Siria y la región (*Supporting Syria and the region*)**, en febrero, alcanzó los 7 150 millones EUR, lo que representa más de un 70 % de todas las promesas de contribución, por lo que el imperativo político es ahora cumplir este compromiso.

#### *Instrumentos innovadores para ofrecer apoyo específico*

El **Fondo fiduciario regional de la Unión Europea en respuesta a la crisis siria** pretende dar respuesta a las necesidades de resiliencia a más largo plazo de los refugiados sirios en los países vecinos, así como ayudar a las comunidades de acogida, en términos de educación, medios de subsistencia y salud<sup>10</sup>. En el **Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África**, con su asignación inicial de 1 880 millones EUR, se han adoptado decisiones sobre proyectos que superan los 750 millones EUR en ámbitos como la creación de empleo y la resiliencia, centrados en los más vulnerables, para la zona del Sahel/lago Chad y el Cuerno de África<sup>11</sup>. El **Mecanismo para los refugiados en Turquía**<sup>12</sup> combina la ayuda inmediata y estructural hasta un total de 3 000 millones EUR en 2016-2017. Ya se han decidido y contratado cerca de 200 millones EUR de ayuda a los refugiados y las comunidades de acogida, con el objetivo a corto plazo de que, para finales de julio, se habrá asignado un total de 1 000 millones EUR<sup>13</sup>. Otros 3 000 millones EUR se proporcionarán hasta

---

<sup>7</sup> La cooperación reforzada a raíz de la Declaración UE-Turquía ha producido un incremento significativo en las medidas tomadas por las autoridades turcas: en abril de 2016 fueron detenidos 124 traficantes de migrantes. Turquía también ha destinado a un funcionario de enlace a Europol. También se ha intensificado la acción común en los Balcanes Occidentales con la apertura de una oficina de operaciones conjuntas en Viena para ayudar al intercambio de información y acoger a los investigadores que trabajan en operaciones conjuntas.

<sup>8</sup> En el Anexo 3 se presentan ejemplos de las principales intervenciones en curso financiadas por la UE.

<sup>9</sup> COM(2016) 234 final, de 26 de abril de 2016.

<sup>10</sup> Del total de 733 millones EUR, 427,5 millones se aprobaron en 2015 y 2016, de los cuales 200 millones EUR están asignados y 96 millones EUR pagados, mientras que está previsto aprobar 267 millones EUR adicionales en junio de 2016, dejando los 38,5 millones EUR restantes para posibles nuevas contribuciones.

<sup>11</sup> Con cerca de 150 millones EUR adicionales en el Sahel y África del Norte previstos en junio.

<sup>12</sup> El Mecanismo se estableció en noviembre de 2015 a raíz del Plan de Acción Conjunto UE-Turquía. Véanse las contribuciones en el anexo 4.

<sup>13</sup> Las principales prioridades del Mecanismo se centrarán en el futuro inmediato y a medio plazo, e incluirán ayuda humanitaria, gestión de la migración, educación, salud, infraestructuras municipales y apoyo socioeconómico. En abril se acordó una Medida Especial de 60 millones EUR para ayudar a los repatriados con alojamiento, alimentos y asistencia sanitaria.

finales de 2018, siempre y cuando se utilice por completo la asignación inicial y se hayan respetado todos los compromisos.

#### *La necesidad de tomar medidas operativas para luchar contra el tráfico de migrantes*

Fundamentalmente, debe destruirse el modelo de negocio de los traficantes, y un elemento esencial para lograr este objetivo es una política creíble y efectiva con respecto a los retornos. Además, se precisa una cooperación operativa para perseguir a los traficantes. La cooperación en la **ruta del Mediterráneo occidental/Atlántico** ha sido eficaz y sigue sirviendo como modelo de asociación. En el **mar Egeo** y el **Mediterráneo central**, Frontex coopera con la OTAN y la Operación EUNAVFOR MED Sophia, agrupando sus diferentes funciones en cuanto a gestión de la migración, recopilación de información sobre tráfico ilícito, intercambio de información, coordinación de patrullas y colaboración en el desembarque<sup>14</sup>. En el Mediterráneo central podría darse un paso más compartiendo recursos en tiempo real y estableciendo una evaluación común de riesgos en materia de amenazas a la seguridad marítima y la seguridad de las fronteras, un trabajo que también podría implicar a la operación «Mare Sicuro».

Las actividades de la **Operación EUNAVFOR MED Sophia** han dado lugar a la detención de 71 supuestos traficantes y a la neutralización de 129 barcos utilizados para actividades de tráfico ilícito. La prevención de más pérdidas de vidas en el mar sigue siendo una actividad fundamental y jurídicamente vinculante para la Operación que, hasta la fecha, ha rescatado directamente a más de 14 857 personas. Otras 31 096 han sido rescatadas por otros actores con el apoyo de la Operación. Se ha evidenciado que el intercambio de información es de vital importancia, y podría aumentarse reforzando los vínculos entre EUNAVFOR MED y el Centro europeo sobre el tráfico ilícito de migrantes en Europol. El Consejo ha acordado ampliar un año más el mandato de la Operación y añadir dos nuevas tareas de apoyo. Estas tareas incluirían operaciones como el desarrollo de la capacidad y formación de la marina y los guardacostas libios, y la aplicación del embargo de armas de las Naciones Unidas en el mar, sobre la base de una nueva Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

#### *La importancia de una gestión eficaz de la migración dentro de Europa para una política eficaz fuera de Europa*

La experiencia ha demostrado que las políticas de migración dentro y fuera de la Unión están directamente vinculadas. La realidad del pasado año en todas las rutas migratorias ha puesto de manifiesto que el aparente fracaso en la gestión de fronteras y de la migración generaba un efecto llamada. Una acción creíble dentro de la UE—tanto para prevenir el tráfico y la entrada irregular como para demostrar que existen vías legales— es fundamental para alcanzar nuestros objetivos exteriores.

La **Guardia Europea de Fronteras y Costas**<sup>15</sup> aportará coherencia y solidez a la frontera exterior, sobre todo en tiempos de alta presión, siendo la seguridad una cuestión clave. Un **Sistema Europeo Común de Asilo**<sup>16</sup> reformado remediará el hecho de que el sistema actual no sea capaz de hacerse cargo de manera eficaz de las personas que pasan por alto las normas y viajan a su país de elección. Restaurar el orden en estos ámbitos reducirá drásticamente los incentivos para la entrada irregular, pero también exigirá una financiación suficiente de la UE que refleje la responsabilidad conjunta. Una acción eficaz con respecto al **tráfico ilícito de migrantes**<sup>17</sup> dentro de la UE —centrada en el nuevo

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, en octubre de 2015, Frontex detectó varias embarcaciones de migrantes utilizando una combinación de sistemas de indicación de la posición de barcos e imágenes de satélite, organizada por Frontex con la Agencia Europea de Seguridad Marítima (ASESM) y el Centro de Satélites de la UE. Se rescató a 350 migrantes en cuatro embarcaciones.

<sup>15</sup> COM(2015) 671 final, de 15 de diciembre de 2015.

<sup>16</sup> COM(2016) 270 final, de 4 de mayo de 2016.

El Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes identificó la cooperación con los países de tránsito y origen como una prioridad (COM(2015) 285 final, de 27 de mayo de 2015).

Centro europeo sobre el tráfico ilícito de migrantes en Europol— es un requisito fundamental para el éxito de la cooperación práctica con terceros países.

Además de reducir las posibilidades de entrada irregular, la UE debe establecer vías<sup>18</sup> para que las personas entren legalmente en la UE —ya sea para buscar protección internacional o para buscar oportunidades de trabajo, educación, investigación o inversión<sup>19</sup>.

## **2. EL NUEVO MARCO DE ASOCIACIÓN: UNA NUEVA COOPERACIÓN GLOBAL EN MATERIA DE MIGRACIÓN CON TERCEROS PAÍSES**

La presión migratoria exterior es la «nueva normalidad» tanto para la UE como para los países socios. Tal situación exige un enfoque más coordinado, sistemático y estructurado a fin de maximizar las sinergias e incentivos de las políticas interiores y exteriores de la Unión. Para tener éxito, deben reflejarse tanto los intereses de la UE como los de nuestros socios, con objetivos y perspectivas claras sobre cómo se alcanzarán estos objetivos, con una cooperación positiva en la medida de lo posible, pero también, cuando sea preciso, recurriendo a nuestra capacidad de influencia. Ese enfoque se plasmará en pactos que se integrarán en los procesos y asociaciones existentes y futuros.

Los objetivos a corto plazo de los pactos son:

- salvar vidas en el mar Mediterráneo;
- aumentar las tasas de retorno a los países de origen y de tránsito;
- permitir a los migrantes y los refugiados permanecer lo más cerca posible de sus hogares y evitar que emprendan viajes peligrosos.

Deben emprenderse acciones inmediatas con socios clave en los siguientes ámbitos, en los que habrá que fijar objetivos específicos y mensurables:

- trabajar con socios clave para mejorar el marco legislativo e institucional de la migración;
- ofrecer ayuda concreta para el desarrollo de capacidad en el ámbito de la gestión de fronteras y de la migración, incluida la protección de los refugiados;
- aumentar las tasas de retorno y readmisión con una preferencia por el retorno voluntario y un especial énfasis en la reintegración;
- restañar los flujos irregulares, al tiempo que se ofrecen canales de migración legales y se redoblan los esfuerzos de reasentamiento.

A largo plazo, la UE debe seguir aumentando sus esfuerzos para abordar las causas profundas de la migración irregular y el desplazamiento forzoso y desarrollar la capacidad de las comunidades de acogida y las instituciones competentes. Los pactos se beneficiarán de sinergias con todas las políticas, iniciativas y procesos destinados a dar respuesta a los objetivos a largo plazo, como son los factores políticos, sociales, económicos y medioambientales que constituyen las causas profundas (facilitando también para ello las inversiones económicas, sociales y culturales de la diáspora en los países de origen).

**El objetivo último del Marco de Asociación es un compromiso coherente y específico en el que la Unión y sus Estados miembros actúan de manera coordinada aunando instrumentos, herramientas e incentivos para lograr asociaciones de amplio alcance (*pactos*) con terceros países a fin de gestionar la migración, respetando al mismo tiempo plenamente las obligaciones humanitarias y en materia de derechos humanos.**

---

<sup>18</sup> Con este ánimo, la reforma de la tarjeta azul presentada el 7 de junio de 2016 [COM(2016) 378] trata de atraer migrantes altamente cualificados al mercado laboral de la UE.

<sup>19</sup> Este era un tema importante en la Política Europea de Vecindad revisada, que apuntaba a regímenes preferenciales para nacionales de los países de la PEV dispuestos a entablar una mayor cooperación en materia de migración con la UE.

Para que se produzca un cambio, la UE tendrá que utilizar toda su gama de políticas e instrumentos de relaciones exteriores. Esto supone un cambio de enfoque e ideas nuevas con una combinación de incentivos positivos y negativos, así como el uso de todas las palancas y herramientas. Es evidente que debemos estar dispuestos a adaptar nuestra programación en materia de relaciones bilaterales y financiación para alcanzar nuestros objetivos.

Los pactos serán los componentes clave de las relaciones globales entre la UE y los terceros países de origen o de tránsito de migrantes. Estas relaciones se guiarán por la capacidad y la voluntad de los países de cooperar en la gestión de la migración y, en particular, en la prevención eficaz de la migración irregular y la readmisión de los migrantes irregulares.

Los diferentes socios tienen ante sí retos y circunstancias distintos. Los pactos deben reflejar este enfoque plenamente. Los países de origen se enfrentan a la necesidad de ayudar a las personas a encontrar medios de subsistencia y estabilidad en origen y gestionar la migración localmente. Los países de tránsito y acogida se enfrentan a una enorme presión para ofrecer ayuda humanitaria y servicios a los migrantes y los refugiados, apoyar la sostenibilidad económica de los migrantes, los refugiados y las comunidades de acogida, y actuar contra las redes delictivas implicadas en el tráfico y la trata de seres humanos con el fin de evitar flujos irregulares. Es necesario prestar una atención especial al desarrollo de la capacidad para fortalecer la gestión de la migración.

#### *Garantizar los retornos, la readmisión y la reintegración*

Las políticas de retorno efectivo, readmisión y reintegración para quienes no reúnen los requisitos para recibir protección constituye una parte esencial de la lucha contra la migración irregular, y ayudarán a disuadir a la gente de poner en peligro sus vidas. Aumentar la tasa de retorno permitirá destruir el modelo de negocio de los traficantes, a fin de que las personas se den cuenta de que no vale la pena pagar grandes sumas de dinero para arriesgarse a llegar a la UE en condiciones peligrosas<sup>20</sup>. El efecto del aumento de las tasas de retorno se multiplicará si, además, se crean rutas legales hacia la UE.

La efectividad del sistema de retorno de la UE es un requisito fundamental, que comienza con la aplicación del Plan de Acción en materia de retorno<sup>21</sup>. No obstante, se necesitan mayores esfuerzos, dado que los terceros países pueden mostrarse reacios a cooperar en la readmisión y el retorno. Para los **países de origen** de los migrantes irregulares, estos esfuerzos incluyen cooperación para ayudar a facilitar la identificación<sup>22</sup> y la readmisión de sus nacionales, y apoyo a la reintegración de los retornados, en particular para reforzar más la gobernanza y la capacidad de prestación de servicios. Igualmente importante es una mayor cooperación con los **países de tránsito**, puesto que cargan con una mayor responsabilidad en la gestión de los flujos de migración irregular y tienen mayores incentivos para reforzar la gestión de fronteras, especialmente si están obligados a readmitir a los migrantes irregulares que hayan cruzado sus territorios.

La experiencia acumulada hasta el momento en los diálogos con países socios ha puesto de manifiesto discrepancias entre las expectativas y los resultados en materia de retorno y readmisión.

Actualmente, el **objetivo de la UE debe consistir en unos aumentos específicos y mensurables del número y la tasa de retornos y readmisiones**. Por consiguiente, todo pacto se compondrá esencialmente de esfuerzos conjuntos para conseguir que los retornos y la readmisión funcionen. Los

---

<sup>20</sup> La Directiva sobre el retorno ofrece salvaguardias fundamentales para garantizar que las operaciones de retorno sean humanas y respeten los derechos de los migrantes, incluido el respeto del principio de no devolución, recurso efectivo, el respeto de la unidad familiar, los intereses de los niños y las necesidades especiales de las personas vulnerables.

<sup>21</sup> COM(2015) 453 final, de 9 de septiembre de 2015.

<sup>22</sup> Se están manteniendo conversaciones con los países pertinentes en África a fin de organizar visitas a la UE para ayudar con la identificación. Cuatro países se han comprometido ya a organizar estas visitas.

pactos perseguirán además aumentar la eficacia y la sostenibilidad del proceso de retorno y proporcionar apoyo financiero a los países de readmisión y, en particular, a las comunidades que reintegrarán a los que hayan retornado. Los países socios también deben beneficiarse de la ayuda de la UE al retorno voluntario y la reintegración (apoyados a través de la Organización Internacional para las Migraciones).

Para garantizar que los terceros países cumplan sus obligaciones de readmitir a sus nacionales, deben priorizarse y asegurarse los siguientes elementos:

- Prestar una especial atención a los países de origen, que deben también facilitar la cooperación en materia de readmisión con los países de tránsito.
- Establecer una coordinación coherente entre la UE y los Estados miembros en cuestiones de readmisión, cuya prioridad fundamental sea lograr retornos rápidos y operativos y no necesariamente acuerdos formales de readmisión<sup>23</sup>.
- Facilitar la identificación de los migrantes irregulares con miras a su readmisión, fortaleciendo la capacidad de terceros países para mantener unos registros civiles que funcionen adecuadamente y la digitalización de las impresiones dactilares o los datos biométricos, así como el desarrollo de la capacidad en materia de gestión de las fronteras y de la migración.
- Intensificar el retorno voluntario y asistido y las iniciativas de reintegración a lo largo de las rutas a fin de ayudar a los países de tránsito a retornar a nacionales de terceros países a sus países de origen siempre que sea posible, incluyendo el fomento de la cooperación regional entre países de origen y tránsito.
- La aceptación por parte de los países socios del uso de salvoconductos de la UE para las operaciones de retorno.

*Cumplimiento de los pactos: mayor coherencia y coordinación entre la UE y los Estados miembros*

Un planteamiento efectivo cara a terceros países requiere no solo **un enfoque a medida, sino también un enfoque común y mejor coordinado entre todos los agentes de la UE y los Estados miembros**. La UE puede conseguir mejores resultados solamente si habla con una sola voz.

Recientemente, la UE ha comenzado a probar un nuevo enfoque con terceros países seleccionados. En los diálogos de alto nivel se incorporaron **paquetes nacionales** para 16 países prioritarios<sup>24</sup> que se debatieron con los Estados miembros, identificando los diferentes intereses y enumerando las herramientas y los incentivos disponibles a nivel de la UE para fomentar la cooperación en materia de migración, así como de retorno y readmisión. Los terceros países seleccionados deben ser conscientes del concepto y el contenido de los «paquetes nacionales», las oportunidades y también las posibles consecuencias de su grado de cooperación. No obstante, los paquetes nacionales deben ahora **materializarse en pactos con un número limitado de terceros países de origen y tránsito prioritarios** para garantizar un enfoque realmente integrado y coordinado con el fin de lograr resultados visibles sobre el terreno a corto plazo. Esto requiere también establecer claramente los incentivos positivos y negativos. En vista de esto, se insta a los **Estados miembros** a fortalecer los incentivos identificados por la UE con medidas complementarias enmarcadas en sus competencias nacionales.

Las relaciones especiales que tienen los Estados miembros con terceros países, que reflejan vínculos políticos, históricos y culturales forjados durante décadas de contactos, deben explotarse también al máximo en beneficio de la UE. En la actualidad, frecuentemente ocurre lo contrario. Es necesario generar confianza. Los Estados miembros que mantienen las relaciones bilaterales más desarrolladas con un socio particular deben implicarse plenamente en los debates de la UE con ese país. Deben

---

<sup>23</sup> Deben tomarse como ejemplo los recientes casos de compromisos de la UE en asociación con los Estados miembros en el África Occidental y Oriental, así como en Asia.

<sup>24</sup> Etiopía, Eritrea, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Somalia, Sudán, Ghana, Costa de Marfil, Argelia, Marruecos, Túnez, Afganistán, Bangladés y Pakistán.



formar parte de un mecanismo de coordinación entre el nivel de la UE y los Estados miembros que debe establecerse para alcanzar pactos con cada socio. Las instituciones de la UE y los Estados miembros pertinentes deben trabajar conjuntamente para aprovechar la influencia colectiva de la UE para lograr objetivos comunes.

La experiencia y los recursos de los Estados miembros son esenciales para el cumplimiento de los pactos. La cooperación eficaz depende de redes de expertos de la UE sobre el terreno en terceros países. Un mayor despliegue de los **funcionarios de enlace europeos en materia de migración** en los países de origen y de tránsito prioritarios ayudaría a coordinar la cooperación de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes, y los funcionarios de enlace de inmigración podrían priorizar la acción conjunta de los Estados miembros para facilitar la aplicación. A tal fin, los Estados miembros deben designar rápidamente candidatos. Deben crearse **plataformas de cooperación de la UE sobre tráfico ilícito de migrantes** en lugares clave para intensificar la coordinación de la actividad de la UE en apoyo de la capacidad de los países socios para luchar contra la delincuencia organizada detrás del tráfico ilícito de migrantes.

*Cumplimiento de los pactos: una manera reorientada de utilizar todas las herramientas estratégicas*

Cada pacto será diseñado con paquetes apropiados que combinen diferentes elementos de políticas que son competencia de la UE (política de vecindad, ayuda al desarrollo, comercio, movilidad, energía, seguridad, política digital, etc.), orientados hacia el mismo objetivo. Este uso reorientado y reprogramado de todas las políticas debe reflejarse en las herramientas e incentivos de política nacional de los Estados miembros.

Para apoyar los objetivos a corto plazo de los pactos, la **política de migración** ofrece una serie de opciones para ejercer influencia. La próxima propuesta de un sistema estructurado que prevea un enfoque común de llegada segura y legal a la Unión para personas que necesitan protección internacional a través del reasentamiento es una demostración directa del compromiso de la UE de ayudar a los países que soportan la mayor presión de los refugiados<sup>25</sup>. Otras **vías legales** para entrar en la UE son también un objetivo aceptado por muchos de los socios de la UE, que redundan en beneficio mutuo de la UE y de sus socios: el Plan de Acción de La Valeta incluía un compromiso de la UE y los Estados miembros de poner en marcha proyectos piloto que incluyeran ofertas de migración legal. La política de visados puede ser un elemento de mucho peso en los debates con terceros países sobre cooperación en materia de migración. Las medidas específicas también pueden ayudar a preparar a los migrantes legales para las necesidades de los mercados laborales de la UE, o apoyar la transferencia y la reinversión de las remesas de los migrantes en sus países de origen. Por último, la **cooperación y el intercambio de información** pueden desarrollarse más, en interés mutuo de la UE y de sus socios. El desarrollo tecnológico, especialmente la biometría y la identificación digital, puede actuar como herramienta práctica para unificar los servicios de gestión de la migración. El desarrollo de una **plataforma única de registro de poblaciones desplazadas** podría facilitar la prestación de ayuda en terceros países y la entrada y reasentamiento en la UE y en otros lugares.

La Comisión ha seguido sistemáticamente un planteamiento estratégico de las cuestiones relacionadas con la migración con sus socios del este y del sur, y ha fortalecido este enfoque a través de la **Política Europea de Vecindad** revisada en 2015, en la que la migración y la movilidad destacan como los principales ámbitos de cooperación. Con aproximadamente la mitad de los fondos disponibles destinados a cuestiones relacionadas con la migración, esto constituye una base sólida para los pactos.

Aumentar la **coherencia entre la política de migración y la de desarrollo** es importante para garantizar que la ayuda al desarrollo permita a los países socios gestionar la migración de forma más eficaz, y asimismo los aliente a cooperar de forma eficaz en la readmisión de migrantes irregulares. En la política de desarrollo de la UE deben integrarse incentivos positivos y negativos que recompensen a aquellos países que cumplan su obligación internacional de readmitir a sus propios ciudadanos y a los

---

<sup>25</sup> Véase el documento COM(2016) 197 final, de 6 de abril de 2016.

que cooperen en la gestión de los flujos de migrantes irregulares procedentes de terceros países, así como los que adopten medidas para acoger adecuadamente a las personas que huyen del conflicto y la persecución. Igualmente, debe haber consecuencias para aquellos que no cooperen en la readmisión y el retorno. Lo mismo puede decirse de la **política comercial**, sobre todo cuando la UE otorga un trato preferente a sus socios: la cooperación en materia de migración debe tenerse en consideración en la próxima revisión de las preferencias comerciales del «SPG+».

Aunque se consideren potencialmente eficaces y se tengan en cuenta sus repercusiones positivas en la migración, la vecindad, el desarrollo y el comercio no son las únicas políticas importantes para apoyar los pactos. Ningún ámbito de intervención debe excluirse de este enfoque<sup>26</sup>. Todas las políticas de la UE —incluidas las de educación, investigación, cambio climático, comercio y agricultura— deben formar parte, en principio, de un paquete conjunto con el fin de obtener el máximo poder de negociación.

#### *Cumplimiento de los pactos: asistencia financiera apropiada*

Para alcanzar los objetivos de los pactos, todos los instrumentos financieros de la UE y sus Estados miembros deben emplearse y movilizarse de la forma más eficiente posible y tomar impulso en la capacidad y la voluntad de los países para cooperar en la gestión de la migración y, especialmente, en una prevención eficaz de la migración irregular y la readmisión de migrantes irregulares. En principio, deberían seguir aumentándose los fondos destinados a una mejor gestión de la migración con cargo a los instrumentos exteriores de la UE, haciendo pleno uso de las herramientas de gestión financiera innovadoras, como los Fondos Fiduciarios de la UE o los mecanismos de financiación combinada, y aprovechando las oportunidades que brindan los instrumentos nacionales, regionales y temáticos.

#### *Ayuda financiera para el cumplimiento de los objetivos a corto plazo de los pactos*

Todos los instrumentos y recursos disponibles se emplearán de una forma más selectiva, coordinada, rápida y flexible.

En primer lugar, al **utilizar los instrumentos financieros existentes, se prestará una atención especial** a los proyectos destinados a mejorar la gestión de la migración y a dar prioridad a los aquellos que permitan a los terceros países cumplir sus obligaciones en materia de readmisión de sus nacionales<sup>27</sup>.

En segundo lugar, se explotará **todo el potencial** de las herramientas financieras innovadoras existentes en apoyo de las intervenciones inmediatas señaladas en los pactos. **El Mecanismo para los refugiados en Turquía, el Fondo fiduciario regional de la UE en respuesta a la crisis siria y el Fondo Fiduciario de Emergencia para África** han permitido identificar y financiar los proyectos beneficiarios con mayor flexibilidad, rapidez y coordinación. De tal forma, se han podido sufragar medidas inmediatas de apoyo a los refugiados y a las comunidades de acogida, así como medidas de gestión de la migración y de retorno y readmisión merced a la integración y la creación de capacidad. Esa misma pauta se aplicará al cumplimiento de los pactos. Es esencial contar con una total implicación de los Estados miembros dado que, hasta la fecha, la ayuda ha sido notablemente inferior a las necesidades y no todos los Estados miembros han participado. El Fondo fiduciario regional de la

---

<sup>26</sup> Sin embargo, de conformidad con los principios humanitarios, no se puede supeditar a condiciones la ayuda humanitaria basada en las necesidades.

<sup>27</sup> En el Cuerno de África, una serie de proyectos con una dotación de 124 millones EUR pretenden crear las condiciones necesarias para el retorno efectivo y la reintegración de migrantes irregulares y refugiados acogidos por otros países; así, se han destinado 50 millones EUR a sustentar los retornos voluntarios de somalíes —tanto desde otros lugares de la región como desde Europa— merced al aumento del acceso a servicios básicos, la creación de nuevas oportunidades económicas y la reducción de la vulnerabilidad de los refugiados y las comunidades a las que regresan. Con idéntico propósito, se está desarrollando un proyecto destinado a Afganistán, Pakistán y Bangladesh para ampliar las capacidades de retorno y readmisión de esos países y ofrecer «paquetes de reintegración» a los retornados de la UE.

UE en respuesta a la crisis siria pretende alcanzar los 1 000 millones EUR. Queda pendiente un importe total de 270 000 EUR de compromisos de los Estados miembros. Por lo que respecta al Fondo Fiduciario de Emergencia para África, la Comisión ha acotado 1 800 millones EUR, importe que está dispuesta a incrementar en 500 000 EUR de la reserva del FED (Fondo Europeo de Desarrollo) para financiar las acciones inmediatas de los pactos. Por ello, insta a los Estados miembros y a otros donantes a que igualen esas contribuciones lo antes posible<sup>28</sup>.

En tercer lugar, la **programación de la ayuda de la UE y los Estados miembros deberá ser todavía más selectiva**<sup>29</sup>. Según cifras recientes, la Ayuda Oficial al Desarrollo de la UE y sus Estados miembros a los principales países prioritarios alcanzaba una media de 4 400 millones EUR anuales<sup>30</sup>. Para cumplir los pactos, la Comisión seguirá asegurando que en la concepción y en la ejecución de todos los programas de todos los sectores prioritarios seleccionados en un determinado país se maximicen las repercusiones positivas en los flujos migratorios y la gestión de la migración. De tal forma, por ejemplo, las intervenciones decididas con arreglo a las disposiciones anuales de aplicación de los instrumentos geográficos en los países de origen correspondientes se centrarán en las principales zonas de origen de los migrantes. Además, la Comisión se asegurará de que los programas indicativos plurianuales de los países prioritarios se correspondan con las necesidades actuales, especialmente con miras al cumplimiento de los pactos, y hará lo necesario para adaptar dichos programas indicativos cuando así proceda. Se invita a los Estados miembros que contribuyan a esos esfuerzos mediante una reorientación selectiva de su asistencia financiera bilateral y su programación conjunta. El ejercicio de programación de las líneas temáticas a partir de 2017 reflejará el nuevo Marco de Asociación.

En cuarto lugar, se explotarán al máximo las **sinergias con otros instrumentos financieros**. Por ejemplo, los países vecinos seguirán pudiendo acogerse, de forma excepcional y en conjunción con un programa de desembolsos del Fondo Monetario Internacional, a la ayuda macrofinanciera (AMF) de la UE en forma de préstamos (u, ocasionalmente, de subvenciones) para hacer frente a crisis de financiación exterior. Aunque la ayuda macrofinanciera no es, per se, un instrumento relativo a la migración, al contribuir a estabilizar las economías puede amortiguar el impacto de los flujos migratorios o prevenir su aparición por motivos de inestabilidad económica. Además, propicia las reformas dirigidas a reducir los factores que alimentan estos fenómenos y a aumentar el atractivo del clima de inversión.

En estas circunstancias, puede recurrirse para cumplir los pactos a las siguientes grandes fuentes de financiación de la UE y de sus Estados miembros:

- Fondos para la financiación de las acciones inmediatas de los pactos: 1 000 millones EUR que se añadirán al Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África, desglosados en 500 millones EUR de la reserva del FDE y 500 millones EUR procedentes de los Estados miembros.
- Fondos procedentes de los instrumentos financieros innovadores existentes: 3 600 millones EUR del Fondo Fiduciario de Emergencia para África<sup>31</sup> y 1 000 millones EUR del Fondo fiduciario regional de la UE en respuesta a la crisis siria<sup>32</sup>.
- Un importe cercano a 2 400 millones EUR de contribuciones totales comprometidas por la UE y sus Estados miembros en la Conferencia de Londres como fondos adicionales para el Líbano, Jordania (y Siria).
- Asistencia macrofinanciera para evitar la inestabilidad económica por un importe de hasta 1 000 millones EUR en préstamos a Túnez (300 millones EUR en fase de ejecución y

<sup>28</sup> Las contribuciones efectuadas por los Estados miembros hasta la fecha ascienden a unos 80 millones EUR.

<sup>29</sup> A excepción de la ayuda humanitaria, que depende exclusivamente de las necesidades.

<sup>30</sup> Fuente: CAD de la OECD, desembolsos netos para la Ayuda Oficial al Desarrollo. Los datos correspondientes a 2015 no estarán disponibles hasta el final de 2016.

<sup>31</sup> Importe del que 750 millones EUR están reservados para proyectos ya aprobados.

<sup>32</sup> Importe del cual 428 millones ya han sido comprometidos a fecha de hoy.

500 millones EUR propuestos por la Comisión en febrero de 2016) y Jordania (200 millones EUR en consideración).

- Flujos totales de ayuda de la UE y sus Estados miembros a los principales países prioritarios, que recientemente suponían una media de 4 400 millones EUR anuales.

Esto significaría que, siempre que todos los Estados miembros efectúen su aportación, se liberarán casi **8 000 millones EUR** a lo largo del periodo 2016 – 2020 para el cumplimiento de los pactos, importe que complementarán los flujos anuales de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la UE y de los Estados miembros.

#### *Objetivos a largo plazo – abordar las causas profundas*

A largo plazo, la UE seguirá abordando las causas profundas de la migración irregular y los desplazamientos forzados, ejercicio que fundamentalmente requerirá reconsiderar la escala y la naturaleza de los modelos de cooperación tradicionales. Es preciso otorgar un protagonismo mucho mayor a los inversores privados que buscan nuevas oportunidades de actividad en los mercados emergentes. En lugar de permitir que los migrantes irregulares se arriesguen la vida tratando de llegar a los mercados de trabajo europeos, se deben movilizar recursos públicos y privados europeos para efectuar inversiones en los terceros países de origen. Con ello se contribuirá al desarrollo sostenible de las economías locales y a la transformación que reclama la Agenda 2030.

Habrà por lo tanto de desempeñar un papel de especial importancia toda la gama de mecanismos de financiación innovadores cuya aplicación y desarrollo permitirá recabar la financiación de préstamos y subvenciones, fomentar las asociaciones público-privadas y atraer inversión privada. Si se aplican con inteligencia y con efecto multiplicador, los limitados recursos presupuestarios disponibles generarán oportunidades de crecimiento y empleo tanto en los países y regiones de origen como en los de tránsito. La descongestión de los puntos de estrangulamiento de la inversión en pymes e infraestructuras sostenibles debería incidir directamente en algunas de las causas profundas de la migración, habida cuenta de las importantes repercusiones de esas inversiones en el empleo y la reducción de las desigualdades.

La Comisión constata por lo tanto la necesidad de un **ambicioso Plan de Inversiones Exteriores** que aborde las causas fundamentales de la migración, contribuyendo a la vez a la consecución de otros objetivos de desarrollo. Valiéndose de la experiencia y la pericia del Banco Europeo de Inversiones (BEI), plasmada por ejemplo en los excelentes resultados del Plan de Inversiones para Europa, ese plan reposaría sobre tres pilares. El primero de ellos permitiría la utilización innovadora de los escasos recursos públicos para movilizar inversión privada mediante la aportación de garantías adicionales y fondos en concesiones favorables. El segundo pilar se centraría en la asistencia técnica, ayudando a las autoridades y empresas locales a desarrollar un mayor número de proyectos financiables y darlos a conocer a la comunidad internacional de inversores. El tercer pilar se ocuparía del entorno empresarial general y, partiendo de las iniciativas en curso y de las enseñanzas extraídas, fomentaría la buena gobernanza, lucharía contra la corrupción y eliminaría obstáculos a la inversión y falseamientos del mercado. Habrán de contribuir a ese esfuerzo la UE, los Estados miembros, los terceros países, las instituciones financieras internacionales, las instituciones de desarrollo bilateral europeas y el sector privado. El Parlamento Europeo y todas las partes interesadas serán debidamente implicadas en la elaboración del plan.

En el otoño de 2016, la Comisión presentará una propuesta a partir de la experiencia acumulada con los programas de inversiones existentes a escala de la UE (como el mecanismo de inversión para los países de África, el Caribe y el Pacífico, gestionado por el Banco Europeo de Inversiones, los dispositivos de combinación de inversiones gestionados por la Comisión y las actividades de préstamo exteriores del Banco Europeo de Inversiones). Un elemento clave de este enfoque, que maximizará los resultados y las repercusiones, consistirá en asegurar la complementariedad y la cooperación con la labor del Banco Europeo de Inversiones, de las instituciones europeas bilaterales y de otras instituciones financieras bilaterales.

En esta propuesta se expondrán las características de un nuevo Fondo de inversión exterior que aúne los mecanismos de financiación combinada existentes (como el Instrumento de ayuda a la inversión en África y el Instrumento de Inversión de la Política de Vecindad o NIF) a fin de constituir plataformas regionales de inversión que podrían recabar fondos adicionales de los Estados miembros y otros donantes<sup>33</sup>. De esa forma se aumentarían la eficacia y las repercusiones, se maximizarían las sinergias y se atraería a inversores privados e institucionales. Se facilitaría, además, la expansión de una financiación innovadora en los países frágiles y en fases postconflictuales, cuyos flujos migratorios son a menudo importantes pero donde el potencial de inversión directa pública o privada se encuentra actualmente limitado.

El Fondo de inversión exterior captará recursos para la inversión en infraestructura económica y social y en el sector privado, incluidas las microempresas y las pymes. El nuevo Fondo iniciaría su actividad en África y en los países vecinos de la UE (del sur y del este), ajustándose a las prioridades del nuevo Marco de Asociación, con un objetivo de ampliación a otras regiones en una fase ulterior.

El Fondo ofrecería mejoras crediticias, reparto de riesgos, ayudas a la inversión y asistencia técnica con la garantía y la financiación del presupuesto del FED / la UE y otros contribuyentes, conforme a sus reglamentos financieros respectivos.

La Comisión aportará con este fin un importe total de **3 100 millones EUR** hasta 2020: **2 000 millones EUR** del FED (**1 600 millones EUR** del Instrumento de ayuda a la inversión en África y **400 millones EUR** adicionales de las dotaciones del FED). Se movilizarán, además, **940 millones EUR** del NIF y **160 millones EUR** the Instrumento de Cooperación al Desarrollo. Se espera que ese importe total de **3 100 millones EUR** active volúmenes adicionales de inversión pública y privada y movilice unas inversiones totales de hasta **31 000 millones EUR**. Para amplificar la potencia y la eficiencia del nuevo fondo, la Comisión insta a los Estados miembros y a otros socios a que iguallen estas contribuciones totales de la UE, lo que teóricamente permitiría acercar el importe total de inversión adicional a **62 000 millones EUR**.

El Banco Europeo de Inversiones seguirá desempeñando un papel fundamental en África, los países de la Vecindad y otras regiones exteriores. Concretamente, el Banco gestiona el Mecanismo de Inversión ACP y financia el desarrollo de la infraestructura y el sector privado en África. Este mismo año, el Consejo Europeo pidió al Banco Europeo de Inversiones que presentase en el mes de junio una iniciativa capaz de movilizar rápidamente fondos adicionales a favor del crecimiento sostenible, las infraestructuras vitales y la cohesión social en los países meridionales de la Vecindad meridional y de los Balcanes occidentales. El Banco Europeo de Inversiones está trabajando con tal fin en la propuesta que un paquete que podría movilizar cuantiosos fondos adicionales en los países destinatarios en los próximos cinco años.

#### *Cumplimiento de los pactos: un multilateralismo eficaz*

La consecución de los pactos se puede facilitar además mediante **asociaciones multilaterales** sólidas y eficaces. La migración es un fenómeno mundial que exige una respuesta internacional coordinada. A lo largo del pasado año, se ha intensificado la cooperación con organizaciones internacionales, tales como las **Naciones Unidas** y, en particular, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIT), así como con países socios dentro del **G7 y G20**. Las iniciativas de las Naciones Unidas sobre cuestiones como el reparto de responsabilidades a nivel mundial en cuanto a los refugiados sirios<sup>34</sup> y la primera Cumbre Humanitaria Mundial de mayo de 2016 han llevado la atención a la responsabilidad compartida de la comunidad internacional. La Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los grandes movimientos de refugiados y migrantes, que tendrá lugar en septiembre de

---

<sup>33</sup> La financiación del nuevo fondo respetaría las dotaciones regionales y las normas de elegibilidad de los fondos e instrumentos contribuyentes.

<sup>34</sup> En marzo de 2016 se celebró en Ginebra la Reunión de alto nivel sobre la responsabilidad mundial compartida a través de vías para la admisión de refugiados sirios dirigida por el ACNUR.

2016, representa una oportunidad única para garantizar que todos los participantes asuman unos compromisos concretos. La UE apoya plenamente los esfuerzos dirigidos por las Naciones Unidas para reforzar la capacidad y la eficacia a largo plazo del sistema internacional para hacer frente al movimiento de refugiados y migrantes con ánimo de repartir la carga y de ser solidaria.

Aunque la UE tiene la obligación de contribuir a ayudar a las personas desplazadas claramente necesitadas de protección internacional, el **reasantamiento de los refugiados**, en particular de las personas desplazadas por el conflicto sirio, es una responsabilidad conjunta de la comunidad internacional. Los socios internacionales de la UE han de asumir su responsabilidad. La UE debe utilizar la influencia política a su disposición para recabar un mayor apoyo de sus socios a la hora de forjar un sistema de reasantamiento más equitativo. La UE debe apoyar el establecimiento de un programa mundial de reasantamiento apoyado por las Naciones Unidas para permitir su reasantamiento rápido y eficaz en países seguros. Se debe invitar a todos los países a participar en dicho programa en consonancia con los principios de reparto de responsabilidades y solidaridad.

Como principal donante de ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria del mundo, la UE debe participar plenamente junto con los Estados miembros en cualquier debate sobre el marco institucional y jurídico global para la gestión de la migración.

*Acciones clave para cumplir los pactos: una nueva asociación global con terceros países prioritarios*

**Acciones operativas inmediatas y a corto plazo:**

- Refrendar el Marco de Asociación, un nuevo concepto de asociación global orientado a la obtención de resultados para movilizar y centrar la acción y los recursos de la UE con el fin de gestionar mejor la migración con terceros países.
- Partiendo de los 16 paquetes nacionales existentes, acordar un número limitado de terceros países de origen y tránsito prioritarios para elaborar pactos.
- Sobre la base de la experiencia de los diálogos de alto nivel, establecer un mecanismo de coordinación entre el nivel de la UE y los Estados miembros para alcanzar pactos, desarrollando cuando sea necesario las relaciones especiales que los Estados miembros puedan tener con terceros países. La identificación de incentivos negativos y positivos debe ser una parte fundamental de este proceso.
- Los Estados miembros deben designar funcionarios de enlace europeos en materia de migración con el fin de completar la red en otoño de 2016.
- Incorporar los objetivos del Marco de Asociación en todas las políticas, herramientas y programas presupuestarios de la UE de una manera innovadora, coordinada y centrada para garantizar las sinergias necesarias.
- Garantizar que cualquier acción a corto o largo plazo de política exterior de la UE para hacer frente a las causas fundamentales de la migración irregular y el desplazamiento forzoso apoyará también el Marco de Asociación.
- Emplear todos los instrumentos y recursos disponibles de la UE y los Estados miembros de forma más selectiva, coordinada, rápida y flexible.
- Movilizar para el cumplimiento de los pactos un importe cercano a 8 000 millones EUR a lo largo del periodo 2016 - 2020.
- Presentar una propuesta de Fondo de inversión exterior que movilice hasta 62 000 millones EUR de inversiones para abordar, como objetivo a largo plazo, las causas profundas de la migración.

### 3. SUSCRIPCIÓN DE PACTOS CON PAÍSES PRIORITARIOS

*Prioridades a corto plazo de los pactos*

A corto plazo, con el fin de gestionar mejor la migración con terceros países y poner orden en los flujos migratorios, la UE debe entablar debates con un número limitado de terceros países de origen y tránsito prioritarios a fin de elaborar pactos.

La UE está ultimando actualmente con **Jordania** y **el Líbano** nuevas prioridades de asociación a raíz de la revisión de la Política Europea de Vecindad de 2015, con el objetivo de alcanzar un acuerdo antes del verano de 2016. Los pactos con ambos países contendrán compromisos mutuos con respecto a la ayuda para aliviar la situación precaria tanto de los refugiados sirios como de las comunidades de acogida, y para ayudar a estos países de acogida a hacer frente a la crisis. Los pactos establecerán paquetes globales que combinan diferentes elementos de política orientados hacia el mismo objetivo, tanto en materias que son competencia de la UE (comercio, movilidad, energía, seguridad, etc.) como en ámbitos de competencia nacional. En el caso del Líbano, consisten en una mejora de los servicios básicos (gestión de residuos, agua, educación y salud), así como mayores oportunidades económicas en el Líbano tanto para los refugiados sirios como para las comunidades libanesas más vulnerables. A cambio, el Gobierno libanés debe realizar esfuerzos en materia de inclusión social y económica de los refugiados sirios a fin de mejorar sus condiciones de vida y su estatuto de residencia legal. En el caso de Jordania, el pacto relajará las normas de origen para categorías de bienes destinados a la exportación producidos en zonas económicas determinadas por una mano de obra que incluya un

porcentaje acordado de sirios, tal como propuso Jordania. Por ahora, la Comisión ha asignado 639 millones EUR a la respuesta a la crisis en el Líbano, incluidas las necesidades básicas, la asistencia sanitaria y la acogida, y 637 millones EUR en ayuda a Jordania. Además de la facilitación del comercio mediante la relajación específica de las reglas de origen, el paquete propuesto a Jordania incluye una operación de asistencia macrofinanciera de 180 millones EUR en 2015; se está estudiando un nuevo préstamo de asistencia macrofinanciera de cerca de 200 millones EUR.

Desde 2011, **Túnez** ha realizado notables progresos para culminar su transición pacífica y democrática posterior a la revolución y es un ejemplo positivo de la Primavera Árabe. Sin embargo, este proceso sigue siendo frágil. Con unos niveles de desempleo juvenil ya elevados y la amenaza del terrorismo, su estabilidad y prosperidad serán clave para gestionar los flujos de migración en la región, aunque los flujos dirigidos hacia la Unión Europea han sido muy bajos en el pasado reciente. Además del compromiso tunecino para controlar su frontera y los flujos migratorios desde su territorio, es necesario un mayor apoyo financiero y político para acompañar la frágil transición tunecina. La UE debe seguir el proceso de integrar progresivamente la economía tunecina en el mercado interior de la UE, avanzando en las negociaciones para aprovechar el actual Acuerdo de Asociación y acordar una zona de libre comercio de alcance amplio y profundo. Estas negociaciones se verán acompañadas de asistencia técnica y financiera de la UE<sup>35</sup>, incluidos mecanismos adicionales para la movilidad de los tunecinos en la UE. A partir del compromiso más general basado en la actual Asociación de Movilidad, debe desarrollarse una cooperación más eficaz en materia de retorno y readmisión, especialmente a través de la negociación del acuerdo de readmisión. Próximamente se adoptará una Comunicación estratégica con respecto a Túnez, y el proceso para llevar las relaciones con este país al siguiente nivel debe incluir una política nacional en materia de migración integral y eficaz. La ayuda total que Túnez recibirá del IEV en 2016 superará los 200 millones EUR, la mayor parte de los cuales irá destinada a acciones relacionadas con la migración, incluido el desarrollo socioeconómico, la empleabilidad de los jóvenes y la reforma del sector de la seguridad, así como a la migración.

**África Occidental** es una región de origen clave de la migración irregular hacia Europa. Se ha hecho especial hincapié en la dimensión regional de la migración, sobre la base de estructuras existentes como la CEDEAO y el G5 del Sahel. La financiación específica proporcionada por el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África se está movilizando en apoyo de proyectos y actividades acordados que permitan hacer frente a las causas profundas de la migración irregular a largo plazo y mejorar la gestión de la migración a corto plazo.

Para aumentar el impacto conjunto sobre la cooperación en esta región, la Unión debe implicarse con Nigeria, Níger, Mali y Senegal para acordar pactos a medida, aprovechando los diálogos de alto nivel y los incentivos identificados. Esta actividad se basará en asociaciones ya existentes con los países en cuestión. El Programa Común sobre Migración y Movilidad (PCMM), firmado con **Nigeria** en marzo de 2015, proporciona una sólida referencia para un diálogo y cooperación reforzados sobre cuestiones de migración; las negociaciones sobre un acuerdo de readmisión deben comenzar también próximamente. En **Senegal**, se está celebrando un diálogo sobre cuestiones relacionadas con la migración que podría reforzarse, en particular con vistas a ofrecer oportunidades económicas y reducir los flujos irregulares. **Mali** es un país clave de origen de migración irregular hacia Europa y un socio en la implicación europea más general en la región del Sahel. En abril se celebró un diálogo de alto nivel. **Níger** es la principal encrucijada para los migrantes procedentes de África Central y Occidental; con fecha de mayo de 2016 se estimaba que más de 16 000 personas por semana cruzan Níger hacia el norte. En el apoyo de la UE a Níger, debe continuar el trabajo en el centro polivalente existente en cooperación con organizaciones internacionales como ACNUR. Además, debe prestarse especial atención a la lucha contra las redes de tráfico ilícito de migrantes y de trata de seres humanos y al apoyo al crecimiento y las alternativas de empleo.

---

<sup>35</sup> En febrero de 2016, la Comisión propuso una nueva operación de asistencia macrofinanciera de 500 millones EUR que el Consejo aprobó el 1 de junio de 2016.



En el **Cuerno de África**, el proyecto «Mejor gestión de la migración», de 46 millones EUR<sup>36</sup>, arrancará este verano en el marco del Proceso de Jartum, como modelo de cómo abordar acciones específicas en cuestiones de migración. De forma similar, en el marco del proceso de Rabat, la UE está desarrollando un «Mecanismo regional de gestión de la migración» para apoyar la aplicación de las iniciativas de gestión de la migración en países de origen, tránsito y destino en la región del Sahel y el Lago Chad.

**Etiopía** es un socio estratégico que dispone de un Programa Común sobre Migración y Movilidad desde noviembre de 2015, y la migración es ya un elemento crucial de la asociación estratégica. Acoge a más de 750 000 personas desplazadas procedentes de, entre otros países, Somalia, Eritrea y Sudán del Sur. Etiopía es un país clave de origen y tránsito de la migración irregular hacia Europa. Reforzar esta cooperación mediante el desarrollo de un pacto con Etiopía debería considerarse una prioridad, que deberá incluir el seguimiento concreto del compromiso de Etiopía de cooperar en los retornos.

La situación en **Libia** requiere una atención especial y una actuación estratégica. Se han identificado más de 230 000 migrantes en territorio libio<sup>37</sup>. De ellos, entre 4 000 y 5 000 se encuentran en centros de internamiento, y muchos no tienen acceso a asistencia sanitaria y alimentos, al tiempo que la fragilidad del Estado suscita claras dudas sobre su protección básica y el respeto de sus derechos<sup>38</sup>. Además, existen más de 400 000 personas desplazadas internamente que necesitan ayuda. Aunque se ha realizado algún trabajo en el ámbito de la migración en Libia, sobre todo en cooperación con el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones, solo podrá hacerse más cuando la situación política se haya estabilizado y mejore la seguridad. Ello exige una inversión política continuada, determinación y apoyo financiero para establecer un Gobierno libio estable y unido. Por ello, el principal objetivo será apoyar un Gobierno de Acuerdo Nacional para permitirle ofrecer servicios sociales básicos y seguridad a sus ciudadanos. Esto respaldará la legitimidad del nuevo Gobierno y promoverá la estabilidad.

La UE dispone de un paquete para apoyar al Gobierno de Acuerdo Nacional y a la población, parte del cual ya está siendo aplicado. Este programa de apoyo incluye los siguientes elementos:

- Ayuda financiera actual: se ha comprometido una dotación total de proyectos por valor de unos 100 millones EUR, y una parte ya ha sido desembolsada. Desde 2014, la UE ha entregado 12,5 millones EUR en proyectos de ayuda humanitaria y hasta 40 millones EUR en proyectos para hacer frente a las necesidades de los afectados por el conflicto.
- Protección: es de vital importancia fomentar la protección, resiliencia y estabilización de las poblaciones desplazadas, junto con sus comunidades de acogida, dentro y fuera de los centros de internamiento.
- El apoyo a la reforma del sector de la seguridad, con especial énfasis en la policía y la justicia penal, así como la gestión de fronteras: una posible misión civil de la Política Común de Seguridad y Defensa, que aproveche la actual Misión de Asistencia Fronteriza de la Unión Europea y otros programas de desarrollo de la capacidad financiados por la UE, podría establecerse a solicitud del Gobierno libio para contribuir al desarrollo de la capacidad y ofrecer apoyo, también en el ámbito de la gestión de fronteras y la migración; ello podría complementar las actividades de formación para la Guardia costera y la marina libia.
- Gobernanza: la UE está dispuesta a apoyar al Gobierno en la elaboración de marcos jurídicos e institucionales que respeten los derechos humanos y los convenios internacionales. Ello incluye el desarrollo de la capacidad de las administraciones e instituciones competentes, incluidos los organismos encargados de la aplicación de la ley.

---

<sup>36</sup> 40 millones EUR del Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África con 6 millones EUR de contribución de cofinanciación de Alemania.

<sup>37</sup> Matriz de seguimiento del desplazamiento de la OIM.

<sup>38</sup> De los 765 nacionales del África Occidental detenidos, 572 expresaron interés en retornar a sus países de origen.

- Asistencia técnica: aparte de las posibilidades de apoyo técnico de la dotación asignada a la cooperación, puede considerarse un posible apoyo de Frontex, utilizando el mandato existente para lograr un acuerdo de trabajo con Libia.

Al sur de Libia, la UE ha intensificado su diálogo y su cooperación en materia de migración, seguridad y desarrollo en consonancia con la mayor implicación local del G5 del Sahel. En este contexto, se ha abierto en Agadez una antena de la misión EUCAP Sahel y se ha puesto en funcionamiento un equipo de investigación conjunto con Níger. Además de las actuales actividades, podría preverse que tres misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa en la región abran sus cursos de formación a otras fuerzas del G5 del Sahel, a invitación de los respectivos gobiernos. Ello podría contribuir a fomentar la interacción y facilitar el trabajo de patrullas conjuntas entre fronteras. Asimismo podría estudiarse el apoyo al establecimiento de una cooperación operativa transfronteriza. Seguirá siendo crucial la estrecha coordinación de las actividades de la Política Común de Seguridad y Defensa en Mali y Níger con proyectos de desarrollo, incluidos los apoyados por el Fondo Fiduciario de Emergencia para África de la UE.

Aunque la presente Comunicación identifica los países prioritarios, el enfoque debería extenderse a la larga a todos los países pertinentes. Los objetivos a largo plazo de los pactos de abordar las causas profundas de la migración irregular y el desplazamiento forzoso se respaldarán con los próximos instrumentos políticos y estratégicos, especialmente la estrategia mundial y la estrategia de la UE en África.

#### *Objetivos a largo plazo*

A largo plazo, **África** sigue siendo la región prioritaria, y esto se verá debidamente reflejado en la aplicación de la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible y la relación UE-ACP tras el Acuerdo de Cotonú, y en la futura estrategia integrada para África. Nuevas ideas sobre seguridad, oportunidades de inversión, los Objetivos de Desarrollo Sostenible después del consenso revisado y un énfasis en la juventud deben formar parte de dicha estrategia, así como el incremento de la ya importante AOD europea a África (20 000 millones EUR anuales) para alcanzar el objetivo del 0,7 % AOD/RNB. Todo esto contribuirá a la cumbre EU-África de 2017.

En cuanto a **Asia, Afganistán** es una fuente importante de migrantes irregulares y de refugiados que llegan a Europa. Además de continuar con sus largos esfuerzos para apoyar la estabilización del país, la UE debería intensificar su compromiso para garantizar la cooperación de Afganistán en materia de readmisión. Otros países de origen prioritarios en Asia son Pakistán y Bangladés. **Irán** es un país de origen por lo que respecta a sus propios nacionales y un país de tránsito clave para los migrantes, sobre todo los procedentes de Afganistán, aunque también de Irak, Pakistán y Bangladés, y actualmente acoge a entre 2 y 3 millones de afganos. Por consiguiente, La UE e Irán deben entablar un amplio diálogo sobre migración. La UE también debe seguir apoyando los esfuerzos de Irán para integrar socialmente a los refugiados afganos en suelo iraní. Las operaciones humanitarias de la UE (9 millones EUR en 2016) continuarán complementando los esfuerzos del Gobierno iraní para garantizar a los refugiados el acceso a los servicios básicos.

En su **vecindad**, la UE tiene una larga asociación con **Marruecos** sobre cuestiones de migración y continuará su fructífera cooperación en cuanto las condiciones sean favorables. **Argelia** no es en estos momentos un país donde los problemas de migración sean una preocupación importante, pero la UE está dispuesta a profundizar el diálogo y la cooperación al respecto en un momento oportuno. Por otra parte, la Unión establecerá un compromiso más sólido con **Egipto**, que incluirá mayor ayuda financiera para el desarrollo de la capacidad, la protección de los grupos vulnerables y el apoyo socioeconómico de los grupos propensos a la migración. Este compromiso debe ser intensificado además en vista de los crecientes flujos migratorios que salen de Egipto por la ruta del Mediterráneo central, reforzando la acción común en materia de lucha contra el tráfico ilícito como parte del compromiso más amplio asumido en el marco del Proceso de Jartum.

Acciones clave:

- Concluir los pactos de Jordania y el Líbano y explorar con Túnez la mejor manera de llevar la asociación UE-Túnez al siguiente nivel.
- Empezar a negociar y acordar los pactos con Níger, Nigeria, Senegal, Mali y Etiopía.
- Estar dispuestos a apoyar al Gobierno de Acuerdo Nacional libio en sus esfuerzos para gestionar los flujos de migración irregular, realizando además esfuerzos para fomentar la cooperación regional con la vecindad meridional de Libia y la región del Sahel.

#### 4 CONCLUSIÓN

Con el fin de acrecentar sustancialmente el impacto de nuestras acciones en la dimensión exterior de la Agenda Europea de Migración, la Comisión y la alta representante proponen establecer un nuevo concepto de asociación orientada a la obtención de resultados, el «Marco de Asociación». El objetivo es lograr una intervención coherente de la UE en la que la Unión y los Estados miembros actúen de manera coordinada. La UE y los Estados miembros deben combinar sus respectivos instrumentos y herramientas para lograr pactos con terceros países con el fin de gestionar mejor la migración. Esto conlleva, para cada país socio, el desarrollo de una combinación de incentivos positivos y negativos, cuyo uso debe regirse por una comprensión clara de que la relación global entre la UE y cada país se guiará en particular por la capacidad y la voluntad del país de cooperar en la gestión de la migración. La UE tendrá que utilizar toda su gama de políticas, instrumentos financieros e instrumentos de relaciones exteriores. En este contexto, es también importante intensificar los esfuerzos para ejecutar el Plan de Acción de La Valeta acordado en esa misma Cumbre, incluidos sus aspectos financieros. Para garantizar que la UE y los Estados miembros trabajen conjuntamente, debe establecerse un mecanismo de coordinación entre las instituciones de la UE y los Estados miembros. Esto supone explotar al máximo las relaciones especiales que tienen los Estados miembros con terceros países, en beneficio de la UE y de los Estados miembros pertinentes.

A corto plazo, se propone completar los pactos con Jordania y el Líbano, explorar junto con Túnez la mejor forma de llevar la cooperación entre la UE y Túnez al siguiente nivel y llegar a pactos con Níger, Nigeria, Senegal, Mali y Etiopía, así como estar dispuestos a apoyar al Gobierno de Acuerdo Nacional libio en sus esfuerzos por gestionar los flujos de migración irregular, realizando esfuerzos además por fomentar la cooperación regional con la vecindad meridional de Libia y la región del Sahel. Con el fin de propiciar el cumplimiento de los pactos, se propone movilizar un importe cercano a 8 000 millones EUR a lo largo del periodo 2016 – 2020, que se añadiría a la Ayuda Oficial al Desarrollo anual de los Estados miembros y la UE.

A largo plazo, la UE deberá aumentar sus esfuerzos para abordar las causas profundas de la migración irregular y el desplazamiento forzoso y desarrollar la capacidad de las comunidades de acogida. En opinión de la Comisión, es posible movilizar un importe adicional de 62 000 millones EUR, siempre que todos los Estados miembros y todos los socios, incluidas las instituciones financieras internacionales, muestren el mismo nivel de compromiso que la Comisión, y que el Parlamento Europeo respalde decididamente esos esfuerzos. El objetivo del nuevo Marco de Asociación es permitir a la UE gestionar los mayores flujos de migración que se han visto en el mundo desde la Segunda Guerra Mundial. Para ello, abordará todos los aspectos de esta crisis migratoria, desde sus causas fundamentales hasta las tragedias que ocurren a diario en el Mediterráneo. Estas ambiciones pueden lograrse solamente a través de la estrecha y sostenida cooperación entre la UE y sus Estados miembros, en asociación con los países de origen y tránsito de los migrantes.

En este contexto, se invita al Consejo Europeo a que refrende:

- El establecimiento de un nuevo Marco de Asociación para movilizar y concentrar la acción y los recursos de la UE con miras a una mejor gestión de la migración junto con terceros países, objetivo para cuya consecución deberá emplearse toda la gama de políticas e instrumentos de la UE y los Estados miembros. Se integrará una combinación de incentivos y desincentivos en las políticas de desarrollo y comercio de la UE para recompensar a los países que estén dispuestos a cooperar eficazmente con la UE en la gestión de la migración y asegurar la

existencia de consecuencias para aquellos que no cooperen.

- El aumento de los esfuerzos para aplicar el Plan de Acción de La Valeta, incluidos sus aspectos financieros, como factor esencial para este proceso.
- Una cooperación estrecha y sostenida entre las instituciones de la UE y los Estados miembros para el cumplimiento de los pactos.
- Una rápida utilización de los fondos procedentes de los presupuestos de la UE y los Estados miembros, con el fin en particular de complementar el Fondo fiduciario de emergencia para África, para contribuir al cumplimiento de los pactos.
- El rápido establecimiento de un Fondo de inversión exterior que pueda movilizar hasta 62 000 millones EUR. Para alcanzar ese objetivo, se requiere la contribución del Banco Europeo de Inversiones y otras instituciones financieras internacionales.
- Como primera etapa del proceso, el establecimiento de pactos a medida con Níger, Nigeria, Senegal, Mali y Etiopía y el aumento de la colaboración con Túnez y Libia.

#### Anexos

- Anexo 1: Cruces ilegales de las fronteras a la UE, decisiones de retorno y retornos efectivos, 2014-2015
- Anexo 2: Diálogos de alto nivel
- Anexo 3: Ejemplos de acciones importantes en curso financiadas por la UE
- Anexo 4: Compromisos y contribuciones financieras de los Estados miembros a los Fondos Fiduciarios y el Mecanismo para los Refugiados en Turquía

y