



Bruselas, 23.9.2020  
COM(2020) 609 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo**

*«Adoptaremos un enfoque humano y humanitario. Salvar vidas en el mar no es opcional. Y aquellos países que cumplen sus obligaciones legales y morales o que están más expuestos que otros deben poder contar con la solidaridad del conjunto de nuestra Unión Europea.... Todos tenemos que redoblar nuestros esfuerzos y asumir responsabilidades.».*

Discurso de la presidenta Von der Leyen sobre el estado de la Unión 2020

## 1. INTRODUCCIÓN: UN NUEVO PACTO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO

La migración ha sido una característica constante en la historia de la humanidad con un profundo impacto en la sociedad europea, su economía y su cultura. Con un sistema bien gestionado, la migración puede contribuir al crecimiento, la innovación y el dinamismo social. Los principales retos sociales a los que se enfrenta el mundo de hoy (demografía, cambio climático, seguridad, carrera mundial por el talento y desigualdad) tienen repercusión en la migración. Los imperativos políticos, como la libre circulación en el espacio Schengen, la salvaguardia de los derechos fundamentales, la garantía de la seguridad y la subsanación de las carencias en materia de capacidades, exigen una política migratoria eficaz. La tarea a la que se enfrentan la UE y sus Estados miembros, sin dejar de ocuparse de las necesidades urgentes, es constituir un sistema que gestione y normalice la migración a largo plazo y que se base plenamente en los valores europeos y en el Derecho internacional.

El **Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo** ofrece un nuevo comienzo para abordar esta tarea. La crisis de refugiados de 2015-2016 puso de manifiesto importantes deficiencias, así como la complejidad de gestionar una situación que afecta a diferentes Estados miembros y de diferentes maneras. Desterró auténticas preocupaciones y puso de manifiesto diferencias que deben reconocerse y superarse. Sobre todo, destacó una verdad fundamental inherente a la naturaleza de la UE: que **cada acción tiene implicaciones para los demás**. Mientras que algunos Estados miembros siguen enfrentándose al reto de la gestión de las fronteras exteriores, otros deben hacer frente a las llegadas a gran escala por tierra o por mar, o tienen que gestionar centros de acogida superpoblados, y otros siguen enfrentándose a un elevado número de movimientos no autorizados de migrantes. Se necesita un **marco europeo** nuevo y duradero para gestionar la interdependencia entre las políticas y las decisiones de los Estados miembros y para ofrecer una respuesta adecuada a las oportunidades y retos en tiempos normales, en situaciones de presión y en situaciones de crisis: un marco que pueda ofrecer seguridad, claridad y unas condiciones dignas a los hombres, mujeres y niños que llegan a la UE, y que también permita a los europeos confiar en que la migración se gestiona de manera eficaz y humana, en plena consonancia con nuestros valores.

- En 2019, 20,9 millones de nacionales de terceros países **residían legalmente** en los Estados miembros de la UE, aproximadamente el 4,7 % de la población total de la Unión.
- Los Estados miembros expedieron alrededor de 3 millones de **primeros permisos de residencia** a nacionales de terceros países en 2019, entre ellos alrededor de 1,8 millones con una duración mínima de doce meses.
- En 2015 se registraron 1,82 millones de **cruces ilegales de fronteras** en la frontera exterior de la UE, en el punto álgido de la crisis migratoria. En 2019 habían disminuido a 142 000.

- El número de **solicitudes de asilo** alcanzó un máximo de 1,28 millones en 2015 y fue de 698 000 en 2019.
- Por término medio, cada año se rechazan unas 370 000 solicitudes de protección internacional, pero solo alrededor de un tercio de estas personas son **devueltas** a sus países.
- La UE acogía a unos 2,6 millones de **refugiados** a finales de 2019, lo que equivale al 0,6 % de la población de la UE.

El nuevo Pacto reconoce que **ningún Estado miembro debe asumir una responsabilidad desproporcionada** y que todos los Estados miembros **deben contribuir a la solidaridad** de forma constante.

Ofrece un enfoque global que reúne las políticas en los ámbitos de **la migración, el asilo, la integración y la gestión de las fronteras**, reconociendo que la eficacia global depende de los avances en todos los frentes. Crea **procesos migratorios** más rápidos y fluidos y una **gobernanza más sólida** de las políticas de migración y de fronteras, con el apoyo de sistemas informáticos modernos y agencias más eficaces. Su objetivo es reducir las rutas inseguras e irregulares y promover vías legales sostenibles y seguras a quienes necesitan protección. Refleja la realidad de que la mayoría de los migrantes llegan a la UE a través de canales legales, que deberían adaptarse mejor a las necesidades del mercado laboral de la UE. Y fomentará la confianza en las políticas de la UE al colmar el **déficit existente en la aplicación**.

Esta respuesta común debe incluir **las relaciones de la UE con terceros países**, ya que las dimensiones interna y externa de la migración están vinculadas inextricablemente: trabajar en estrecha colaboración con los socios repercute directamente en la eficacia de las políticas dentro de la UE. Abordar las causas profundas de la migración irregular, luchar contra el tráfico ilícito de migrantes, ayudar a los refugiados que residen en terceros países y apoyar una migración legal bien gestionada son objetivos valiosos tanto para la UE como para nuestros socios a través de asociaciones globales, equilibradas y adaptadas.

Al diseñar el nuevo Pacto, la Comisión llevó a cabo consultas técnicas y de alto nivel específicas con el Parlamento Europeo, con todos los Estados miembros y con una amplia variedad de partes interesadas de la sociedad civil, los interlocutores sociales y las empresas. El nuevo Pacto se ha inspirado en las lecciones extraídas de los debates interinstitucionales desde las propuestas de la Comisión de 2016 para reformar el Sistema Europeo Común de Asilo. Mantendrá los compromisos ya alcanzados sobre las propuestas existentes y añadirá nuevos elementos para garantizar el equilibrio necesario en un marco común que reúna todos los aspectos de la política de asilo y migración. Colmará las diferencias entre las diversas realidades a las que se enfrentan los distintos Estados miembros y fomentará la confianza mutua mediante la obtención de resultados a través de una aplicación efectiva. Contar con unas normas comunes resulta esencial, pero no es suficiente. La interdependencia de los Estados miembros también hace indispensable garantizar una aplicación plena, transparente y coherente sobre el terreno.

#### **El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo:**

- una gestión sólida y justa de las fronteras exteriores, incluidos los controles de identidad, salud y seguridad;
- unas normas de asilo justas y eficientes, racionalizando los procedimientos de asilo y retorno;
- un nuevo mecanismo de solidaridad para situaciones de búsqueda y salvamento, presión y crisis;

- una mayor previsión, preparación y respuesta ante las crisis;
- una política de retorno eficaz y un enfoque coordinado de la UE en materia de retorno;
- una gobernanza global a escala de la UE para una mejor gestión y aplicación de las políticas de asilo y migración;
- unas asociaciones mutuamente beneficiosas con terceros países clave de origen y tránsito;
- el desarrollo de vías legales sostenibles para quienes necesitan protección y para atraer talento a la UE; y
- el apoyo a unas políticas de integración eficaces.

## 2. UN MARCO EUROPEO COMÚN PARA LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN Y EL ASILO

Desde la crisis de los refugiados de 2015-2016, los retos han cambiado. Los flujos mixtos de refugiados y migrantes han implicado una mayor complejidad y una mayor necesidad de mecanismos de coordinación y solidaridad. La UE y los Estados miembros han intensificado considerablemente la cooperación en materia de política de migración y asilo. Las respuestas de los Estados miembros a la reciente situación en el centro de acogida de Moria han mostrado la responsabilidad compartida y la solidaridad en acción. El plan de la Comisión para colaborar con las autoridades nacionales en un proyecto piloto conjunto para un nuevo centro de acogida muestra cómo la cooperación puede funcionar de la manera más operativa posible. Para apoyar la aplicación de este proyecto piloto conjunto, la Comisión creará un grupo de trabajo integrado junto con los Estados miembros y las agencias de la UE. Sin embargo, las respuestas *ad hoc* no pueden ofrecer una respuesta sostenible y persisten importantes deficiencias estructurales, tanto en el diseño como en la ejecución. Las incoherencias entre los sistemas nacionales de asilo y retorno, así como las deficiencias en su aplicación, han puesto de manifiesto ineficiencias y han suscitado preocupación por la equidad. Al mismo tiempo, el correcto funcionamiento de la política de migración y asilo dentro de la UE también requiere una cooperación reforzada en materia de migración con socios de fuera de la UE.

Por lo tanto, es necesario un enfoque global que reconozca las responsabilidades colectivas, aborde las preocupaciones más fundamentales expresadas en las negociaciones desde 2016, en particular en relación con la solidaridad, y se enfrente al déficit de aplicación. Este enfoque se basará en los progresos realizados desde 2016, pero también introducirá un marco europeo común y una mejor gobernanza de la gestión de la migración y el asilo, así como un nuevo mecanismo de solidaridad. También hará que los procedimientos en la frontera sean más coherentes y eficientes, a la vez que garantiza un nivel coherente de las condiciones de acogida.

### Partiendo de la base de los progresos realizados desde 2016

Las anteriores propuestas de la Comisión para reformar el **Sistema Europeo Común de Asilo** tenían por objeto crear un proceso justo y rápido que garantizara el acceso al procedimiento de asilo, así como la igualdad de trato, la claridad y la seguridad jurídica para los solicitantes de asilo, y abordar las deficiencias en materia de retorno. Estos objetivos siguen siendo válidos y el nuevo Pacto ha intentado mantener en la medida de lo posible los avances realizados y los compromisos alcanzados entre el Parlamento Europeo y el Consejo.

La Comisión apoya los acuerdos políticos provisionales ya alcanzados con respecto al Reglamento sobre requisitos para la protección internacional y la Directiva sobre las condiciones de acogida. Estas propuestas han de acordarse lo antes posible. El **Reglamento sobre requisitos para la protección internacional** armonizaría en mayor medida los criterios para la concesión de protección

internacional, a la vez que aclararía los derechos y obligaciones de los beneficiarios y establecería cuándo debe finalizar la protección, en particular si el beneficiario se convierte en una amenaza para la seguridad pública o comete un delito grave. La refundición de la **Directiva sobre las condiciones de acogida** aportaría unas normas más armonizadas y mejoraría las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo, incluido un acceso más temprano al mercado laboral y un mejor acceso a la educación para los niños migrantes. También dejaría claro que las condiciones de acogida solo se ofrecerían en el Estado miembro responsable, desincentivando los movimientos no autorizados, y se aclararían las reglas en materia de privación de libertad. El Reglamento por el que se crea una **Agencia de Asilo de la Unión Europea** de pleno derecho es otro componente esencial de un sistema coherente y operativo cuya rápida adopción aportaría beneficios inmediatos. La propuesta de **Reglamento Marco sobre Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión** proporcionaría un marco estable de la UE para su contribución a los esfuerzos mundiales en materia de reasentamiento. La propuesta de la Comisión de 2018 por la que se modifica la **Directiva sobre el retorno** sigue siendo una prioridad clave, a fin de colmar las lagunas existentes y simplificar los procedimientos para que el asilo y el retorno funcionen como parte de un sistema único<sup>1</sup>.

## 2.1 Nuevos procedimientos para establecer el estatuto de manera rápida a la llegada

Es en la frontera exterior donde la UE tiene que colmar las brechas entre los controles en las fronteras exteriores y los procedimientos de asilo y retorno. Este proceso debe ser rápido, con unas normas claras y justas para la autorización de entrada y acceso al procedimiento adecuado. La Comisión propone establecer un procedimiento fluido en la frontera aplicable a todos los ciudadanos de terceros países que crucen sin autorización, que incluya un control previo a la entrada, un procedimiento de asilo y, en su caso, un procedimiento de retorno rápido, integrando así procesos que actualmente son independientes.

El primer paso debe ser un **control previo a la entrada**<sup>2</sup> aplicable a todos los nacionales de terceros países que crucen la frontera exterior sin autorización. Este control incluirá la identificación, los controles sanitarios y de seguridad, la toma de impresiones dactilares y el registro en la base de datos Eurodac. Actuará como primer paso en el sistema general de asilo y retorno, aumentará la transparencia para las personas afectadas en una fase temprana y generará confianza en el sistema. Fomentará una cooperación más estrecha entre todas las autoridades pertinentes, con el apoyo de las agencias de la UE. El control acelerará el proceso de determinación del estatuto de una persona y el tipo de procedimiento que debe aplicarse. Para garantizar que se lleven a cabo los mismos controles para todas las llegadas irregulares antes de la entrada legal al territorio de un Estado miembro, estos también tendrán que llevar a cabo el control si una persona elude los controles fronterizos, pero es identificada posteriormente en el territorio de un Estado miembro.

La Comisión también propone una modificación específica de su propuesta de 2016 de nuevo Reglamento sobre los procedimientos de asilo<sup>3</sup> para permitir un uso más eficaz y flexible de los procedimientos fronterizos como segunda fase del proceso. Las normas sobre los **procedimientos fronterizos** de asilo y retorno se reunirían en un único instrumento legislativo. Los procedimientos fronterizos permiten acelerar el tratamiento de una solicitud, como también son motivos para acelerar el procedimiento conceptos tales como el de países de origen seguros o terceros países seguros. Las solicitudes de asilo con escasas

<sup>1</sup> Véase la sección 2.5.

<sup>2</sup> Propuesta de Reglamento por el que se establece un control de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores, COM(2020) 612 de 23 de septiembre de 2020.

<sup>3</sup> Propuesta modificada de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, COM(2020) 611, de 23 de septiembre de 2020.

probabilidades de ser aceptadas deben examinarse rápidamente sin necesidad de entrar legalmente en el territorio del Estado miembro. Esto sería aplicable a las declaraciones presentadas por solicitantes que induzcan a error a las autoridades, procedentes de países con bajas tasas de reconocimiento que probablemente no necesiten protección o que supongan una amenaza para la seguridad nacional. Si bien las solicitudes de asilo presentadas en las fronteras exteriores de la UE deben evaluarse como parte de los procedimientos de asilo de la Unión, no constituyen un derecho automático de entrada a la misma. El procedimiento normal de asilo seguiría aplicándose a otras solicitudes de asilo y sería más eficiente, aportando claridad a las personas con solicitudes bien sustanciadas. Además, debe ser posible reubicar a los solicitantes durante el procedimiento fronterizo, permitiendo la continuación de los procedimientos en otro Estado miembro.

Para aquellos cuyas solicitudes hayan sido rechazadas en el procedimiento fronterizo de asilo, se aplicaría inmediatamente un procedimiento fronterizo de retorno de la UE. Esto eliminaría los riesgos de movimientos no autorizados y enviaría una señal clara a los traficantes. Sería una herramienta especialmente importante en las rutas en las que hay una gran proporción de solicitantes de asilo procedentes de países con una baja tasa de reconocimiento.

Se establecerán todas las garantías necesarias para asegurar que cada persona disponga de una evaluación individual y que se mantengan todas las garantías esenciales, respetando plenamente el principio de *no devolución* y los derechos fundamentales. Una atención especial a las necesidades de los más vulnerables incluiría una exención general de los procedimientos fronterizos cuando no puedan asegurarse las garantías necesarias. Para garantizar el acceso efectivo a los procedimientos de asilo y el respeto de los derechos fundamentales, los Estados miembros, en estrecha colaboración con la Agencia de los Derechos Fundamentales, establecerán un mecanismo de supervisión eficaz, ya desde la fase de examen, como garantía adicional.

Los nuevos procedimientos permitirán a las autoridades de asilo y migración evaluar de manera más eficiente las solicitudes bien fundamentadas, adoptar decisiones más rápidas y contribuir así a un funcionamiento mejor y más creíble de las políticas de asilo y retorno. Esto beneficiará tanto a los Estados miembros como a la UE en su conjunto: el trabajo debe contar con el apoyo de recursos y conocimientos especializados de las agencias de la UE, así como con fondos de la Unión.

El Reglamento sobre los procedimientos de asilo también establecería un proceso de toma de decisiones accesible, eficaz y oportuno, basado en procedimientos más sencillos, claros y abreviados, garantías procesales adecuadas para los solicitantes de asilo y herramientas para evitar que se eludan las restricciones. Un mayor grado de armonización de los conceptos de país de origen seguro y de tercer país seguro a través de listas de la UE, en las que se identifiquen países como los de los Balcanes Occidentales, será especialmente importante en la continuación de las negociaciones, basándose en debates interinstitucionales anteriores.

## **2.2 Un marco común de solidaridad y reparto de responsabilidades**

Basándose en la experiencia de las negociaciones sobre las propuestas de 2016 para reformar el Sistema Europeo Común de Asilo, es evidente que se necesita un enfoque que vaya más allá de las limitaciones del actual Reglamento de Dublín. Las normas para determinar el Estado miembro responsable de una solicitud de asilo deben formar parte de un marco común y ofrecer herramientas más inteligentes y flexibles para ayudar a los Estados miembros que se enfrentan a los mayores retos. Así pues, la Comisión retirará su propuesta de 2016 de modificación del Reglamento de Dublín para reemplazarla por un nuevo instrumento, más amplio, para un marco común para la gestión del asilo y la

migración (**el Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración**)<sup>4</sup>. Esta reforma es urgente y debería alcanzarse un acuerdo político sobre los principios fundamentales para finales de 2020.

Este nuevo marco común establecerá los principios y estructuras necesarios para un enfoque integrado de la política de migración y asilo, que garantice un reparto equitativo de responsabilidades y aborde eficazmente las llegadas mixtas de las personas necesitadas de protección internacional y de las que no lo están. Esto incluye un nuevo **mecanismo de solidaridad** para integrar la equidad en el sistema de asilo de la UE, reflejando los diferentes retos creados por las diferentes ubicaciones geográficas, y garantizando que todos contribuyan a través de la solidaridad, de modo que las necesidades reales creadas por las llegadas irregulares de migrantes y solicitantes de asilo no sean gestionadas por los Estados miembros por sí solos, sino por la UE en su conjunto. La solidaridad implica que todos los Estados miembros deben contribuir, como ha aclarado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>5</sup>.

El nuevo mecanismo de solidaridad se centrará principalmente en la reubicación o el patrocinio de retornos. Con el patrocinio de retornos, los Estados miembros ofrecerían todo el apoyo necesario al Estado miembro que esté bajo presión para retornar con celeridad a los que no cuenten con derecho a quedarse, asumiendo el Estado miembro que ofrece el apoyo la plena responsabilidad si el retorno no se lleva a cabo en un plazo determinado. Los Estados miembros pueden centrarse en las nacionalidades con las que exista más riesgo de tener que efectuar retornos. Aunque cada Estado miembro tendría que contribuir a la reubicación o al patrocinio de retornos y se aplicaría una clave de reparto, los Estados miembros tendrán flexibilidad para decidir si comparten sus esfuerzos y en qué medida entre las personas que vayan a ser reubicadas y aquellas a las que se aplicaría el patrocinio de retornos. También sería posible contribuir con otras formas de solidaridad, como el desarrollo de capacidades, el apoyo operativo, los conocimientos técnicos y operativos, así como con el apoyo a los aspectos externos de la migración. Aun dejando siempre a los Estados miembros alternativas viables a la reubicación, una red de seguridad garantizará que la presión sobre un Estado miembro se alivie de manera efectiva mediante la reubicación o el patrocinio de retornos. También debe reconocerse la situación específica de los casos de búsqueda y salvamento y de los grupos especialmente vulnerables, y la Comisión elaborará una serie de medidas de solidaridad proyectadas, consistentes principalmente en reubicaciones, indicadas por los Estados miembros cada año, sobre la base de las previsiones a corto plazo de la Comisión para los desembarcos esperados en todas las rutas, así como para los grupos vulnerables que se prevé que necesiten reubicación.

Las actuales normas sobre el traspaso de la **responsabilidad** del examen de una solicitud de protección internacional entre Estados miembros pueden servir de incentivo para la circulación no autorizada, en particular cuando el traspaso de la responsabilidad se deba al comportamiento del solicitante (por ejemplo, cuando un solicitante se fugue). Por lo tanto, es necesario reforzar el sistema y colmar las lagunas existentes. Aunque seguirán aplicándose los criterios actuales para determinar la responsabilidad, deben perfeccionarse las normas sobre la responsabilidad de examinar una solicitud de protección internacional para que el sistema sea más eficiente, desalentar los abusos y evitar los movimientos no autorizados. También deben existir obligaciones claras para el solicitante, y consecuencias definidas en caso de incumplimiento. Un paso adicional consistirá en modificar la Directiva

---

<sup>4</sup> Propuesta de Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración, COM(2020) 610 de 23 de septiembre de 2020.

<sup>5</sup> Sentencia en los asuntos acumulados C-715/17, C-718/17 y C-719/17, Comisión/Polonia, Hungría y la República Checa.

sobre residentes de larga duración de modo que los beneficiarios de protección internacional tengan un incentivo para permanecer en el Estado miembro que haya concedido la protección internacional, con la perspectiva de lograr el estatuto de residente de larga duración después de tres años de residencia legal e ininterrumpida en dicho Estado miembro. Esto contribuiría además a su integración en las comunidades locales.

### **2.3 Confianza mutua mediante una gobernanza sólida y el control de la aplicación**

Para ser eficaces, las políticas de gestión de las fronteras, de asilo y de retorno deben funcionar bien a nivel nacional y, en el caso de la integración de los migrantes, a nivel local. Por lo tanto, las políticas nacionales deben ser coherentes con el enfoque europeo global. El nuevo Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración tratará de lograr este objetivo a través de una cooperación europea más estrecha. Mejorará la planificación, la preparación y el seguimiento tanto a nivel nacional como de la UE. Un proceso estructurado ofrecerá la ayuda de la UE para que los Estados miembros pudieran ayudarse mutuamente en la construcción de un sistema resiliente, eficaz y flexible, con **estrategias nacionales** que integren las políticas de asilo y retorno a nivel nacional. Una **estrategia europea** serviría de guía y de apoyo a los Estados miembros. La Comisión también preparará un informe anual sobre la preparación y la contingencia, basado en los informes de los Estados miembros. Esto aportaría una perspectiva de futuro para abordar los riesgos y oportunidades de la gestión de la migración, a fin de mejorar tanto la capacidad como la disposición para responder.

La clave para confiar en las políticas nacionales y de la UE es la coherencia en la aplicación, que requiere un mayor seguimiento y apoyo operativo por parte de las agencias de la UE. Esto incluye un seguimiento más sistemático por parte de la Comisión de las normas existentes y de las nuevas, incluso a través de procedimientos de infracción.

Los sistemas de control de calidad relacionados con la gestión de la migración, como el mecanismo de evaluación de Schengen y las evaluaciones de la vulnerabilidad de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), desempeñarán un papel fundamental. Otro paso importante será la futura supervisión de los sistemas de asilo incluidos en el último compromiso sobre la propuesta de una nueva **Agencia de Asilo de la Unión Europea**. El nuevo mandato respondería a la creciente necesidad de los Estados miembros de apoyo operativo y orientación sobre la aplicación de las normas comunes en materia de asilo, y produciría una mayor convergencia. Aumentaría la confianza mutua mediante una nueva supervisión de los sistemas de asilo y acogida de los Estados miembros y mediante la capacidad de la Comisión para formular recomendaciones con medidas de ayuda. Esta legislación aún debe adoptarse este año para permitir que se disponga rápidamente de este apoyo práctico, al tiempo que se reconoce que nuevas estructuras como el seguimiento pueden necesitar algún tiempo para ponerse en marcha.

### **2.4 Apoyo a la infancia y a las personas vulnerables**

El sistema de gestión del asilo y la migración de la UE debe atender a las necesidades especiales de los grupos vulnerables, incluso a través del reasentamiento. Esta Comisión ha identificado las necesidades de la infancia como una prioridad, ya que los niños y niñas migrantes son especialmente vulnerables<sup>6</sup>. Esto se tendrá plenamente en cuenta en iniciativas más amplias para promover los derechos e intereses de los niños, como la

---

<sup>6</sup> Comunicación sobre la protección de los menores migrantes, COM(2017) 211, de 12 de abril de 2017, en la que se recomienda un conjunto completo de medidas para reforzar su protección en todas las fases del proceso migratorio.



Estrategia sobre los Derechos de la Infancia, en consonancia tanto con el Derecho internacional sobre los derechos de los refugiados y los niños como con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE<sup>7</sup>.

La reforma de las normas de la UE en materia de asilo y retorno es una oportunidad para **reforzar las salvaguardias y las normas de protección** de los menores migrantes con arreglo al Derecho de la UE. Las nuevas normas garantizarán que la consideración primordial en todas las decisiones relativas a los niños migrantes sea el interés superior del niño y que se respete su derecho a ser oído. Los representantes de los menores no acompañados deben ser nombrados con mayor rapidez y disponer de recursos suficientes. La Red Europea de Tutela<sup>8</sup> debería reforzarse y desempeñar un papel más importante en la coordinación, la cooperación y el desarrollo de capacidades de los tutores. Los menores no acompañados y los menores de doce años junto con sus familias deben quedar exentos del procedimiento fronterizo a menos que existan problemas de seguridad. En todos los demás procedimientos de asilo pertinentes, deben ofrecerse de manera efectiva garantías procesales específicas para menores y apoyo adicional. El sistema debe gestionarse de manera que refleje las necesidades particulares de los niños en todas las fases, proporcionando alternativas eficaces a la detención, promoviendo la rápida reunificación familiar y garantizando que se escuche la voz de las autoridades de protección de los menores. Debe ofrecerse a los menores un alojamiento y una asistencia adecuados, incluida la asistencia jurídica, a lo largo de los procedimientos de determinación del estatuto. Por último, también deberían tener acceso rápido y no discriminatorio a la educación, y un acceso temprano a los servicios de integración.

Los riesgos de la trata a lo largo de las rutas migratorias son elevados, en particular el riesgo para mujeres y niñas de convertirse en víctimas de trata con fines de explotación sexual u otras formas de violencia de género. Las redes de trata se aprovechan de los procedimientos de asilo y utilizan los centros de acogida para identificar a las potenciales víctimas<sup>9</sup>. La identificación temprana de posibles víctimas de terceros países será un tema específico del próximo enfoque de la Comisión para la erradicación de la trata de seres humanos, tal como se establece en la reciente Estrategia para una Unión de la Seguridad<sup>10</sup>.

## 2.5 Un sistema efectivo y común de la UE para los retornos

Las normas de la UE en materia de migración solo pueden ser creíbles si se hace retornar efectivamente a quienes no cuentan con el derecho a quedarse en la UE. En la actualidad, solo alrededor de un tercio de las personas a las que se ordena regresar de los Estados miembros se marchan realmente. Esto erosiona la confianza de los ciudadanos en todo el sistema de gestión del asilo y la migración y actúa como incentivo para la migración irregular. También expone a las personas en situación irregular a condiciones precarias y a la explotación por parte de redes delictivas. La eficacia de los retornos varía actualmente de un Estado miembro a otro, dependiendo en gran medida de las normas y capacidades nacionales, así como de las relaciones con determinados terceros países. Es necesario un **sistema común de retorno de la UE** que combine estructuras más sólidas dentro de la UE

---

<sup>7</sup> La Garantía Infantil de la UE también tendrá en cuenta las necesidades especiales de los menores migrantes, al igual que el Plan de Acción para la Integración y la Inclusión (véase la sección 8).

<sup>8</sup> La Red se anunció en la Comunicación de 2017 (véase la nota a pie de página n.º 6). Reúne a autoridades y organismos de tutela, autoridades (locales) y organizaciones internacionales y no gubernamentales con el fin de promover buenos servicios de tutela a los menores no acompañados y separados de sus familias en la UE.

<sup>9</sup> Europol 2020, Centro Europeo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, 4.º informe anual — 2019.

<sup>10</sup> Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, COM(2020) 605, de 24 de julio de 2020.

con una cooperación más eficaz con terceros países en materia de retorno y readmisión. Debe desarrollarse sobre la base de la refundición de la Directiva sobre retorno y el apoyo operativo efectivo, incluso a través de Frontex. Este enfoque se beneficiaría del proceso propuesto en el marco del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración para determinar medidas si fuera necesario para incentivar la cooperación con terceros países<sup>11</sup>. El sistema común de la UE para los retornos debe integrar el patrocinio de retornos y servir para apoyar el éxito de su aplicación.

El elemento principal para lograr un sistema eficaz de retorno de la UE es la propuesta de 2018 de refundición de la Directiva sobre retorno. Esto aportaría mejoras fundamentales en la gestión de la política de retorno. Ayudaría a prevenir y reducir las fugas y los movimientos no autorizados, con criterios comunes para evaluar cada caso y la posibilidad de utilizar el internamiento por motivos de orden público y seguridad. Impulsaría los programas de retorno voluntario asistido como la forma más eficaz y sostenible de mejorar el retorno. También mejoraría la entrega, con herramientas informáticas adaptadas y una obligación clara de cooperar para quienes participan en el procedimiento, así como acelerando los procedimientos. Es importante que el Parlamento Europeo y el Consejo lleguen a un acuerdo sobre disposiciones relativas a criterios comunes de evaluación y detención. La Comisión está dispuesta a colaborar estrechamente con las demás instituciones para alcanzar rápidamente un acuerdo sobre una Directiva revisada que aporte estas mejoras: también ayudaría a ello la recopilación de las normas sobre los procedimientos fronterizos de asilo y retorno en el nuevo Reglamento sobre procedimientos de asilo, colmando las lagunas existentes y reduciendo aún más las posibilidades de eludir el sistema de asilo.

Los esfuerzos nacionales en materia de retorno también necesitan **apoyo operativo**. El trabajo en materia de retorno se ve a menudo obstaculizado por la escasez de recursos financieros y humanos en los Estados miembros. La integración del retorno en las estrategias nacionales en el marco común debería dar lugar a una mejor planificación, asignación de recursos e infraestructuras para las operaciones de retorno y readmisión.

**Frontex** debe desempeñar un papel de liderazgo en el sistema común de retorno de la UE, haciendo que los retornos funcionen bien en la práctica. Debería ser prioritario para Frontex convertirse en el brazo operativo de la política de retorno de la UE, con el nombramiento de un director ejecutivo adjunto específico e integrando más conocimientos especializados en materia de retorno en el Consejo de Administración<sup>12</sup>. El despliegue del nuevo cuerpo permanente ayudará igualmente a gestionar el retorno. Frontex también apoyará la introducción de un sistema de gestión de casos de retorno a escala nacional y de la UE que cubra todas las etapas del procedimiento, desde la detección de una estancia irregular hasta la readmisión y reintegración en terceros países. De este modo, la Agencia puede aprovechar todo su potencial para apoyar el retorno, vinculando la cooperación operativa con los Estados miembros y la cooperación efectiva en materia de readmisión con terceros países.

Un sistema eficaz para garantizar el retorno es una responsabilidad común y necesitará estructuras de gobernanza sólidas para garantizar un enfoque más coherente y eficaz. Para ello, la Comisión designará un **coordinador de retornos**, que contará con el apoyo de una nueva **Red de Alto Nivel para el Retorno**. El coordinador prestará apoyo técnico para

---

<sup>11</sup> La política de retorno debe integrarse plenamente con la política de readmisión establecida en la sección 6.5.

<sup>12</sup> El Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas exige que se asigne a uno de los tres directores ejecutivos adjuntos una función y unas responsabilidades específicas en la supervisión de las tareas de la Agencia en materia de retorno.

reunir los capítulos de la política de retorno de la UE, basándose en las experiencias positivas de los Estados miembros en la gestión de los retornos y facilitando una aplicación sin fisuras e interrelacionada del proceso de retorno. Se prestará una atención estratégica a través de una estrategia operativa en materia de retorno.

El retorno es más eficaz cuando se lleva a cabo de forma voluntaria y acompañado de medidas sólidas de reintegración. Promover el retorno voluntario es un objetivo estratégico fundamental, que se refleja en la propuesta de la Comisión de 2018 relativa a la Directiva sobre retorno, así como en una futura estrategia sobre el retorno voluntario y la reintegración. Esta estrategia establecerá nuevos enfoques para el diseño, la promoción y la aplicación de los programas de retorno voluntario asistido y reintegración<sup>13</sup>, estableciendo objetivos comunes y promoviendo la coherencia entre las iniciativas nacionales y de la UE y entre sistemas nacionales. Este trabajo también puede basarse en el mandato reforzado sobre el retorno de la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

## 2.6 Una nueva base de datos común sobre asilo y migración

Un proceso de migración y asilo sin fisuras requiere una gestión adecuada de la información necesaria. A tal fin, **Eurodac** debe seguir desarrollándose para apoyar el marco común<sup>14</sup>. La propuesta de la Comisión de 2016, sobre la que el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo político provisional, ya ampliaría el ámbito de aplicación de Eurodac. Un Eurodac modernizado ayudaría a rastrear los movimientos no autorizados, abordar la migración irregular y mejorar el retorno. Los datos almacenados se ampliarían para atender necesidades específicas, con las salvaguardias necesarias: por ejemplo, el Parlamento Europeo y el Consejo ya habían acordado ampliar su ámbito de aplicación a las personas reasentadas.

Estos cambios deben complementarse ahora para permitir que **una base de datos actualizada** contabilice solicitantes individuales (en lugar de solicitudes), para ayudar a aplicar nuevas disposiciones sobre la transferencia de responsabilidades dentro de la UE, con el fin de facilitar la reubicación y garantizar un mejor seguimiento de los retornados. El nuevo sistema contribuiría a crear el vínculo necesario entre los procedimientos de asilo y retorno y proporcionaría apoyo adicional a las autoridades nacionales que se ocupan de los solicitantes de asilo cuya solicitud ya haya sido rechazada en otro Estado miembro. También podría hacer un seguimiento del apoyo a la salida voluntaria y la reintegración. El nuevo Eurodac sería plenamente interoperable con las bases de datos de gestión de fronteras, como parte de un sistema integral e integrado de gestión de la migración y las fronteras.

### Medidas clave

La Comisión:

- propone un Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, que incluya un nuevo mecanismo de solidaridad;
- propone nueva legislación para establecer un procedimiento de control en las fronteras exteriores;
- modifica la propuesta de nuevo Reglamento sobre los procedimientos de asilo para incluir un nuevo procedimiento fronterizo y aumentar la eficacia de los procedimientos de asilo;

<sup>13</sup> Véase la sección 6.5.

<sup>14</sup> Propuesta modificada de Reglamento relativo a la creación del sistema «EURODAC», COM(2020) 614 de 23 de septiembre de 2020.

- modifica la propuesta de Reglamento Eurodac para satisfacer las necesidades de datos del nuevo marco para la gestión del asilo y la migración en la UE;
- designará un coordinador del retorno dentro de la Comisión, respaldado por una nueva Red de Alto Nivel para el Retorno y una nueva estrategia operativa; y
- establecerá una nueva estrategia sobre retorno voluntario y reintegración.

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) debe:

- hacer plenamente operativo el mandato reforzado en materia de retorno y prestar pleno apoyo a los Estados miembros a nivel nacional; y
- nombrará un director ejecutivo adjunto para el retorno.

El Parlamento Europeo y el Consejo deben:

- adoptar, a más tardar en junio de 2021, el Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, así como el Reglamento sobre el control y el Reglamento revisado sobre los procedimientos de asilo;
- dar prioridad inmediata a la adopción del Reglamento sobre la Agencia de Asilo de la UE antes de finales de año para permitir un apoyo europeo efectivo sobre el terreno;
- garantizar la adopción del Reglamento Eurodac revisado este año;
- garantizar la rápida adopción de la Directiva revisada sobre las condiciones de acogida y del Reglamento sobre requisitos para la protección internacional; y
- garantizar la rápida conclusión de las negociaciones sobre la revisión de la Directiva sobre retorno.

### 3. UN SÓLIDO SISTEMA DE PREPARACIÓN Y RESPUESTA ANTE LAS CRISIS

El objetivo del nuevo Pacto de introducir una política global y sólida de migración y asilo es la mejor protección contra el riesgo de situaciones de crisis. La UE ya está ahora mejor preparada que en 2015, y el marco común para la gestión del asilo y la migración ya situará a la UE en una base más sólida, reforzando la preparación y haciendo de la solidaridad un elemento permanente. Pero la UE siempre tendrá que estar preparada para lo inesperado.

La UE debe estar preparada para hacer frente a **situaciones de crisis y de fuerza mayor** con resiliencia y flexibilidad, sabiendo que diferentes tipos de crisis requieren diferentes respuestas. La eficacia de la respuesta puede mejorarse mediante la preparación y la previsión. Esto requiere un enfoque basado en pruebas, para aumentar la anticipación y ayudar a preparar las respuestas de la UE a las tendencias fundamentales<sup>15</sup>. Se pondrá en marcha un nuevo **Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias**<sup>16</sup> para ayudar a pasar de un modo reactivo a uno basado en la preparación y la anticipación. Reunirá todos los instrumentos de gestión de crisis existentes y establecerá las principales medidas y protocolos institucionales, operativos y financieros que deben aplicarse para garantizar la preparación tanto a escala nacional como de la UE.

El Plan implica una anticipación y un seguimiento continuos de las capacidades de los Estados miembros, y proporciona un marco para el desarrollo de la resiliencia y la organización de una respuesta coordinada a una crisis. A petición de un Estado miembro, se desplegaría apoyo operativo, tanto de las agencias de la UE como de otros Estados

<sup>15</sup> Esta línea de trabajo contará con el apoyo del Centro de Conocimiento sobre Migración y Demografía del Centro Común de Investigación de la Comisión.

<sup>16</sup> Recomendación de la Comisión relativa a un mecanismo de la UE para la preparación y la gestión de las crisis relacionadas con la migración (Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias), C(2020) 6469, de 23 de septiembre de 2020.

miembros. Esto se basaría en el enfoque de puntos críticos y en la experiencia reciente en materia de respuesta a las crisis y protección civil. El Plan será efectivo de forma inmediata, pero también servirá de apoyo operativo importante a la capacidad de respuesta de la UE en el marco de las futuras disposiciones. Establecerá el conjunto de medidas que pueden utilizarse para hacer frente a las crisis relacionadas con un gran número de llegadas irregulares. Sin embargo, la experiencia nos dice que también tenemos que añadir un nuevo elemento al arsenal.

Un nuevo instrumento legislativo establecería **medidas temporales y extraordinarias necesarias en caso de crisis**<sup>17</sup>. Los objetivos de este instrumento serán dos: en primer lugar, ofrecer flexibilidad a los Estados miembros para reaccionar ante situaciones de crisis y de fuerza mayor y conceder un estatuto de protección inmediata en situaciones de crisis y, en segundo lugar, garantizar que el sistema de solidaridad establecido en el nuevo Reglamento sobre gestión del asilo y la migración esté bien adaptado a una crisis caracterizada por un gran número de llegadas irregulares. Las circunstancias de la crisis exigen urgencia y, por tanto, el mecanismo de solidaridad debe ser más fuerte, y tienen que reducirse los plazos que rigen dicho mecanismo<sup>18</sup>. También ampliaría el ámbito de aplicación de la reubicación obligatoria, por ejemplo para los solicitantes y beneficiarios de protección inmediata, y para el patrocinio de retornos.

En situaciones de crisis de tal magnitud que se corre el riesgo de desbordar los sistemas de asilo y migración de los Estados miembros, las dificultades prácticas a las que se enfrentan los Estados miembros se reconocerían a través de un margen limitado para establecer excepciones temporales a los procedimientos y plazos normales, garantizando al mismo tiempo el respeto de los derechos fundamentales y el principio de *no devolución*<sup>19</sup>.

También podría concederse inmediatamente protección equivalente a la protección subsidiaria a un grupo predefinido de personas, en particular a las personas que se enfrentan a un riesgo excepcionalmente elevado de violencia indiscriminada debido a conflictos armados en su país de origen. Habida cuenta del desarrollo de los conceptos y normas de cualificación para la protección internacional, y teniendo en cuenta que la nueva legislación establecería normas para la concesión inmediata del estatuto de protección en situaciones de crisis, se derogaría la Directiva sobre protección temporal<sup>20</sup>.

### **Medidas clave**

La Comisión:

- presenta un Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias; y
- propone legislación para hacer frente a situaciones de crisis y fuerza mayor y derogar la Directiva sobre protección temporal.

El Parlamento Europeo y el Consejo deben:

- dar prioridad a los trabajos sobre el nuevo instrumento de crisis.

<sup>17</sup> Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, COM(2020) 613 de 23 de septiembre de 2020.

<sup>18</sup> Avance de la obligación de reubicar a un migrante irregular en el territorio del Estado miembro patrocinador.

<sup>19</sup> Con arreglo al Derecho internacional en materia de derechos humanos, el principio de no devolución garantiza que nadie sería devuelto a un país en el que se enfrente a torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y a otros daños irreparables.

<sup>20</sup> Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros.

Los Estados miembros, el Consejo y la Comisión deben:

- iniciar la aplicación del Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias.

#### 4. GESTIÓN INTEGRADA DE LAS FRONTERAS

La gestión integrada de las fronteras constituye para la UE un instrumento político indispensable a efectos de proteger sus fronteras exteriores y salvaguardar la integridad y el funcionamiento de un espacio Schengen sin controles en las fronteras interiores. Además, es un componente esencial de una política global de migración: la buena gestión de las fronteras exteriores de la UE es un elemento fundamental de la colaboración en materia de políticas integradas de asilo y retorno.

##### 4.1 Mejorar la eficacia de las fronteras exteriores de la UE

La responsabilidad de la gestión de las fronteras exteriores de la UE la comparten todos los Estados miembros y los países asociados de Schengen, así como la UE y sus agencias. Ello supone asimismo que las deficiencias que se puedan producir tienen un doble impacto: representan un reto adicional para el Estado miembro de que se trate y provocan consecuencias, tales como los movimientos no autorizados, que afectan a la credibilidad del sistema de la UE en su conjunto. La gestión eficaz de las fronteras exteriores de la UE constituye un factor determinante para un espacio Schengen sin controles en las fronteras interiores.

La **gestión integrada de las fronteras a escala europea** compete a la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que está integrada por las autoridades de guardia de fronteras y costas de los Estados miembros y Frontex. Su finalidad es evitar la fragmentación y garantizar la coherencia entre las diferentes políticas de la UE.

En el primer semestre de 2021, la Comisión pondrá en marcha el proceso preparatorio con vistas a presentar el documento político relativo a **la política estratégica plurianual y el ciclo de aplicación**. Este ciclo constituirá un marco unificado con el que proporcionar directrices estratégicas a todos los agentes pertinentes a escala europea y nacional en el ámbito de la gestión de fronteras y el retorno, a través de estrategias interconectadas: una estrategia técnica y operativa de la UE establecida por Frontex y estrategias nacionales elaboradas por los Estados miembros. Ello favorecerá la coherencia entre todos los medios e instrumentos jurídicos, financieros y operativos pertinentes, tanto dentro de la UE como en relación con nuestros socios externos. Se debatirá con el Parlamento Europeo y el Consejo.

La UE debe estar en condiciones de prestar a los Estados miembros un apoyo rápido, flexible y en la escala adecuada en las fronteras exteriores. A este respecto, la aplicación pronta y completa del nuevo Reglamento sobre la **Guardia Europea de Fronteras y Costas** constituye un avance fundamental, pues refuerza la cooperación cotidiana y mejora la capacidad de reacción de la UE. La puesta a punto de capacidades comunes y de una planificación interconectada en ámbitos como la formación y la contratación pública redundará en una mayor coherencia y eficacia. Las evaluaciones anuales de la vulnerabilidad a cargo de Frontex revisten especial importancia, ya que evalúan la preparación de los Estados miembros para hacer frente a amenazas y retos en las fronteras exteriores y recomiendan medidas correctoras específicas para mitigar las vulnerabilidades. Complementan asimismo las evaluaciones realizadas conjuntamente por la Comisión y los Estados miembros en el marco del mecanismo de evaluación de Schengen. Estas evaluaciones también van a ayudar a orientar el apoyo operativo de la Agencia a los Estados miembros, a fin de que surta los mejores resultados.

El nuevo Reglamento establece un cuerpo permanente de personal operativo, integrado por efectivos de la Agencia y de los Estados miembros, que está dotado de competencias ejecutivas: se refuerza así notablemente la capacidad de la UE para responder a diferentes situaciones en las fronteras exteriores. Un **cuerpo permanente con una capacidad de 10 000 efectivos** sigue siendo esencial para garantizar la capacidad necesaria que permita reaccionar con rapidez y en grado suficiente. Se prevé que el primer despliegue del cuerpo permanente esté listo para el 1 de enero de 2021.

#### **4.2 Lograr la interoperabilidad total de los sistemas informáticos**

Para que las fronteras exteriores sean sólidas se requieren asimismo **sistemas informáticos interoperables** y actualizados que hagan posible el seguimiento de las llegadas y de los solicitantes de asilo. Una vez en funcionamiento, los distintos sistemas constituirán una plataforma informática de gestión integrada de las fronteras que permitirá controlar y realizar el seguimiento del derecho de estancia de todos los nacionales de terceros países que lleguen de manera legal al territorio de la UE, tanto si son titulares de un visado como si están exentos de él, lo que ayudará a detectar los casos en que se haya rebasado el período de estancia autorizada<sup>21</sup>.

La interoperabilidad conectará todos los sistemas europeos de fronteras, migración, seguridad y justicia, y garantizará que todos ellos se comuniquen entre sí, que no se omita ningún control por falta de conexión entre la información y que las autoridades nacionales dispongan de datos completos, fiables y exactos. Aportará además un importante impulso a la lucha contra la usurpación de identidad. Cada sistema mantendrá las salvaguardias establecidas. Resulta esencial que estos sistemas de información nuevos y mejorados sean **operativos y plenamente interoperables a finales de 2023** y que se perfeccione el Sistema de Información de Schengen. La Comisión presentará asimismo las modificaciones necesarias de la propuesta de revisión del Reglamento **Eurodac** a fin de integrarlo en este enfoque, de modo que Eurodac pueda también participar plenamente en el control de la migración irregular y en la detección de movimientos no autorizados dentro de la UE. La confianza en el espacio Schengen quedará todavía más reforzada con la **digitalización completa del procedimiento de visado de aquí a 2025**, que prevé el visado digital y la posibilidad de presentar solicitudes de visado en línea.

Debido al ajustado calendario para implantar la nueva arquitectura de los sistemas de información de la UE, es preciso supervisar y también prestar apoyo a la preparación que llevan a cabo los Estados miembros y las agencias. El **proceso de alerta rápida** de la Comisión **para los sistemas informáticos** posibilitará la alerta temprana y, en caso necesario, la adopción de medidas correctoras rápidas y específicas. Constituirá la base del **foro de aplicación de alto nivel** bianual que congregará a los máximos responsables de la coordinación de los Estados miembros, la Comisión y las agencias.

#### **4.3 Adoptar un planteamiento común europeo para las operaciones de búsqueda y salvamento**

Desde 2014, han aumentado las tentativas de alcanzar Europa en buques poco aptos para la navegación, con numerosas pérdidas de vidas en el mar. Ante esta situación, la UE, los Estados miembros y agentes privados han incrementado significativamente la capacidad de

---

<sup>21</sup> Los sistemas que participan en la interoperabilidad son los siguientes: el Sistema de Entradas y Salidas, el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes, el Sistema de Información de Visados, el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales para nacionales de terceros países, Eurodac y el Sistema de Información de Schengen.

búsqueda y salvamento marítimo en el Mediterráneo. La operación naval conjunta EUNAVFOR MED SOPHIA y las operaciones coordinadas por Frontex, como Themis, Poseidón e Indalo, han contribuido a realizar más de 600 000 salvamentos desde 2015.

Prestar asistencia a las personas en peligro en el mar es un imperativo moral y una obligación con arreglo al Derecho internacional. Si bien las autoridades nacionales son responsables en última instancia de la aplicación de las normas pertinentes en virtud del Derecho internacional, la búsqueda y el salvamento también constituyen un elemento fundamental de la gestión integrada de las fronteras a nivel europeo, competencia que comparten Frontex<sup>22</sup> y las autoridades nacionales, de modo que resulta esencial potenciar el acceso de Frontex a la capacidad naval y aérea.

Los peligrosos intentos de atravesar el Mediterráneo siguen entrañando grandes riesgos y alimentando las redes delictivas. El desembarco de migrantes influye de forma significativa en el asilo, la migración y la gestión de las fronteras, en particular en los Estados miembros ribereños. Por ello resulta crucial que la UE desarrolle un planteamiento más coordinado, y fundamentado en la solidaridad, en respuesta a la evolución que experimentan las prácticas de búsqueda y salvamento. Sus elementos principales deberían incluir:

- El reconocimiento, **en el marco jurídico de la UE en materia de migración y asilo**, de las **características específicas de las operaciones de búsqueda y salvamento**. Desde enero de 2019, la Comisión ha coordinado a petición de los Estados miembros la reubicación de más de 1 800 personas desembarcadas tras operaciones de salvamento realizadas por embarcaciones privadas. Si bien la Comisión va a seguir proporcionando apoyo operativo y realizando una coordinación proactiva, se necesita contar con un mecanismo de solidaridad más previsible en relación con los desembarcos. El nuevo Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración prestará ayuda, que consistirá en la reubicación, cuando se hayan producido desembarcos después de operaciones de búsqueda y salvamento. Ello permitirá asegurar la continuidad de la prestación de ayuda y evitar la necesidad de adoptar soluciones *ad hoc*.
- **Frontex debe proporcionar un mayor apoyo operativo y técnico** en el marco de las competencias de la UE, así como desplegar recursos marítimos en los Estados miembros, a fin de mejorar sus capacidades y contribuir de este modo a salvar vidas en el mar.
- **La cooperación y la coordinación entre los Estados miembros** se han de intensificar considerablemente, en particular a la vista de las actividades de búsqueda y salvamento que se vienen desarrollando en los últimos años con la participación habitual de agentes privados. La Comisión va a hacer pública una Recomendación sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas para llevar a cabo actividades regulares de salvamento, con la finalidad de mantener la seguridad de la navegación y garantizar una gestión eficaz de la migración<sup>23</sup>. Esta cooperación también debería canalizarse a través de un grupo de expertos en búsqueda y salvamento creado por la Comisión para fomentar la cooperación y el intercambio de buenas prácticas.

---

<sup>22</sup> El Reglamento (UE) n.º 656/2014 establece un conjunto específico de normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el contexto de la cooperación operativa coordinada por Frontex, que abarca los incidentes de búsqueda y salvamento que se produzcan durante las operaciones conjuntas de Frontex.

<sup>23</sup> Recomendación de la Comisión sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas, C(2020) 6468, de 23 de septiembre de 2020.



- La Comisión va a proporcionar además unas Orientaciones sobre la aplicación de las **normas de la UE destinadas a definir y prevenir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares**<sup>24</sup>, y sobre cómo evitar la criminalización de los agentes humanitarios<sup>25</sup>.
- La UE reforzará la **cooperación con los países de origen y tránsito** a efectos de prevenir los viajes peligrosos y las travesías irregulares, en particular estableciendo con terceros países asociaciones específicas contra el tráfico ilícito de migrantes<sup>26</sup>.

#### 4.4 Velar por que el espacio Schengen funcione satisfactoriamente

El espacio Schengen constituye uno de los mayores logros de la integración europea. Sin embargo, se ha visto sometido a tensiones a raíz de las dificultades que entraña responder a las cambiantes situaciones en las fronteras de la Unión, de las carencias y lagunas jurídicas existentes, así como de las divergencias entre los sistemas nacionales de asilo, acogida y retorno. Estos factores contribuyen a incrementar los movimientos no autorizados, tanto de solicitantes de asilo como de migrantes que deben ser devueltos. Ya se han acordado medidas, que ahora deben ser adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo, con las que mejorará la coherencia normativa de los sistemas de asilo y migración. Los elementos adicionales contemplados en el Nuevo Pacto —sobre procedimientos fronterizos y de control, refuerzo de las fronteras exteriores y procedimientos de asilo y retorno más coherentes, dentro del enfoque más integrado que proporciona el marco común— también propician una notable consolidación del sistema Schengen.

La preocupación por las deficiencias existentes ha contribuido a la activación de **controles temporales en las fronteras interiores**. Cuanto más tiempo se mantengan esos controles, más interrogantes van a surgir acerca de su carácter temporal y su proporcionalidad. Solo puede recurrirse a controles temporales en coyunturas excepcionales para responder a situaciones que afecten gravemente al orden público o a la seguridad interior. Por su índole de último recurso, únicamente deben estar vigentes mientras persistan las circunstancias extraordinarias: por ejemplo, en las recientes situaciones de emergencia provocadas por la pandemia de COVID-19, se introdujeron medidas de control en las fronteras interiores que en su mayoría ya se han levantado.

Sobre la base de la experiencia adquirida a raíz las múltiples crisis de los últimos cinco años, la Comisión presentará una **Estrategia sobre el Futuro de Schengen**, con iniciativas para reforzar y completar en mayor medida este espacio. Incluirá una perspectiva novedosa en relación con el Código de Fronteras Schengen, con las conclusiones que pueden extraerse sobre la situación de las negociaciones acerca de la propuesta de la Comisión de 2017. Además, analizará la forma de mejorar el mecanismo de evaluación de Schengen con miras a convertirlo en un instrumento plenamente eficaz para revisar el funcionamiento de este espacio y garantizar la aplicación efectiva de las mejoras introducidas. A efectos de la eficacia del espacio Schengen, resulta esencial disponer de un **mecanismo de evaluación** solvente, que genere confianza mediante la verificación del modo en que los Estados miembros aplican la normativa de este espacio. Es importante que los Estados miembros subsanen las deficiencias que se detectan durante las evaluaciones. Cuando, de forma reiterada, los Estados miembros no las subsanen o cuando los controles en las fronteras

---

<sup>24</sup> Orientaciones de la Comisión sobre la aplicación de las normas de la UE destinadas a definir y prevenir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, C(2020) 6470, de 23 de septiembre de 2020.

<sup>25</sup> Véase la sección 5.

<sup>26</sup> Véase la sección 5.

interiores se mantengan más tiempo del necesario, la Comisión considerará con carácter más sistemático la incoación de procedimientos de infracción.

También existen alternativas a los controles en las fronteras interiores: por ejemplo, los controles policiales pueden ser muy eficaces, y, gracias a las nuevas tecnologías y el uso inteligente de la interoperabilidad informática, los controles pueden realizarse de forma menos invasiva. Por el momento, continúan existiendo además acuerdos de readmisión entre los Estados miembros, que podrían aplicarse con mayor eficacia.

Partiendo del trabajo ya realizado para promover estas medidas<sup>27</sup>, la Comisión pondrá en marcha un **programa de apoyo y cooperación** a fin de ayudar a los Estados miembros a maximizar el potencial que encierran. La Comisión creará un **Foro de Schengen** específico, en el que participarán las autoridades nacionales pertinentes, como los ministerios de Interior y los cuerpos de policía (de fronteras) a nivel nacional y regional, con el fin de promover una cooperación más concreta y generar mayor confianza. Anualmente está previsto organizar en el Foro un debate a nivel político, a fin de que los ministros nacionales, los diputados del Parlamento Europeo y otras partes interesadas puedan dar impulso político a este proceso.

#### **Medidas clave**

La Comisión:

- adopta una Recomendación sobre la cooperación entre los Estados miembros en relación con las actividades de salvamento realizadas por entidades privadas;
- presenta orientaciones a los Estados miembros a fin de precisar que los salvamentos en el mar no pueden tipificarse como delito;
- adoptará una Estrategia sobre el Futuro de Schengen que refuerce el Código de Fronteras Schengen y el mecanismo de evaluación de Schengen;
- establecerá un Foro de Schengen para fomentar la cooperación concreta y las vías para profundizar Schengen a través de un programa de apoyo y cooperación que contribuya a poner fin a los controles en las fronteras interiores; y
- creará un nuevo grupo europeo de expertos en búsqueda y salvamento.

La Comisión, los Estados miembros y Frontex deberían:

- garantizar la aplicación pronta y completa del nuevo Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas; y
- garantizar la implantación e interoperabilidad de todos los sistemas informáticos a gran escala a más tardar en 2023.

## **5. INTENSIFICACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES**

El tráfico ilícito conlleva la explotación organizada de los migrantes, despreciando la vida humana en busca de beneficios. Por lo tanto, esta actividad delictiva va en detrimento tanto de los objetivos humanitarios como de los objetivos en materia de gestión de la migración de la UE. El nuevo **Plan de Acción de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes** para el período 2021-2025 se centrará en combatir las redes delictivas y, en consonancia con la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, impulsará la cooperación y apoyará la labor en pro de la observancia de la normativa a fin de atajar el tráfico ilícito de migrantes,

<sup>27</sup> C(2017) 3349 final, de 12 de mayo de 2017, y C(2017) 6560 final, de 27 de septiembre de 2017.

que con frecuencia va asociado a la trata de seres humanos. Se basará en el trabajo realizado por Europol y su Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, Frontex, Eurojust y la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial. Las nuevas medidas y la cooperación reforzada entre organismos permitirán abordar retos en los ámbitos de las investigaciones financieras, la recuperación de activos y el fraude documental, además de nuevos fenómenos como el contrabando digital<sup>28</sup>.

Las actuales normas para reprimir el tráfico ilícito de migrantes<sup>29</sup> han demostrado ser un marco jurídico eficaz para luchar contra quienes facilitan la entrada, la circulación y la estancia irregulares. Se está estudiando la manera de modernizar estas normas<sup>30</sup>. La Comisión aportará aclaraciones sobre la cuestión de la criminalización de los agentes privados proporcionando **orientaciones sobre la aplicación** de las normas contra el tráfico ilícito de migrantes, y precisará que el cumplimiento de la obligación legal de rescatar a las personas en peligro en el mar no puede tipificarse como delito.

La posibilidad de encontrar empleo en la UE sin poseer el estatuto jurídico requerido es uno de los factores que favorece el tráfico ilícito de migrantes en la UE. La Comisión analizará la manera de reforzar la eficacia de la **Directiva sobre sanciones a los empleadores**, así como la necesidad de adoptar nuevas medidas. También cooperará con la Autoridad Laboral Europea con miras a coordinar los esfuerzos de las autoridades nacionales y garantizar que la Directiva se aplique eficazmente, ya que, para desincentivar la migración irregular, es indispensable que la prohibición de dar empleo a nacionales de terceros países en situación irregular se observe de manera efectiva.

La lucha contra el tráfico ilícito constituye un reto común que exige cooperación y coordinación a escala internacional, así como una gestión eficaz de las fronteras. La Conferencia ministerial entre la UE y socios africanos, celebrada en julio de 2020, puso de manifiesto la determinación mutua de abordar este problema<sup>31</sup>. El nuevo Plan de Acción de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes promoverá la cooperación entre la UE y terceros países a través de asociaciones específicas **contra el tráfico ilícito de migrantes**, enmarcadas en asociaciones más extensas con terceros países que son clave a este respecto. Los países de origen y de tránsito recibirán ayuda que les permita desarrollar las capacidades relacionadas con las instancias responsables de la observancia de la normativa y su capacidad operativa, a fin de fomentar que las autoridades policiales y judiciales puedan actuar eficazmente. La UE también mejorará el intercambio de información con terceros países y la intervención sobre el terreno, mediante el apoyo a operaciones comunes y equipos conjuntos de investigación, así como a través de campañas de información sobre los riesgos de la migración irregular y las alternativas legales. También sería deseable que las agencias de la UE intensificasen su colaboración con los países socios. Europol reforzará la cooperación con los países de los Balcanes Occidentales y la Comisión y Europol trabajarán en pos de acuerdos similares con Turquía y otros países de la vecindad. La Comisión incluirá asimismo este aspecto en su cooperación con la Unión Africana (UA).

---

<sup>28</sup> La utilización, en particular por parte de grupos delictivos organizados, de tecnologías modernas de la información y la comunicación para facilitar el tráfico ilícito de migrantes, incluida la publicidad, la organización, la recaudación de pagos, etc.

<sup>29</sup> El «paquete sobre la ayuda a la inmigración irregular» de la Directiva 2002/90/CE y la Decisión marco del Consejo relativa a Directiva sobre la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares.

<sup>30</sup> Directiva 2002/90/CE y Decisión marco complementaria 2002/946/JHA del Consejo.

<sup>31</sup> La Conferencia ministerial se celebró el 13 de julio de 2020 y en ella se dieron cita los ministros del Interior de Argelia, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez y sus homólogos de Italia (presidencia), Francia, Alemania (por ejercer la Presidencia del Consejo), Malta y España, así como la Comisión.

Las operaciones y misiones de la **política común de seguridad y defensa** seguirán realizando una aportación importante, cuando la lucha contra la migración irregular o el tráfico ilícito de migrantes forme parte de sus mandatos. Con miras a complementar las misiones existentes, a saber, EUCAP Sahel Níger y EUBAM Libia, la operación EUNAVFOR MED IRINI se encuentra actualmente en curso en el Mediterráneo central y contribuye a desarticular las redes de tráfico ilícito de migrantes.

Los **funcionarios de enlace de inmigración** desempeñan una valiosa actividad de conexión en la lucha contra la migración irregular y el tráfico ilícito de migrantes. La plena aplicación del Reglamento sobre la red europea de funcionarios de enlace de inmigración<sup>32</sup> consolidará aún más esta red y reforzará la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes.

#### **Medidas clave**

La Comisión:

- presentará un nuevo Plan de Acción de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes para el período 2021-2025;
- evaluará la manera de reforzar la eficacia de la Directiva sobre sanciones a los empleadores; e
- integrará la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes en las asociaciones con terceros países.

## **6. COLABORACIÓN CON NUESTROS SOCIOS INTERNACIONALES**

La mayoría de los migrantes realizan sus viajes de manera ordenada y segura, y una migración bien gestionada, fundamentada en la colaboración y la responsabilidad compartida, puede tener efectos positivos tanto para los países de origen como para los de tránsito y destino. En 2019, el número de migrantes internacionales era de más de 272 millones<sup>33</sup> y las migraciones se produjeron mayoritariamente entre países en desarrollo. Las tendencias demográficas y económicas, la inestabilidad política y los conflictos, así como el cambio climático, apuntan a que, en años venideros, la migración seguirá siendo un fenómeno de importantes dimensiones y un reto de alcance mundial. Disponer, por tanto, de unas políticas migratorias eficaces redundará en interés de los países socios, la UE y los propios refugiados y migrantes.

La condición previa para abordar esta cuestión es entablar una colaboración con nuestros socios, principalmente sobre la base de compromisos bilaterales, combinados con compromisos regionales y multilaterales. **La migración desempeña un papel esencial en el conjunto de las relaciones de la UE con los principales países socios de origen y tránsito.** Tanto la UE como sus socios se rigen en su actuación por sus propios intereses y conforme a sus propios instrumentos. Unas asociaciones integrales, equilibradas e individualizadas pueden aportar beneficios mutuos en los ámbitos de la economía, el desarrollo sostenible, la educación y las competencias, la estabilidad y la seguridad, y las relaciones con las diásporas. La colaboración con los socios permite además a la UE cumplir sus obligaciones de proporcionar protección a quienes lo necesitan y ejercer su papel de principal donante mundial de ayuda al desarrollo. En el marco del Nuevo Pacto, se intensificará el compromiso con los países socios en todos los ámbitos de cooperación. La

<sup>32</sup> Reglamento (UE) 2019/1240.

<sup>33</sup> Véase el Informe sobre las migraciones en el mundo 2020, de la Organización Internacional para las Migraciones, 2019, p. 2.

Comisión y el Alto Representante van a proceder de inmediato, junto con los Estados miembros, a iniciar los trabajos para hacer realidad este enfoque mediante el diálogo y la cooperación con nuestros socios.

## 6.1 Maximizar los efectos de nuestras asociaciones internacionales

Es necesario que la UE reconsidere sus prioridades: primero, respecto al lugar que ocupa la migración en sus relaciones exteriores y otras políticas, y, a continuación, respecto a lo que ello significa para el conjunto de nuestras relaciones con socios concretos. En las asociaciones de alcance global, **la migración debe constituir un elemento fundamental, a tenor de una evaluación de los intereses de la UE y de los países socios**. Es importante abordar los complejos retos que plantea la migración y sus causas profundas, ya que ello redundará en beneficio de la UE y de sus ciudadanos, los países socios, los migrantes y los refugiados. Entablando una colaboración, la UE y sus socios pueden mejorar la gobernanza de la migración, intensificar los esfuerzos conjuntos para abordar los retos comunes y beneficiarse de las oportunidades.

Es necesario que este planteamiento esté en condiciones de desplegar una amplia gama de instrumentos políticos y cuente con la flexibilidad necesaria para que se pueda individualizar y adaptar a lo largo del tiempo. Las diferentes políticas, como la cooperación al desarrollo; la seguridad; la expedición de visados; el comercio; la agricultura; la inversión y la creación de empleo; la energía; el medio ambiente y el cambio climático; y la educación, no deben tratarse por separado, sino que conviene que formen parte de un enfoque individualizado, núcleo de una verdadera **asociación que redunde en beneficio mutuo**. También es importante tener en cuenta que cuestiones migratorias tales como la gestión de las fronteras o una aplicación más eficaz del retorno y la readmisión pueden ser políticamente sensibles para los socios. La resolución de los problemas que se plantean en la actualidad —la pérdida de vidas ante todo, pero también las deficiencias en la gestión de la migración— requiere una colaboración en la que todos asuman sus responsabilidades.

No basta un compromiso que se circunscriba al nivel de la UE, sino que es fundamental que entre **el nivel de la UE y los Estados miembros** se forje una coordinación eficaz en todos los ámbitos: bilateral, regional y multilateral. Ha quedado demostrado que una comunicación coherente entre la UE y los Estados miembros en materia de migración y el acercamiento conjunto a los socios es esencial para hacer patente el compromiso común de la UE. La Unión debería valerse, en particular, de la experiencia y las relaciones privilegiadas de algunos Estados miembros con socios muy importantes, pues ha quedado de manifiesto que la plena participación de los Estados miembros en las asociaciones de la UE sobre migración, en particular mediante la puesta en común de fondos y conocimientos especializados a través de los diversos fondos fiduciarios de la UE, resulta decisiva para alcanzar el éxito.

La UE goza de credibilidad y fuerza gracias al papel que desempeña en el contexto **internacional y multilateral**, en particular mediante su activa participación en las Naciones Unidas (ONU) y la estrecha cooperación que mantiene con las agencias de esta organización. La UE debe aprovechar los importantes avances logrados a nivel **regional**, entablando diálogos y marcos de actuación específicos<sup>34</sup> y por medio de asociaciones con organismos como la Unión Africana. Otras asociaciones innovadoras podrían emular el positivo ejemplo que ofrece el Grupo de trabajo tripartito UA-UE-ONU sobre Libia. El contexto específico del marco posterior a Cotonú con los Estados de África, el Caribe y el

---

<sup>34</sup> Incluido el proceso de La Valeta entre la UE y los países africanos. Otros procesos regionales de gran importancia son los procesos de Budapest, Praga, Rabat y Jartum.

Pacífico reviste especial importancia a efectos de estructurar y poner en práctica una cooperación efectiva en materia de migración.

En los últimos años se ha profundizado el diálogo con una serie de socios clave<sup>35</sup>. Los países de la **vecindad** de la UE son especialmente prioritarios. Las oportunidades económicas, especialmente para los jóvenes, con frecuencia son la mejor forma de reducir la incitación a la migración irregular. Las actuaciones que se están llevando a cabo para combatir el tráfico ilícito de migrantes son un ejemplo de la extraordinaria importancia que revisten las relaciones con los países del **norte de África**. Los **Balcenes Occidentales** requieren un enfoque individualizado, tanto por su situación geográfica como por su futuro como parte integrante de la UE: la coordinación puede contribuir a garantizar que, como futuros Estados miembros, estén adecuadamente equipados para responder de manera constructiva a los retos comunes, desarrollando sus capacidades y procedimientos fronterizos para aproximarlos a la UE ante la perspectiva de la ampliación. La Declaración UE-Turquía de 2016 puso de manifiesto un compromiso y diálogo más profundos con **Turquía**, contribuyendo a secundar sus esfuerzos para acoger a unos cuatro millones de refugiados<sup>36</sup>. El Mecanismo para los Refugiados en Turquía continúa respondiendo a las necesidades esenciales de millones de refugiados, y será fundamental mantener alguna forma de financiación regular de la UE<sup>37</sup>.

La migración es parte integrante del enfoque propugnado por la Comunicación conjunta «Hacia una **estrategia global con África**» a fin de estrechar los lazos económicos y políticos en el marco de una relación madura y de amplio alcance<sup>38</sup> y prestar apoyo práctico. La multiplicidad de las rutas migratorias pone asimismo de relieve la necesidad de colaborar con países socios de **Asia**<sup>39</sup> y **América Latina**.

Es preciso que reconozcamos junto con todos estos socios que la pandemia de COVID-19 ya está provocando enormes perturbaciones. Por ello es fundamental promover una concepción de la cooperación basada en intereses mutuos, que ayude a construir economías fortalecidas y resilientes que generen crecimiento y empleo para la población local y, al mismo tiempo, reduzcan la incitación a la migración irregular.

La **financiación de la UE** destinada a los refugiados y a cuestiones migratorias en el exterior de la Unión, que ha ascendido a más de 9 000 millones EUR desde 2015, ha resultado ser indispensable para el logro de los objetivos de la UE en materia de migración. En julio de 2020, el Consejo Europeo hizo hincapié en que todo ello ha de desarrollarse en mayor medida y de manera más coordinada en los programas de las rúbricas pertinentes del presupuesto de la UE<sup>40</sup>. Para aplicar este nuevo planteamiento global sobre la migración, resultará esencial que la financiación exterior de la UE sea objeto de una programación estratégica y orientada a políticas concretas. El objetivo del 10 % para las acciones relacionadas con la migración, propuesto en el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, supone el reconocimiento de que los recursos deben estar a la

---

<sup>35</sup> Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración, COM (2019) 481, de 16 de octubre de 2019.

<sup>36</sup> El Mecanismo para los Refugiados en Turquía ha movilizado 6 000 millones EUR.

<sup>37</sup> Por ejemplo, en julio de 2020, la UE acordó una ampliación de 485 millones EUR de la ayuda humanitaria en el marco del Mecanismo, con el fin de prorrogar hasta finales de 2021 los programas a través de los cuales se presta ayuda a más de 1,7 millones de refugiados para cubrir sus necesidades básicas y se escolariza a más de 600 000 niños.

<sup>38</sup> Comunicación conjunta «Hacia una estrategia global con África», JOIN(2020) 4 final, de 9 de marzo de 2020.

<sup>39</sup> En particular, con los países de la Ruta de la Seda: Afganistán, Bangladés, Irak, Irán y Pakistán.

<sup>40</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 21 de julio de 2020, apartados 19, 103, 105, 111 y 117.

altura de las necesidades que lleva aparejadas un mayor compromiso internacional de la UE, y ser además lo suficientemente flexibles para adaptarse a las circunstancias. La arquitectura propuesta de los instrumentos de financiación exterior de la UE también contempla una flexibilización adicional para afrontar circunstancias o crisis imprevistas.

## 6.2 Proporcionar protección a quienes la requieran y ayuda a los países de acogida

La labor que lleva a cabo la UE para hacer frente a las necesidades humanitarias y las situaciones de emergencia se rige por los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. Se calcula que más de setenta millones de personas, hombres, mujeres y niños, han sido desplazados forzosamente en todo el mundo, de los que casi treinta millones son refugiados y solicitantes de asilo<sup>41</sup>. Han sido acogidos en su gran mayoría en países en desarrollo y la UE mantendrá su compromiso de prestar ayuda.

La UE cuenta con un historial de cooperación con una amplia gama de socios con los que ha proporcionado apoyo. La evacuación humanitaria de personas desde Libia a los Mecanismos de Tránsito de Emergencia en Níger y Ruanda para el reasentamiento ulterior ha ayudado a los más vulnerables a escapar de circunstancias desesperadas. Seguirá siendo esencial prestar asistencia a los refugiados afectados por la crisis siria y a sus países de acogida. Millones de refugiados, así como las comunidades que los acogen en Turquía, Líbano, Jordania o Irak, se benefician diariamente de ayuda a través de instrumentos específicos como el Mecanismo de la UE para los Refugiados en Turquía y el Fondo fiduciario regional de la UE en respuesta a la crisis siria.

Como se reiteró en diciembre de 2019 en el Foro Mundial sobre los Refugiados, la UE está decidida a mantener su firme compromiso de prestar un **apoyo vital a millones de refugiados y desplazados**, así como a auspiciar soluciones sostenibles orientadas al desarrollo<sup>42</sup>.

## 6.3 Crear oportunidades económicas y tratar las causas profundas de la migración irregular

Las **causas profundas** de la migración irregular y los desplazamientos forzosos, así como los factores inmediatos que incitan a las personas a emigrar, son sin duda complejos<sup>43</sup>.

La UE lidera a nivel mundial la **ayuda al desarrollo**. El compromiso de la Unión con los distintos países mantendrá este elemento esencial, en particular en relación con las cuestiones migratorias. Las actuaciones en pro de construir sociedades estables y cohesionadas; reducir la pobreza y la desigualdad y fomentar el desarrollo humano, el empleo y las oportunidades económicas; promover la democracia, la buena gobernanza, la paz y la seguridad; y abordar los retos del cambio climático pueden todas ellas contribuir a que las personas sientan que su futuro se encuentra en su propio país. En las propuestas de la Comisión para la próxima generación de instrumentos de política exterior, la migración

---

<sup>41</sup> Según la información del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en 2018 casi 71 millones de personas fueron desplazadas forzosamente, incluidos cerca de 26 millones de refugiados y 3,5 millones de solicitantes de asilo (Tendencias Globales del ACNUR – Desplazamientos forzados en 2018, <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>).

<sup>42</sup> En los últimos años, la mayor parte del presupuesto humanitario de la UE (el 80 % de 1 200 millones EUR en 2018 y de 1 600 millones EUR en 2019) se ha destinado a proyectos para afrontar las necesidades inmediatas de las personas desplazadas forzosamente y de las comunidades que las acogen, a fin de satisfacer necesidades básicas e imperiosas en situaciones de conflicto, crisis y desplazamiento prolongado.

<sup>43</sup> Véanse el estudio realizado y apoyado por el Centro de Conocimiento sobre Migración y Demografía, del Centro Común de Investigación, titulado *International Migration Drivers* (2018) y el *Atlas of Migration* (2019).

recibe sistemáticamente un trato prioritario en la programación. La ayuda se atribuirá según las necesidades a los países donde la dimensión migratoria es significativa. La flexibilidad es una característica que se ha incorporado en las propuestas sobre los instrumentos, pues la experiencia de los últimos años ha demostrado que, en lo tocante a instrumentos como los fondos fiduciarios, permite una rápida ejecución en caso necesario, en comparación con la financiación predeterminada para países o programas específicos.

Para propiciar la estabilidad y prosperidad de los países socios<sup>44</sup> es posible servirse de muchas otras políticas. La prevención y resolución de conflictos, así como la paz, la seguridad y la gobernanza, son a menudo la piedra angular de los esfuerzos orientados a ese fin. La política comercial y de inversión ya contribuye a tratar esas causas profundas, creando empleo y ofreciendo perspectivas de futuro a millones de trabajadores y agricultores en todo el mundo. La intensificación de las inversiones a través de instrumentos como el Plan de Inversiones Exteriores puede tener efectos muy favorables sobre el desarrollo económico, el crecimiento y el empleo, y un mejor aprovechamiento del potencial de las remesas también puede impulsar ese desarrollo. La cooperación en educación, capacidades e investigación, así como en ámbitos como la política digital, de energía o de transporte, contribuye asimismo a la consolidación del desarrollo económico. En el marco del Nuevo Pacto, la UE hará uso de estas políticas en su compromiso con los países socios, siempre que sea pertinente. **6.4 Asociaciones para reforzar la gobernanza y la gestión de la migración**

El apoyo a los socios de la UE en el desarrollo de una capacidad efectiva **de gobernanza y de gestión de la migración** será un elemento clave de las asociaciones mutuamente beneficiosas que la UE pretende desarrollar. La UE puede prestar apoyo al desarrollo de capacidades por parte de sus socios en función de las necesidades que tengan. Ello ayudará a los países socios a gestionar la migración irregular y los desplazamientos forzados y a luchar contra las redes de tráfico ilícito de migrantes<sup>45</sup>. Se seguirá avanzando en el despliegue de herramientas como la comunicación estratégica, que permite proporcionar información sobre las oportunidades de migración legal, explicar los riesgos de la migración irregular y luchar contra la desinformación. Por otro lado, dependiendo de los distintos contextos y situaciones, la UE puede ayudar a los países socios a consolidar sus capacidades de gestión de fronteras, en particular reforzando sus capacidades de búsqueda y rescate en mar o en tierra, estableciendo sistemas de asilo y acogida que funcionen correctamente y facilitando los retornos voluntarios a terceros países o la integración de los migrantes<sup>46</sup>.

La cooperación de la UE con los países socios en el ámbito de la gobernanza de la migración seguirá garantizando la protección de los derechos de los migrantes y refugiados, luchando contra la discriminación y la explotación laboral y asegurando servicios clave para cubrir sus necesidades básicas. El apoyo también podrá destinarse a maximizar el impacto positivo de la migración y a reducir sus consecuencias negativas para los países socios, por ejemplo, reduciendo los costes de transferencia de las remesas, reduciendo la «fuga de cerebros» o facilitando la migración circular.

---

<sup>44</sup> Este dilatado enfoque ha recibido pleno reconocimiento en la Alianza UE-África [Comunicación sobre una nueva alianza entre África y Europa para la inversión y el empleo sostenibles, COM(2018) 643, de 12 de septiembre de 2018].

<sup>45</sup> Véase el punto 5.

<sup>46</sup> También mediante el envío de funcionarios europeos de enlace en materia de migración que actualmente están presentes en diez terceros países, con otros cuatro listos para ser destinados tan pronto como lo permita la situación de la COVID-19.



Es clave el papel de los **Estados miembros** en la prestación de este tipo de apoyo práctico, como demuestra la fructífera cooperación en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, en la que los equipos conjuntos de investigación se benefician de los conocimientos prácticos de las administraciones nacionales.

La UE debería utilizar todos los instrumentos a su disposición para prestar un apoyo operativo a las nuevas asociaciones, en particular mediante una participación mucho más intensa de las **agencias de la UE**. El ámbito de actuación reforzado de Frontex debería servir ahora para hacer operativa la cooperación con los socios. La cooperación con los Balcanes Occidentales, que incluye acuerdos sobre el estatuto de la UE con cinco socios de los Balcanes Occidentales, permitirá a los guardias de fronteras de Frontex colaborar con los guardias de fronteras nacionales en el territorio del país socio. En la actualidad Frontex también puede prestar apoyo práctico para desarrollar la capacidad de gestión de las fronteras de los países socios y cooperar con ellos para optimizar el retorno voluntario. La Comisión seguirá alentando los acuerdos con sus vecinos<sup>47</sup>. Por lo que respecta al asilo, actualmente las posibilidades de trabajar con terceros países son limitadas, pero el buen funcionamiento de la gestión de la migración en rutas clave es esencial tanto para la protección como para los procedimientos de asilo y retorno. La nueva Agencia de Asilo de la UE podría trabajar en el desarrollo de capacidades y el apoyo operativo a terceros países y contribuir a los programas de reasentamiento de la UE y de los Estados miembros basándose en la cooperación existente con agencias de las Naciones Unidas como la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones.

## **6.5 Fomentar la cooperación en materia de readmisión y reintegración**

Líneas de actuación como la creación de oportunidades económicas o la lucha contra el tráfico ilícito de personas pueden reducir el número de llegadas irregulares a la UE y el número de personas presentes en la UE que no tienen derecho a permanecer. No obstante, por lo que se refiere a estas últimas, es necesario establecer un sistema de retorno eficaz. Algunas de ellas pueden acogerse a opciones de retorno voluntario, opciones que es preciso fomentar de forma proactiva. Actualmente, una de las principales lagunas en la gestión de la migración europea es la dificultad para hacer que retornen quienes no hacen uso de esas opciones. Trabajar en estrecha colaboración con los países de origen y de tránsito es un requisito previo para el buen funcionamiento del sistema de retorno, readmisión y reintegración.

Las medidas adoptadas por los Estados miembros<sup>48</sup> en el ámbito del retorno deben ir acompañadas de un nuevo impulso para mejorar la cooperación con terceros países en materia de readmisión, a la que debe añadirse la cooperación en materia de reintegración a fin de garantizar la sostenibilidad de los retornos. Esto requiere, ante todo, la aplicación plena y efectiva de los veinticuatro **acuerdos y convenios de la UE** con terceros países existentes en materia de readmisión, la conclusión de las negociaciones de readmisión en curso y la puesta en marcha, en su caso, de nuevas negociaciones, así como soluciones prácticas de cooperación para aumentar el número de retornos efectivos.

---

<sup>47</sup> Se culminó con éxito la negociación de acuerdos sobre el estatuto con todos los países de los Balcanes Occidentales (sin incluir Kosovo). Ya se han firmado y han entrado en vigor los acuerdos sobre el estatuto con Albania, Montenegro y Serbia, mientras que la firma de los acuerdos con Macedonia del Norte y Bosnia y Herzegovina sigue pendiente.

<sup>48</sup> Véase la sección 2.5 más arriba.

Estos debates deben considerarse en el contexto de la gama completa de políticas, herramientas e instrumentos de la UE y de los Estados miembros, que pueden reunirse de forma estratégica. Un primer paso lo constituyó la vinculación introducida entre la cooperación en materia de readmisión y la expedición de visados del Código de visados<sup>49</sup>. Sobre la base de la información facilitada por los Estados miembros, la Comisión evaluará al menos una vez al año **el nivel de cooperación de los terceros países en materia de readmisión** e informará de ello al Consejo. Los Estados miembros también pueden notificar a la Comisión problemas prácticos sustanciales y persistentes en la cooperación en materia de readmisión con un tercer país, lo que da lugar a una evaluación *ad hoc*. Previa evaluación, la Comisión puede proponer la aplicación de medidas restrictivas o, en caso de buena cooperación, medidas favorables en materia de visados.

La política de visados también puede utilizarse para frenar las **solicitudes de asilo infundadas** de países exentos de visado, teniendo en cuenta que casi una cuarta parte de las solicitudes de asilo recibidas por los Estados miembros fueron presentadas por solicitantes que pueden entrar en el espacio Schengen+ sin visado. Una mayor cooperación e intercambio de información ayudaría a detectar los abusos de la política de visados. El **mecanismo de suspensión de visados** prevé la evaluación sistemática de los países exentos de la obligación de visado en función de criterios como el riesgo de migración irregular y las solicitudes de asilo abusivas. Dicha evaluación puede dar lugar, en última instancia, a la eliminación del país de que se trate de la lista de países exentos de la obligación de visado.

Para alcanzar el objetivo establecido por el Consejo Europeo<sup>50</sup> de **movilizar las políticas e instrumentos pertinentes**, es preciso dar un paso más en los esfuerzos conjuntos. Esta es la razón por la que la propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración incluye la posibilidad de que la Comisión, al informar al Consejo sobre la situación de la cooperación en materia de readmisión, pueda determinar nuevas medidas eficaces para incentivar y mejorar la cooperación para facilitar el retorno y la readmisión, también en otros ámbitos políticos de interés para los terceros países<sup>51</sup>, teniendo en cuenta al mismo tiempo los intereses generales de la Unión y sus relaciones con el tercer país. A este respecto, será importante la cooperación con el Alto Representante. La Comisión, el Alto Representante y los Estados miembros deben velar por que los avances en materia de readmisión acompañen a los que se registren en otros ámbitos cubiertos por las asociaciones. Ello requerirá una mayor coordinación y flexibilidad en los instrumentos legislativos, políticos y de financiación, unificando la acción a nivel de la UE y de los Estados miembros.

Un componente importante de la futura **Estrategia de Retorno Voluntario y Reintegración** lo constituirá el establecimiento de nuevos enfoques en terceros países y de mejores vínculos con otras iniciativas de desarrollo y estrategias nacionales, a fin de reforzar la capacidad y la responsabilización de dichos países. La aplicación efectiva de la Estrategia requerirá una estrecha cooperación con Frontex en el marco de su mandato reforzado en materia de retorno y como parte del sistema común de retorno de la UE.

## 6.6 Desarrollo de las vías legales hacia Europa

Disponer de canales seguros que ofrezcan protección a quienes lo necesiten elimina el incentivo que estas personas pueden tener para acometer viajes arriesgados hacia Europa y es una prueba de solidaridad con los terceros países que acogen a refugiados. La migración

---

<sup>49</sup> Reglamento (CE) n.º 810/2009 en su forma modificada.

<sup>50</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de octubre de 2018,

<sup>51</sup> La prestación de ayuda humanitaria de la UE se atiene a los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

legal puede beneficiar a nuestra sociedad y nuestra economía. Aunque los Estados miembros conservan el derecho a determinar los volúmenes de admisión de personas de terceros países en busca de trabajo, la política común de migración de la UE debe reflejar la integración de la economía de la UE y la interdependencia de los mercados laborales de los Estados miembros. Esta es la razón por la que las políticas de la UE deben fomentar la igualdad de condiciones en todos los mercados laborales nacionales destino de la migración. También deberían ayudar a los Estados miembros a servirse de su pertenencia a la UE como un reclamo para atraer talentos.

El **reasantamiento** es una forma de proporcionar protección a los refugiados más vulnerables de eficacia probada. En los últimos años ya se ha asistido a un aumento importante del reasantamiento en la UE y es preciso seguir intensificando este trabajo. La Comisión recomienda formalizar el plan *ad hoc* de reasantamiento, que ya están aplicando los Estados miembros y cuenta con aproximadamente 29 500 plazas, y cubrir un período de dos años, 2020-2021<sup>52</sup> (debido a la pandemia de COVID-19, no será posible cumplir todos los compromisos de reasantamiento durante 2020). Para garantizar una continuación ininterrumpida de los esfuerzos de reasantamiento de la UE más allá de 2021 y confirmar el liderazgo mundial de la UE en materia de reasantamiento, la Comisión invitará a los Estados miembros a que asuman compromisos a partir de 2022. Este esfuerzo contará con la contribución del presupuesto de la UE e incluirá vías complementarias de protección, como regímenes de admisión humanitaria y programas de estudios o relacionados con el trabajo. La UE también apoyará a los Estados miembros que deseen establecer regímenes de **patrocinio comunitario o privado** a través de la financiación, el desarrollo de capacidades y el intercambio de conocimientos, en cooperación con la sociedad civil y con el objetivo de desarrollar un modelo europeo de patrocinio comunitario, que puede dar mejores resultados de integración a largo plazo.

La UE también colabora con sus países socios en el establecimiento de vías legales hacia Europa dentro de las asociaciones en materia de migración, abriendo el camino para la cooperación en programas destinados a adecuar las necesidades de las personas y las necesidades de capacidades de los mercados laborales a través de la migración legal. Al mismo tiempo, el desarrollo de vías legales debe contribuir a la reducción de la migración irregular, a menudo origen del trabajo no declarado y la explotación laboral en la UE. La Comisión reforzará el apoyo a los Estados miembros para aumentar la migración legal junto con los países socios como un incentivo positivo y en consonancia con las necesidades de capacidades del mercado laboral de la UE.

La UE tiene un historial sólido en movilidad laboral. Los proyectos piloto de migración legal<sup>53</sup> han demostrado que, al prestar un apoyo específico, la UE puede ayudar a los Estados miembros a aplicar regímenes que satisfagan las necesidades de los empleadores. La UE también ha abierto Erasmus+ y la formación profesional a nacionales de terceros países y ha ofrecido becas de apoyo para la movilización de la diáspora. Sin embargo, el alcance y la ambición de los regímenes existentes siguen siendo limitados.

---

<sup>52</sup> Recomendación de la Comisión sobre vías legales para la protección en la UE: promover el reasantamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias, C (2020) 6467 de 23 de septiembre de 2020.

<sup>53</sup> Ocho Estados miembros participan actualmente en seis proyectos de este tipo con Egipto, Marruecos, Túnez, Nigeria y Senegal. Entre los temas clave figuran la movilidad de los expertos en TIC, las oportunidades de estudio y de prácticas en Europa y el refuerzo de la capacidad de los terceros países para gestionar la migración y apoyar la reintegración.

Un enfoque reforzado y más exhaustivo<sup>54</sup> permitiría cooperar con los países socios y contribuir a impulsar una movilidad internacional mutuamente beneficiosa. Por consiguiente, la Comisión pondrá en marcha **asociaciones en materia de talentos** que constituyan un compromiso reforzado para apoyar la migración legal y la movilidad con socios clave. Estas asociaciones deberían ponerse en marcha en primer lugar en los países vecinos de la UE, los Balcanes Occidentales y África, con vistas a expandirse a otras regiones. Estas medidas ofrecerán un marco global estratégico de la UE y facilitarán apoyo financiero para la cooperación con terceros países con el fin de adecuar mejor las necesidades de mano de obra y de capacidades en la UE y, por otro lado, formarán parte de la caja de herramientas de la UE para implicar estratégicamente en materia de migración a los países socios. Será fundamental un firme compromiso de los Estados miembros, así como la participación del sector privado y de los interlocutores sociales y la apropiación por parte de los socios. La Comisión organizará una conferencia de alto nivel con los Estados miembros y las principales partes interesadas de la UE para poner en marcha las asociaciones en materia de talentos.

Las asociaciones en materia de talentos deben ser inclusivas y favorecer una estrecha cooperación entre las instituciones interesadas (como los Ministerios de Trabajo y Educación, los empresarios y los interlocutores sociales, los proveedores de educación y formación y las asociaciones de la diáspora). La Comisión estimulará esta cooperación a través de campañas de divulgación específicas y creará una red de empresas implicadas.

Las asociaciones en materia de talentos proporcionarán un marco único para movilizar las herramientas de la UE y de los Estados miembros. Otras líneas de financiación de la UE en el ámbito de las relaciones exteriores, los asuntos de interior, la investigación y la educación (Erasmus +) podrían también contribuir. Las asociaciones combinarían el apoyo directo a los programas de movilidad para el trabajo o la formación con el desarrollo de capacidades en ámbitos como la información estratégica sobre el mercado laboral o las capacidades, la educación y formación profesionales, la integración de los migrantes que retornan y la movilización de la diáspora. Una mayor atención a la educación ayudaría a apoyar y reforzar la inversión en capacidades a nivel local.

Dentro de este enfoque global de la migración y la movilidad, las medidas en materia de visados pueden actuar como un incentivo positivo en el compromiso con terceros países. La íntegra aplicación del **Código de visados**<sup>55</sup>, recientemente revisado, sumada a nuevas medidas de facilitación de visados con terceros países, podría aportar una mayor coherencia y permitiría fomentar la movilidad de los viajeros de buena fe, incluidos los intercambios de estudiantes. La movilidad a corto plazo podría complementar otras vías legales para mejorar la cooperación con terceros países en las fases previas a la migración (por ejemplo, para contener los flujos migratorios irregulares).

### **Medidas clave**

La Comisión, en estrecha cooperación, cuando proceda, con el Alto Representante y los Estados miembros:

<sup>54</sup> Esta iniciativa iría en la línea de las alianzas de capacidades mundiales, que contemplan acuerdos bilaterales a través de los cuales un país de destino participa directamente en la creación de capital humano entre los migrantes potenciales en el país de origen como paso previo a la migración.

<sup>55</sup> Reglamento (CE) n.º 810/2009 en su forma modificada.

- Iniciaré inmediatamente trabajos para desarrollar y profundizar diálogos y asociaciones sobre migración a medida, exhaustivos y equilibrados con los países de origen y de tránsito, complementados con un compromiso a escala regional y mundial;
- Aumentaré el apoyo para ayudar a las personas necesitadas y a sus comunidades de acogida;
- Aumentaré el apoyo a las oportunidades económicas y abordará las causas profundas de la migración irregular.
- Otorgaré un lugar más importante a la migración en la programación de los nuevos instrumentos del próximo marco financiero plurianual;
- Garantizaré la aplicación plena y efectiva de los acuerdos y convenios de readmisión existentes en la UE y examinaré la posibilidad de crear otros nuevos;
- Haré uso del Código de visados para incentivar y mejorar la cooperación para facilitar el retorno y la readmisión, y trabajará a través del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración cuando esté en vigor;
- Daré un impulso a la recomendación sobre las vías legales de protección en la UE, incluido el reasentamiento; y
- Desarrollaré asociaciones de talentos de la UE con países socios clave para facilitar la migración legal y la movilidad.

El Parlamento Europeo y el Consejo deben:

- Concluir rápidamente las negociaciones sobre el Reglamento marco sobre reasentamiento y admisión humanitaria.

## 7. ATRAER CAPACIDADES Y TALENTOS A LA UE

La cooperación con terceros países para establecer vías legales está plenamente en consonancia con los intereses de la UE. La población de Europa envejece y disminuye<sup>56</sup>. La presión estructural que esta tendencia ejercerá previsiblemente sobre el mercado laboral se suma a carencias en capacidades específicas en diferentes zonas y sectores, como la sanidad, la atención médica y la agricultura. La reciente actualización de la **Agenda de Capacidades para Europa**<sup>57</sup> reconoció la contribución de los migrantes en situación regular a la reducción de la carencia de determinadas capacidades y a la dinamización del mercado laboral de la UE .

La activación y mejora de las capacidades de la mano de obra nacional es necesaria, pero no suficiente para hacer frente a todas las carencias de mano de obra y capacidades actuales y futuras. Ya se está haciendo así: en 2018, los Estados miembros expedieron más de 775 000 primeros permisos de residencia a nacionales de terceros países con fines de empleo<sup>58</sup>. Trabajadores de terceros países ya están cubriendo carencias clave en una serie de profesiones en todos los Estados miembros<sup>59</sup>, en particular en ocupaciones fundamentales para la respuesta a la COVID-19<sup>60</sup>. En una declaración conjunta con la Comisión, los

<sup>56</sup> Informe sobre el impacto del cambio demográfico, COM (2020) 241 de 17 de junio de 2020.

<sup>57</sup> Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia, COM(2020) 274 de 1 de julio de 2020.

<sup>58</sup> Eurostat (código de datos en línea: [migr\\_pop1ctz](#)). Esta cifra no incluye los datos del Reino Unido.

<sup>59</sup> OECD (2018), «The contribution of migration to the dynamics of the labour force in OECD countries: 2005-2015» (Contribución de la migración a la evolución de la población activa en los países de la OCDE: 2005-2015), OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n.º 203, OECD Publishing, París.

<sup>60</sup> Por ejemplo, los inmigrantes de terceros países representaban en 2018 alrededor del 6 % de los profesionales sanitarios de la UE, el 14 % de los cuidadores personales, el 10 % de los trabajadores del sector de las

interlocutores sociales y económicos europeos han destacado el potencial de los trabajadores migrantes para contribuir a las transiciones ecológica y digital proporcionando al mercado laboral europeo las capacidades que necesita<sup>61</sup>. No obstante, la UE está perdiendo actualmente la carrera mundial por el talento<sup>62</sup>. Si bien los Estados miembros son responsables de decidir el número de personas que admiten con fines laborales, un marco mejorado a escala de la UE situaría a sus Estados miembros y a las empresas en la mejor posición posible para atraer los talentos que necesitan.

Además de poner en marcha asociaciones en materia de talentos, es importante completar el trabajo inacabado de la reforma de la **Directiva sobre la tarjeta azul de la UE** para atraer talentos altamente cualificados<sup>63</sup>. La Comisión es consciente de la diversidad que caracteriza a los mercados laborales de los Estados miembros y tiene presente su deseo de flexibilidad mediante el mantenimiento de sistemas nacionales adaptados a las necesidades de mercados laborales específicos. Al mismo tiempo, la reforma debe aportar un verdadero valor añadido europeo a la hora de atraer capacidades a través de un instrumento eficaz y flexible a escala de la UE. Esto requiere condiciones de admisión más inclusivas, mejores derechos, procedimientos rápidos y flexibles, mejores posibilidades para desplazarse y trabajar en distintos Estados miembros y condiciones equitativas entre los sistemas nacionales y de la UE. El nuevo régimen a escala de la UE debe estar abierto al reconocimiento de las capacidades profesionales de alto nivel y la experiencia pertinente. También debe ser inclusivo y cubrir categorías como las de los beneficiarios de protección internacional altamente cualificados para beneficiarse de sus capacidades y fomentar su integración en las sociedades de la UE. La Comisión pide al Parlamento Europeo y al Consejo que concluyan rápidamente las negociaciones y está dispuesta a trabajar en pos de un compromiso en este sentido.

La movilidad internacional de estudiantes e investigadores puede aumentar la reserva de conocimientos especializados de que disponen las universidades y las instituciones de investigación europeas, impulsando nuestros esfuerzos para gestionar la transición hacia una economía ecológica y digital. La plena aplicación de la recientemente revisada **Directiva sobre estudiantes e investigadores**<sup>64</sup> es esencial para facilitar y hacer más atractiva la llegada a la UE, así como para promover la circulación del conocimiento desplazándose entre los Estados miembros. Las asociaciones en materia de talentos también pueden apoyar directamente sistemas que faciliten la movilidad de estudiantes e investigadores.

Podría hacerse más para conseguir que el marco de migración legal de la UE contribuya en mayor medida a dar respuesta a los retos demográficos y migratorios de Europa<sup>65</sup>. El sistema de migración legal de la UE presenta una serie de deficiencias inherentes (como la fragmentación, la cobertura limitada de las normas de la UE, las incoherencias entre las diferentes Directivas y la complejidad de los procedimientos) que podrían abordarse mediante medidas que van desde una mejor aplicación a la introducción de nueva

---

basuras, el 16 % de los trabajadores agrícolas (sin contar trabajadores temporeros), el 25 % de los limpiadores y los cuidadores y el 27 % de los asistentes de preparación de alimentos.

<sup>61</sup> <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/legal-migration-policy/joint-statement-commission-economic-social-partners-renewal-european-partnership-integration.pdf>

<sup>62</sup> Véase, por ejemplo: «Recruiting immigrant workers: Europe, OECD and EU (2016)» (Contratación de trabajadores inmigrantes: Europa OCDE y UE), OECD Publishing, Paris.

<sup>63</sup> COM(2016) 378 de 7 de junio de 2016.

<sup>64</sup> Directiva (UE) 2016/801.

<sup>65</sup> Véase «Fitness check on EU legal migration legislation» (Control de la adecuación de la legislación de la UE sobre migración legal), SWD(2019)1055 de 29 de marzo de 2019. Sobre cuestiones demográficas, véase también: «Demographic Scenarios for the EU – Migration, Population and Education» (Escenarios demográficos para la UE — Migración, población y educación) (Comisión, 2019).

legislación. En primer lugar, la Comisión velará por que el marco actual se aplique plena y efectivamente, intensificando la cooperación y el diálogo con los Estados miembros.

La Comisión también abordará las principales deficiencias de tres nuevos conjuntos de medidas, con el fin de dar respuesta al objetivo general de atraer el talento que la UE necesita. Se facilitarán la admisión en la UE de trabajadores de distintos niveles de cualificación y la movilidad dentro de la UE de los trabajadores de terceros países que ya se encuentran en la Unión.

- Una revisión de la **Directiva sobre los residentes de larga duración**<sup>66</sup>, que actualmente está infrutilizada y no ofrece un derecho efectivo a la movilidad dentro de la UE. El objetivo sería crear un verdadero estatuto de residente de larga duración en la UE reforzando, en particular, el derecho de los residentes de larga duración a desplazarse y trabajar en otros Estados miembros.
- Una revisión de la **Directiva sobre el permiso único**<sup>67</sup>, que no ha logrado plenamente su objetivo de simplificar los procedimientos de admisión para todos los trabajadores de terceros países. Se trata de estudiar formas de simplificar y aclarar el ámbito de aplicación de la legislación, incluidas las condiciones de admisión y residencia para los trabajadores con cualificaciones bajas y medias.
- Seguir explorando la creación de una **reserva de talentos de la UE** para trabajadores cualificados de terceros países que pueda funcionar como una plataforma de contratación internacional a escala de la UE, a través de la cual los nacionales cualificados de terceros países puedan manifestar su interés por migrar a la UE y ser identificados por las autoridades de migración y los empleadores de la UE en función de sus necesidades<sup>68</sup>.

La Comisión también ha puesto en marcha una **consulta pública sobre la atracción de capacidades y talento**. Su objetivo es identificar otros ámbitos en los que podría mejorarse el marco de la UE, en particular a través de nueva legislación posible. También invita a nuevas ideas para aumentar el atractivo de la UE, facilitar la adecuación de las capacidades y proteger mejor a los migrantes laborales de la explotación. Como parte de la consulta, la Comisión proseguirá su diálogo con los interlocutores sociales y económicos sobre todas estas iniciativas. Los resultados contribuirán al desarrollo de una reserva de talentos de la UE y ayudarán a la Comisión a decidir qué otras iniciativas son necesarias para hacer frente a los retos a largo plazo en este ámbito.

### Medidas clave

La Comisión:

- Iniciará un debate sobre los próximos pasos en materia de migración legal, con una consulta pública. y
- Propondrá un paquete sobre capacidades y talentos que incluya una revisión de la Directiva sobre residentes de larga duración y de la Directiva sobre el permiso único, y estudiará las opciones para la creación de una reserva de talentos de la UE;

El Parlamento Europeo y el Consejo deberían:

- Concluir las negociaciones correspondientes a la Directiva sobre la tarjeta azul de la UE.

<sup>66</sup> Directiva 2003/109/CE.

<sup>67</sup> Directiva 2011/98/UE.

<sup>68</sup> Véase el trabajo realizado por la OCDE: «Building an EU Talent Pool - A New Approach to Migration Management for Europe» (Creación de una reserva de talentos de la UE — Un nuevo enfoque de la gestión de la migración para Europa), 2019.

## 8. APOYAR LA INTEGRACIÓN PARA LOGRAR UNAS SOCIEDADES MÁS INCLUSIVAS

Un sistema sano y justo de gestión de la migración exige que se garantice que todas las personas que se encuentran legalmente en la UE puedan beneficiarse del bienestar, la prosperidad y la cohesión de las sociedades europeas y contribuir a ellos. En 2019, casi 21 millones de nacionales de terceros países residían legalmente en la UE<sup>69</sup>. El éxito de la integración beneficia tanto a las personas afectadas como a las comunidades locales en las que se integran. Fomenta la cohesión social y el dinamismo económico. Ofrece ejemplos positivos de cómo Europa puede gestionar los efectos de la migración y la diversidad construyendo sociedades abiertas y resilientes. Sin embargo, a pesar de los numerosos éxitos, demasiados migrantes y hogares de origen migrante siguen enfrentándose a retos en términos de desempleo, falta de oportunidades educativas o de formación y escasa interacción social. Por ejemplo, en 2019 seguía habiendo un déficit significativo en las perspectivas de empleo de los nacionales de terceros países, que se cifraban en el 60 % para las personas de entre 20 y 64 años, frente a las de los nacionales del país de acogida en la UE, de alrededor del 74 %. Esto genera preocupación entre los ciudadanos en cuanto al ritmo y la profundidad de la integración, y constituye también una razón legítima de orden público para hacer que la integración funcione realmente.

La integración de los migrantes y sus familias es, por tanto, un elemento clave de la agenda de la UE, más general, para promover la inclusión social. Aunque la política de integración es principalmente responsabilidad de los Estados miembros, la UE ha intensificado su apoyo a estos y a otras partes interesadas pertinentes desde la adopción del Plan de Acción de 2016<sup>70</sup>. La Red Europea de Integración trabaja para impulsar la cooperación y el aprendizaje mutuo entre las autoridades nacionales responsables de la integración. La UE también ha reforzado la cooperación con los entes locales y regionales y la sociedad civil y ha creado nuevas asociaciones con los empresarios y los interlocutores sociales y económicos<sup>71</sup>. La Comisión ha renovado recientemente la Asociación Europea para la Integración con los interlocutores sociales y económicos para ofrecer oportunidades de integración en el mercado laboral europeo a los refugiados<sup>72</sup>. Esto debería conducir a un mayor diálogo y a una futura cooperación para atraer las capacidades que nuestra economía necesita.

Habrá que profundizar en este trabajo para garantizar que se ofrecen verdaderas oportunidades para que todos puedan participar en nuestra economía y nuestra sociedad. Como parte de la prioridad de promover nuestro modo de vida europeo, la Comisión adoptará un **Plan de acción sobre integración e inclusión para 2021-2024**. La integración de los migrantes y sus familias será un aspecto clave de dicho plan. Este trabajo proporcionará orientación estratégica y establecerá acciones concretas para fomentar la inclusión de los migrantes y una más amplia cohesión social, a partir de la reunión de las partes interesadas pertinentes y el reconocimiento del papel clave de los agentes regionales y locales. Se basará en todas las políticas e instrumentos pertinentes en ámbitos clave como la inclusión social, el empleo, la educación, la salud, la igualdad, la cultura y el deporte, y definirá las modalidades de la contribución de la integración de los migrantes a los esfuerzos para alcanzar los objetivos de la UE en cada uno de estos ámbitos. Garantizar que los migrantes se beneficien plenamente del pilar europeo de derechos sociales será un objetivo

---

<sup>69</sup> Fuente de las estadísticas del presente apartado: Eurostat. No se incluyen las cifras del Reino Unido.

<sup>70</sup> COM(2016) 377 final, de 7 de junio de 2016.

<sup>71</sup> Las iniciativas [Asociación Europea para la Integración](#) y [Empresarios unidos por la integración](#); Apoyo a la iniciativa [Ciudades y Regiones para la Integración](#) del Comité de las Regiones.

<sup>72</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_20\\_1561](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_1561)



clave. Se partirá de la base de que las personas de origen migrante (por ejemplo, inmigrantes nacidos en el extranjero o migrantes de segunda generación) a menudo se enfrentan a retos de integración similares a los de los nacionales de terceros países. Las acciones incluirán el apoyo directo a las personas activas «sobre el terreno» y cubrirán toda la gama de medidas necesarias para acompañar a los migrantes y a sus familias a culminar con éxito su proceso de integración e inclusión social. La Comisión está llevando a cabo consultas en estos momentos para recabar la opinión de las partes interesadas, los ciudadanos y los migrantes sobre posibles medidas para promover la integración y la inclusión social de los migrantes y de los ciudadanos de la UE de origen migrante.

Para garantizar que los migrantes participen activamente en el desarrollo de las políticas migratorias de la UE, la Comisión está creando un grupo informal de expertos para recabar el punto de vista de este colectivo. Aunque una de sus primeras tareas será contribuir a la preparación del Plan de acción sobre integración e inclusión, también podrá proporcionar asesoramiento y conocimientos especializados a la Comisión sobre el diseño y la aplicación de iniciativas relacionadas con cualquier ámbito de la migración y el asilo.

### **Medidas clave**

La Comisión:

- Adoptará un plan de acción global sobre integración e inclusión para el período 2021-2024; y
- Aplicará la nueva Asociación Europea para la Integración en colaboración con los interlocutores sociales y económicos y estudiará la ampliación de la futura cooperación al ámbito de la migración laboral.

## **9. PRÓXIMOS PASOS**

Este Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo establece el enfoque de extremo a extremo necesario para que la gestión de la migración en Europa sea justa, eficiente y sostenible. La UE tendrá ahora que dar muestras de la determinación necesaria para hacer realidad este Nuevo Pacto. Es la única manera de evitar que se revivan escenas como las de Moria de este mes: creando un sistema que responda a la magnitud del reto. Un marco europeo común para la gestión de la migración es la única solución con el impacto necesario. Reunir en torno a este objetivo todas las políticas es esencial para conseguir la claridad y los resultados necesarios para que los ciudadanos confíen en que la UE logrará obtener resultados palpables y humanos en este ámbito.

Tal sistema solo podrá funcionar si se le dota de las herramientas necesarias para lograr resultados. Esto se traduce en la necesidad de establecer un sólido marco jurídico capaz de aportar la claridad y la precisión necesarias para la lograr la confianza mutua, con normas firmes y justas para establecer qué personas necesitan protección internacional y qué otras no tienen derecho a permanecer. Exige hacer de la migración una parte central de asociaciones con terceros países mutuamente beneficiosas, para abordar eficazmente la migración en todas las rutas migratorias. Requiere un enfoque inteligente de la migración legal en respuesta a las necesidades de talentos de nuestras economías y a la necesidad de integración de nuestras sociedades. También requiere un presupuesto a la altura de las responsabilidades y los beneficios comunes que revisten las políticas migratorias de la UE, tanto dentro como fuera de la UE.

Por último, necesita la participación y el compromiso de todos. Esta es la razón por la que el Nuevo Pacto se ha construido sobre la base de consultas estrechas con el Parlamento

Europeo, el Consejo, los Estados miembros y las partes interesadas. Un pacto anclado en nuestros valores que será también capaz de proporcionar los resultados necesarios. La Comisión considera que el resultado de este trabajo es un equilibrio de intereses y necesidades que merece el apoyo de todos. La Comisión pide ahora al Parlamento Europeo y al Consejo que den un nuevo impulso a esta iniciativa. Un primer paso debería ser llegar a un entendimiento común de lo que es el nuevo mecanismo de solidaridad y los correspondientes elementos de responsabilidad, como el nuevo procedimiento de control y el procedimiento fronterizo, antes de finales de año, para proseguir inmediatamente con la adopción completa del paquete legislativo necesario. Trabajando juntos, la UE puede y debe garantizar que se haga realidad rápidamente una auténtica política común de migración y asilo.