



Bruselas, 16.10.2019  
COM(2019) 481 final

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

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

## 1. INTRODUCCIÓN

Hace cuatro años, la Unión Europea se enfrentó a un desafío excepcional cuando, en un lapso de dos años, alrededor de dos millones de personas llegaron a sus costas en busca de refugio o de una nueva vida, a menudo poniendo en riesgo sus vidas para escapar de la guerra, la opresión política o la pobreza. Frente a la tragedia humana que estaba teniendo lugar en el Mediterráneo, la UE actuó rápidamente y con determinación para evitar la pérdida de vidas en el mar. No obstante, en aquel momento, la UE carecía de una política colectiva en materia de gestión migratoria y seguridad fronteriza.

Pronto se hizo evidente que los Estados miembros no podrían afrontar el reto de la migración por sí solos y que únicamente a través de soluciones europeas comunes sería posible actuar con eficacia. En mayo de 2015, la Comisión Europea presentó una amplia Agenda Europea de Migración, destinada a hacer frente a los retos inmediatos y a dotar a la UE de las herramientas necesarias para una mejor gestión de la migración a medio y largo plazo en los ámbitos de la migración irregular, las fronteras, el asilo y la migración legal. Desde entonces, la Agenda Europea de Migración ha servido de guía para la labor de la Comisión, las agencias de la UE y los Estados miembros. El resultado ha sido el desarrollo de una nueva infraestructura de la UE para la migración, con nuevos instrumentos jurídicos, nuevos sistemas de coordinación y cooperación, y un apoyo operativo y financiero directo por parte de la UE. Si bien aún queda mucho camino por recorrer, no deben subestimarse los progresos realizados en los últimos años.

### Principales progresos en el marco de la Agenda Europea de Migración

- Las **entradas irregulares** en la UE descendieron a 150 000 en 2018, la cifra más baja en cinco años. A este respecto, ha sido fundamental la adopción de enfoques innovadores en la asociación con terceros países, como en el caso de la **Declaración UE-Turquía** de marzo de 2016.
- La actuación de la UE ha ayudado a **salvar vidas**: casi 760 000 rescates en el mar y más de 23 000 rescates de migrantes en el desierto nigerino desde 2015.
- La UE ha brindado un **apoyo tangible y rápido** a los Estados miembros sometidos a mayor presión:
  - Los **puntos críticos** se conciben ahora como un modelo operativo para prestar apoyo de manera rápida y eficaz en zonas clave. Hay cinco puntos críticos activos en Grecia y cuatro en Italia.
  - Desde el inicio de la crisis, la **financiación interna de la UE** destinada a la migración y las fronteras se ha aumentado más del doble, hasta superar los 10 000 millones EUR.
  - En el marco de regímenes específicos, se ha **reubicado dentro de la UE** a 34 700 personas procedentes de Italia y Grecia. Asimismo, desde el verano de 2018, se ha reubicado a 1 103 personas con arreglo a la reubicación voluntaria, un ejercicio que coordina la Comisión desde enero de 2019.
- La nueva **Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas** ha ayudado a los Estados miembros a proteger las fronteras exteriores de la UE, y ya está en marcha una segunda fase de reforma cuyo objetivo es reforzar la capacidad de la agencia dotándola de un cuerpo permanente de 10 000 miembros operativos.
- La UE ha impulsado la vía legal del **reasantamiento** en Estados miembros de personas que necesitan protección internacional. El resultado: casi 63 000 reasentamientos desde 2015.
- Millones de refugiados en terceros países han recibido protección y apoyo de la UE:
  - El **Mecanismo para los refugiados en Turquía** está ofreciendo resultados sobre el terreno: hay 90 proyectos en curso en Turquía gracias a los que casi 1,7 millones de refugiados reciben ayuda a diario y se están construyendo nuevos hospitales y escuelas.
  - El **Fondo fiduciario regional de la Unión Europea en respuesta a la crisis siria** también está dando resultados: hay más de 75 proyectos que permiten proporcionar acceso a la sanidad y la educación, medios de subsistencia y apoyo socioeconómico a refugiados sirios, desplazados internos y comunidades de acogida en toda la región.

- Como parte de la labor destinada a ayudar a quienes se enfrentan a condiciones deplorables en **Libia**, se ha evacuado a más de 4 000 personas y se ha procedido al retorno voluntario de más de 49 000 desde 2017; en este contexto, destaca el Grupo de Trabajo Conjunto de la Unión Africana, la Unión Europea y las Naciones Unidas en cuanto que modelo innovador de asociación.

- En el marco del **Fondo Fiduciario de la UE para África**, hay 210 proyectos en 26 países que están ofreciendo resultados concretos, en particular la prestación de ayuda básica a más de 5 millones de personas vulnerables.

- Medidas dirigidas a desarticular las redes de **tráfico ilícito** en todas las rutas, donde se incluye la labor en Níger, que ha permitido reducir significativamente la entrada de migrantes en Libia desde el sur.
- Hay en vigor acuerdos formales de readmisión o mecanismos prácticos de **retorno y readmisión** con 23 países de origen y tránsito, y se cuenta con un apoyo adicional por parte de la UE para velar por que los retornos sean efectivos.

No obstante, queda mucho por hacer. La UE dispone de sistemas más sólidos para controlar sus fronteras y, ahora, puede proporcionar rápidamente a los Estados miembros sometidos a presión la ayuda financiera y operativa necesaria. Cuenta con nuevos canales para brindar apoyo a las personas vulnerables y ofrecer vías alternativas, seguras y legales de entrada en Europa a quienes necesitan protección, y está cooperando de manera más estrecha que nunca con países socios de fuera de Europa en cuestiones relativas a la gestión migratoria. Es a partir de estas sólidas bases que debe proseguir la labor, con el objetivo de culminar la creación de un sistema sostenible que garantice una gestión eficiente y humana de la migración y que esté a la altura de los probables retos futuros, fundamentalmente a través del establecimiento del marco adecuado para un Sistema Europeo Común de Asilo gestionado de manera responsable y justa. Será preciso redoblar los esfuerzos en todos los ámbitos, y la migración seguirá ocupando un lugar destacado en la agenda política de los próximos años.

El presente informe, que nutrirá los debates que se mantendrán en el Consejo Europeo de octubre de 2019, repasa los principales elementos de la respuesta de la UE desde 2015 y hace hincapié en las medidas adoptadas por esta desde el último informe de situación, de marzo de 2019<sup>1</sup>. En ese informe se señalaba una serie de medidas clave que debían adoptarse de inmediato para la actuación en las rutas del Mediterráneo en particular, y se exponían los progresos realizados en la labor en curso para consolidar el conjunto de instrumentos de la UE en materia de migración, fronteras y asilo.

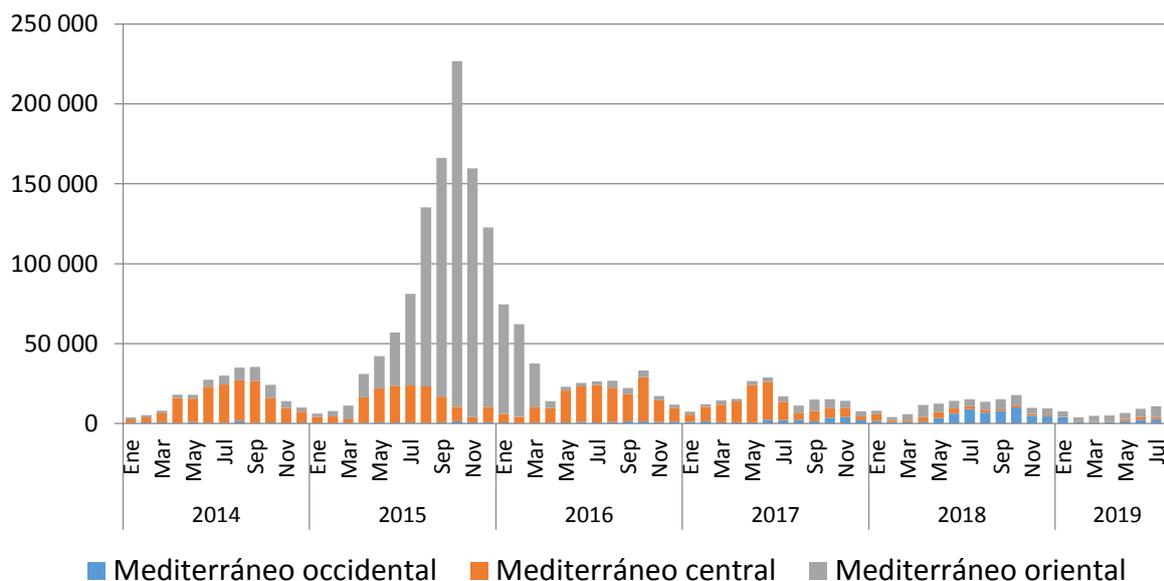
## 2. SITUACIÓN A LO LARGO DE LAS PRINCIPALES RUTAS MIGRATORIAS

En general, la situación migratoria en todas las rutas ha vuelto a situarse en los niveles anteriores a la crisis: la cifra de llegadas en septiembre de 2019 ha sido un 90 % inferior a la registrada en septiembre de 2015. Sin embargo, la situación sigue siendo inestable. En los primeros ocho meses de 2019, se detectaron alrededor de 70 800 entradas irregulares a través de las fronteras exteriores de la UE. Además, a 7 de octubre de 2019, casi 1 100 migrantes habían sido declarados muertos o desaparecidos al tratar de atravesar el Mediterráneo.

---

<sup>1</sup> COM(2019) 126 final.

### Entradas irregulares en las tres rutas principales



La presión que pesa sobre los sistemas nacionales de *asilo* se ha estabilizado en una media de 54 000 solicitudes mensuales de asilo en 2019 en la UE+, una cifra muy por debajo de los picos registrados otros años (más de 100 000 solicitudes al mes en 2015-2016), pero aún superior a los niveles anteriores a la crisis<sup>2</sup>.

#### *Ruta del Mediterráneo oriental*

Recientemente, se ha producido un aumento significativo de las llegadas a las islas griegas. Desde el inicio de 2019 hasta el 6 de octubre, se han registrado en **Grecia** más de 47 500 llegadas (por tierra y por mar), esto es, un incremento del 29 % con respecto al mismo período de 2018. Este incremento se debe principalmente a las llegadas a las islas del Egeo, que han ido en aumento desde el mes de junio, mientras que las llegadas a través de la frontera terrestre en 2019 son un 27 % inferiores al número observado en el mismo período de 2018. Desde la entrada en vigor de la Declaración UE-Turquía, el mayor número de llegadas por mes se ha registrado en los meses de julio, agosto y septiembre de 2019. Como resultado, se han deteriorado aún más las condiciones en las islas del Egeo, donde la situación es cada vez más difícil; no en vano, a 6 de octubre, se contaban 31 000 personas en puntos críticos diseñados para un máximo de aproximadamente 8 000 (a pesar de que este año se han efectuado más de 20 000 traslados al territorio continental). En contraposición, el número de personas devueltas a Turquía en virtud de la Declaración UE-Turquía ha caído al nivel más bajo desde 2016. Quienes llegan a las islas del Egeo son principalmente afganos, nacionalidad que representa el 41 % del total de llegadas de 2019. En el caso de las fronteras terrestres, en 2019 predominan las personas de nacionalidad turca, que constituyen aproximadamente tres cuartas partes de las llegadas.

**Chipre**, que ha experimentado un aumento de las llegadas en 2019, presenta ahora el mayor número de llegadas por habitante de la UE. A 29 de septiembre, se habían notificado más de 5 700 llegadas en las zonas controladas por el Gobierno de Chipre tras cruzar la Línea Verde. El número de llegadas por mar directamente desde el Líbano ha sido mucho menor<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> «EU+» se refiere a los 28 Estados miembros más Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein.

<sup>3</sup> 71 personas a 29 de septiembre.

### ***Ruta de los Balcanes Occidentales***

Si bien entre 2017 y 2018 el número de migrantes irregulares detectados en esta ruta se redujo a la mitad, en 2019 se ha producido un incremento de las entradas irregulares en toda la región de los Balcanes Occidentales. Entre enero y agosto, se registraron más de 6 600<sup>4</sup> llegadas irregulares a la UE. Los afganos, que representan más de la mitad del total, son la principal nacionalidad. En los últimos meses, Bosnia y Herzegovina ha experimentado hasta 900 llegadas semanales. A pesar del aumento del número de llegadas irregulares a través de la ruta de los Balcanes Occidentales, la situación dista mucho de la vivida en 2015 y 2016.

### ***Ruta del Mediterráneo central***

En general, el número de llegadas irregulares en la ruta del Mediterráneo central sigue siendo bajo, aunque se ha producido un aumento notable en el caso de **Malta**, donde, en 2019, hasta el 6 de octubre, se habían registrado 2 800 llegadas, casi el triple de la cifra correspondiente al mismo período de 2018.

La suma de las llegadas a Italia y Malta a 6 de octubre de 2019 arroja una cifra algo inferior a las 11 000, lo que constituye una disminución de más del 52 % con respecto al mismo período del año anterior. El número de llegadas a **Italia**, justo por debajo de las 8 000 a 6 de octubre de 2019, es dos tercios inferior al registrado en el mismo período de 2018. Hasta el momento, el principal país de salida hacia Italia en 2019 es Túnez, seguido de Libia. La guardia costera libia sigue interceptando y rescatando a un gran número de personas en el mar: más de 7 100 en lo que llevamos de 2019 (el total en 2018 fue de unas 15 000). La principal nacionalidad de llegada a Italia en 2019 es la tunecina, que representa el 28 % del total.

### ***Ruta del Mediterráneo occidental y el Atlántico***

Mientras que, en 2018, **España** registró el mayor número de llegadas irregulares a la UE (casi 64 300), desde febrero de 2019, y teniendo en cuenta los datos de 2018, las llegadas mensuales se han reducido considerablemente. Para principios de octubre de 2019, el número total de llegadas a España era de aproximadamente 23 600, esto es, un descenso del 47 % con respecto al mismo período de 2018. Un factor importante ha sido la inversión destinada a las relaciones entre la UE y Marruecos, y en particular el sustancial apoyo financiero de la UE para la gestión de fronteras y la lucha contra la migración irregular, lo que ha ayudado al Gobierno marroquí a reforzar los controles fronterizos y luchar contra los traficantes de migrantes.

En lo que llevamos de 2019, el principal país de origen de los migrantes irregulares que llegan a España es Marruecos (30 % del total), seguido de Argelia, Guinea, Mali y Costa de Marfil. La inmensa mayoría de los migrantes irregulares que llegan a España salen de Marruecos, aunque ha habido un ligero aumento de las salidas desde Argelia.

### ***Situación del asilo***

En los primeros nueve meses de 2019, la UE+ recibió más de 500 000 solicitudes (un ligero aumento con respecto a las casi 497 000 del mismo período de 2018). Los países que han recibido un mayor número de solicitudes en lo que llevamos de 2019 son Alemania, Francia, España, Grecia y el Reino Unido (más del 72 % del total). En 2018, los principales países de origen fueron Siria, Afganistán e Irak, mientras que, en 2019, hasta el momento, son Afganistán, Siria y Venezuela. En el primer semestre de 2019, el número de resoluciones

---

<sup>4</sup> <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>.

favorables emitidas en la UE+ fue de 96 800<sup>5</sup>. La tasa de reconocimiento de asilo en primera instancia entre febrero y julio de 2019 fue del 34 %<sup>6</sup>.

Un aspecto inherente al gran número de solicitudes es la presentación de solicitudes a raíz de movimientos secundarios, esto es, personas ya registradas en un Estado miembro que presentan una solicitud en otro. En los primeros nueve meses de 2019 se registraron en la base de datos Eurodac más de 280 000 de solicitudes de este tipo, si bien, actualmente, el análisis de los movimientos secundarios se basa sobre todo en datos que tienen en cuenta solo las solicitudes, y no los individuos (una persona podría haber presentado solicitudes en varios Estados miembros). Así pues, aunque los principales países de primera entrada, como Italia y Grecia, tengan el mayor número de registros existentes, Francia y Alemania, que tienen el mayor número de solicitudes registradas, se mantienen como los principales países de destino de los movimientos secundarios.

### 3. APOYO DE LA UE A LOS ESTADOS MIEMBROS Y ACTUACIÓN A LO LARGO DE LAS RUTAS PRINCIPALES

- **Ruta del Mediterráneo oriental**

#### *La Declaración UE-Turquía de marzo de 2016 y el Mecanismo para los refugiados en Turquía*

Turquía es un socio clave para la UE, especialmente de cara a la gestión de la migración en el Mediterráneo oriental. Desde marzo de 2016, la Declaración UE-Turquía ha desempeñado un papel fundamental a la hora de garantizar que la UE y Turquía actúen de manera eficaz y conjunta contra los flujos migratorios irregulares. La Declaración ha seguido ofreciendo resultados concretos por lo que respecta a la reducción tanto de las entradas irregulares y peligrosas como del número de muertes en el mar Egeo. A pesar del incremento de las llegadas a Grecia por mar y por tierra a partir del segundo trimestre de 2019, las cifras no son comparables a las de 2015. Debe destacarse también que la Declaración ha permitido prestar apoyo a gran escala a los refugiados sirios y las comunidades de acogida de Turquía, así como reasentar a sirios desde Turquía a Europa de forma segura.

Turquía acoge a la mayor población de refugiados del mundo (casi 4 millones de personas<sup>7</sup>), y la UE, a través de los 6 000 millones EUR del *Mecanismo para los refugiados en Turquía*, proporciona una ayuda vital a las personas necesitadas. Actualmente, hay 90 proyectos en curso que reciben fondos de la UE, y otros 30 empezarán en 2020. El Mecanismo tiene un enfoque innovador que cuenta con la plena implicación de los Estados miembros y Turquía en la definición de los proyectos y con procedimientos acelerados para la ejecución<sup>8</sup>. Muchos de los proyectos seguirán brindando apoyo hasta 2024-25. El Mecanismo ha ofrecido una respuesta rápida a necesidades fundamentales, y está claro que muchas de esas necesidades no desaparecerán en un futuro próximo.

#### **El Mecanismo para los refugiados en Turquía: principales actuaciones en curso**

- Cerca de 1,7 millones de sirios reciben ayuda para cubrir sus necesidades diarias básicas.
- Más de medio millón de niños refugiados reciben ayuda para asistir a la escuela.

<sup>5</sup> Fuente: Eurostat.

<sup>6</sup> <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends>.

<sup>7</sup> De acuerdo con el ACNUR, Turquía acoge a más de 3,6 millones de refugiados sirios, así como a 360 000 refugiados y solicitantes de asilo de países distintos de Siria, principalmente de Afganistán, Irak e Irán (<http://reporting.unhcr.org/node/2544?y=2019#year>).

<sup>8</sup> En su informe sobre el Mecanismo para los refugiados en Turquía, el Tribunal de Cuentas Europeo observó que, en un contexto difícil, el Mecanismo había permitido movilizar fondos prontamente, y su contratación se había hecho hasta cinco veces más rápido que en el caso de la ayuda tradicional prestada a Turquía en el marco del Instrumento de Ayuda Preadhesión.

- Se ha contratado a 4 500 profesores de lengua turca para dar clases de turco a más de 250 000 niños.
- Se ha vacunado a 650 000 niños refugiados hasta la fecha gracias a un programa continuo de vacunación.
- Se ha facilitado transporte a casi 40 000 niños para ir a la escuela.
- Ya se han ofrecido alrededor de 1,5 millones de consultas médicas prenatales.
- También se han ofrecido alrededor de 8,1 millones de consultas médicas de atención primaria.
- Se han construido 180 escuelas y se están creando 179 centros sanitarios para migrantes.

Hasta el momento, se ha asignado el 97 % de los fondos del Mecanismo (la asignación de la totalidad de los 6 000 millones EUR está prevista para el final de 2019), y el desembolso total ha sido de casi 3 000 millones EUR<sup>9</sup>. Entre los proyectos cuyo inicio está previsto para principios de 2020, destacan el mantenimiento de la ayuda para el acceso de los refugiados a la asistencia sanitaria y la educación, infraestructuras para la gestión de residuos y aguas, y ayuda en materia de integración en el mercado laboral y empleo para los refugiados.

Turquía se enfrenta hoy a una *presión migratoria cada vez mayor*, dado que continúa la inestabilidad en el conjunto de la región. El número de migrantes irregulares interceptados por las autoridades turcas en 2019, hasta el momento, se aproxima a 270 000<sup>10</sup>. En particular, ha aumentado el número de nacionales afganos que llegan de manera irregular a Turquía y son interceptados. En mayo de 2019, Turquía dio a conocer su intención de proceder al retorno, hasta el final del año, de aproximadamente 100 000 afganos a su país de origen, y ha mantenido contactos con el Gobierno de Afganistán para llegar a un acuerdo sobre las cifras y la frecuencia de los retornos. El desafío al que se enfrenta Turquía de acoger a refugiados sirios en una situación de desplazamiento prolongado sería un reto para cualquier país, y merece el apoyo necesario.

### Afrontar las tendencias migratorias a lo largo de la ruta oriental

Desde 2016, la UE viene apoyando el diálogo político entre Afganistán, Pakistán e Irán con el objetivo de hallar soluciones a largo plazo para los refugiados afganos en los países de acogida. Este esfuerzo se complementa con una asistencia financiera que asciende a 300 millones EUR para ayudar a Afganistán, Bangladesh, Pakistán, Irán e Irak<sup>11</sup>. La finalidad es prestar apoyo a los migrantes, los refugiados, los desplazados internos y los repatriados, así como a las comunidades de acogida, y ayudar a las autoridades públicas en la gestión de la migración y la reintegración sostenible de los repatriados. Por ejemplo, en el caso de Afganistán, este apoyo, a través del desarrollo comunitario, la formación profesional y el fomento de las pequeñas empresas, ha permitido hasta el momento ayudar a casi 10 000 hogares, lo que supone 70 000 personas. También se presta apoyo a los nacionales afganos en Irán y Pakistán; por ejemplo, ahora 45 000 refugiados afganos tienen acceso al sistema de seguro de enfermedad en Irán.

Desde el verano de 2018, la UE ha ampliado su ayuda posterior a la llegada en el marco de la Acción conjunta para el futuro entre Afganistán y la UE sobre cuestiones relativas a la migración con el fin de dar cobertura, además de a los repatriados desde la UE, a los afganos repatriados por Turquía. Desde entonces, la UE ha ayudado a más de 15 000 repatriados desde Turquía a Afganistán, a los que ha proporcionado asesoramiento, asistencia médica, alojamiento provisional, asistencia en efectivo y el transporte necesario hasta su destino final.

<sup>9</sup> Hasta la fecha, se han programado 5 800 millones EUR (2 230 millones EUR en ayuda humanitaria y 3 570 millones EUR en ayuda no humanitaria), de los cuales ya se ha contratado por importe de 4 200 millones EUR y se han desembolsado 2 570 millones EUR.

<sup>10</sup> De acuerdo con la Dirección General de Gestión de la Migración de Turquía.

<sup>11</sup> Medidas especiales sobre migración y desplazamiento en Asia y Oriente Medio adoptadas en 2016 y 2017.

En virtud de la Declaración, Turquía se ha comprometido a prevenir el aumento de los *flujos de migración irregular* en nuevas rutas marítimas o terrestres, lo que ha demostrado ser difícil, como pone de manifiesto el reciente incremento de las llegadas en Grecia y Chipre, y anteriormente en la frontera terrestre con Bulgaria y Grecia.

El *retorno* de todos los nuevos migrantes irregulares de Grecia a Turquía en el marco de la Declaración plantea un reto constante. Grecia solo ha conseguido devolver a 1 908 migrantes con arreglo a la Declaración, y el ritmo se está frenando; este año, ha habido aproximadamente 100 retornos. Este supone un importante obstáculo para los progresos y está vinculado también a la lentitud de los procedimientos de asilo vigentes en Grecia. La Comisión prosigue sus esfuerzos encaminados a apoyar tanto los reasentamientos como la aceleración de los retornos. Por otra parte, la mejora de la tramitación de las solicitudes de asilo, tanto en la parte continental como en las islas, contribuiría significativamente a acelerar los retornos.

El *reasentamiento* de refugiados sirios en Estados miembros de la UE en virtud de la Declaración ha sido un claro éxito; en efecto, desde abril de 2016, se ha reasentado en 18 Estados miembros a más de 25 000 personas necesitadas de protección internacional. Es preciso mantener estos esfuerzos, y la Comisión seguirá prestando su apoyo. La Comisión ha pedido que se active el régimen voluntario de admisión humanitaria<sup>12</sup> con Turquía, que supondría un impulso a la aplicación de la Declaración UE-Turquía y mostraría con mayor fuerza el compromiso de la UE en este sentido.

La Declaración UE-Turquía incluía, asimismo, un amplio abanico de otras cuestiones clave en las relaciones entre la UE y Turquía. Un ámbito en el que ha habido novedades es el de la *liberalización de visados*. Desde el informe de marzo, se ha completado el cumplimiento de uno de los parámetros de referencia, relativo a la seguridad de los documentos, y ya solo quedan pendientes 6 del total de 72 parámetros. En septiembre de 2019, Turquía manifestó su intención de dar nuevos pasos para abordar estos parámetros de referencia. La Comisión anima a Turquía a proseguir sus esfuerzos con el fin de completar lo antes posible el cumplimiento de los parámetros de referencia pendientes de la hoja de ruta para la liberalización de visados.

La aplicación íntegra y constante de la Declaración UE-Turquía requiere esfuerzos continuados y la voluntad política de todas las partes. En los últimos contactos políticos se ha subrayado que la Comisión seguirá impulsando el avance de esta labor y afrontando las próximas etapas y desafíos que se presenten<sup>13</sup>. Además del apoyo para los refugiados en Turquía, la UE asiste a este país a través de una ayuda preadhesión periódica con el objetivo de que las autoridades aumenten su capacidad para gestionar la migración irregular hacia Turquía y de ahí hacia la UE. A este respecto, cabe destacar el apoyo al retorno voluntario desde Turquía y los programas de reintegración, así como la ayuda para la gestión integrada de las fronteras. La Comisión y Turquía están ahora en vías de acordar nuevas ayudas directas para la gestión de la migración este año.

La UE ha abanderado la respuesta humanitaria a las necesidades provocadas por la crisis siria y, entre 2014 y 2019, ha proporcionado a Siria y la región una ayuda humanitaria que asciende a 1 600 millones EUR. Solo en 2019, la UE ha asignado 170 millones EUR para prestar ayuda multisectorial y vital a personas vulnerables en Siria, dondequiera que estén. En

---

<sup>12</sup> El régimen voluntario de admisión humanitaria es otro régimen de reasentamiento previsto en el marco de la Declaración UE-Turquía. En 2017, Turquía y los Estados miembros de la UE aprobaron los procedimientos normalizados de trabajo del régimen. Según lo dispuesto en la Declaración UE-Turquía, el régimen se activará en cuanto los cruces irregulares de fronteras entre Turquía y la UE cesen o al menos se hayan reducido de manera sustancial y duradera.

<sup>13</sup> Por ejemplo, la visita del comisario Avramopoulos y del ministro alemán del Interior Seehofer a Turquía y Grecia los días 3 y 4 de octubre de 2019.

2018, la ayuda humanitaria de la UE llegó a unos 9 millones de beneficiarios dentro de las fronteras sirias.

### El Fondo fiduciario regional de la UE en respuesta a la crisis siria

El Fondo fiduciario regional de la Unión Europea en respuesta a la crisis siria reúne las contribuciones de 22 Estados miembros, Turquía y el presupuesto de la UE para dar apoyo a las comunidades de acogida, los refugiados y los desplazados internos en Jordania, el Líbano, Turquía e Irak. Creado en 2014, el Fondo ha evolucionado desde la asistencia para la recuperación a corto plazo, a fin de cubrir las necesidades básicas, hasta la ayuda para que los países de acogida refuercen sus sistemas e infraestructuras, así como de cara a la autonomía y la resiliencia de los refugiados. Los programas, por un total de más de 1 600 millones EUR en más de 75 proyectos, se centran en ámbitos como la educación, los medios de subsistencia, la salud y el apoyo socioeconómico. En junio de 2019, se acordó un nuevo paquete de 100 millones EUR destinado a la educación superior, la resiliencia y la protección en el Líbano, Jordania e Irak.

Por otra parte, hay una serie de programas de apoyo a los refugiados y las comunidades de acogida en *Jordania* y el *Líbano* que, desde el inicio de la crisis de Siria en 2011, ya asciende a casi 4 000 millones EUR. Entre los resultados logrados en 2018, destacan el acceso de casi 290 000 niños refugiados a la educación básica en Jordania y el Líbano, el acceso de 375 000 personas a los servicios sanitarios en el Líbano, y el envío de transferencias mensuales a casi 143 000 refugiados en Jordania para cubrir sus necesidades básicas.

En marzo de 2019, la UE organizó una tercera conferencia bajo el lema «Apoyar el futuro de Siria y la región». La comunidad internacional y los países de acogida de refugiados reafirmaron su compromiso de apoyar a los millones de afectados por el conflicto, así como a los países y comunidades que los acogen, en particular el Líbano, Jordania y Turquía. La comunidad internacional se comprometió a aportar más de 6 200 millones EUR en 2019 (ya se ha aportado el 92 % de este importe) y otros 2 100 millones EUR en 2020 y los años posteriores. Más del 80 % de estos compromisos corresponde a la UE y sus Estados miembros. Las instituciones financieras y los donantes internacionales anunciaron también 18 500 millones EUR en préstamos para 2019 y los años posteriores.

### Apoyo a Grecia y Chipre

En anteriores informes de situación se ponía énfasis en la necesidad urgente de hacer más progresos en *Grecia*. El aumento del número de llegadas desde el verano ha vuelto a poner de relieve la necesidad de actuar, especialmente en lo que respecta a la mejora de las condiciones de acogida en las islas griegas, así como la necesidad de acelerar significativamente el ritmo de los retornos desde Grecia en el marco de la Declaración UE-Turquía. Ya se han dado los primeros pasos a través de nuevas estrategias nacionales para la acogida de migrantes y menores no acompañados, y, por su parte, el Gobierno se ha comprometido a revisar determinados aspectos del marco jurídico en materia de asilo con miras a acelerar la tramitación de los retornos e incrementar su número. No obstante, las complicadas condiciones a raíz del aumento de llegadas y el inicio del invierno no hacen sino incidir en la necesidad de actuar urgentemente. La Comisión y las agencias pertinentes de la UE están haciendo todo lo posible por ayudar a Grecia a acelerar la labor requerida.

Grecia sigue recibiendo el apoyo de la financiación de la UE y ya acumula más de 2 200 millones EUR de ayudas desde 2015<sup>14</sup>, donde se incluyen los 8 millones EUR

<sup>14</sup> Ayudas del Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Ayuda de Emergencia. La activación del Instrumento de Ayuda de Emergencia, destinado a hacer frente a las necesidades humanitarias de los migrantes y refugiados bloqueados en Grecia, concluyó en marzo de 2019. La ayuda proporcionada a lo largo de tres años ha ascendido a más de 643 millones EUR. La financiación de

proporcionados en septiembre de 2019 a dos proyectos de la Organización Internacional para las Migraciones con el fin de mejorar la protección y las condiciones de acogida de los menores no acompañados, así como reforzar la seguridad en las estructuras situadas en la parte continental. A lo largo de 2019, el Programa de Ayuda de Emergencia para la Integración y el Alojamiento (ESTIA), puesto en marcha por la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ha proporcionado alojamiento de alquiler a más de 25 000 solicitantes de asilo y refugiados, además de subsidios mensuales en efectivo a más de 72 000 personas. Asimismo, la UE ha financiado la labor de la Organización Internacional para las Migraciones y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia destinada a prestar apoyo *in situ* en instalaciones de acogida del continente<sup>15</sup>. Las agencias de la UE desempeñan un papel destacado, pero el trabajo tanto de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo como de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas depende de la disponibilidad de expertos de los Estados miembros. El bajo número de expertos destinados ha provocado un déficit constante sobre el terreno, que a su vez ha mermado la eficacia de las operaciones. Por otra parte, la Comisión está apoyando una serie de programas en curso gestionados por las autoridades griegas cuya finalidad es colmar las carencias en materia de asistencia jurídica, atención médica e interpretación, tanto en las islas como en el continente.

La financiación que la UE viene destinando a **Chipre** desde 2014 asciende ya a casi 100 millones EUR<sup>16</sup>, donde se incluyen más de 4 millones EUR en ayuda de emergencia. Se ha enviado asimismo a expertos de los Estados miembros, pero el incremento de la presión a la que está sometido Chipre exige mayores compromisos. En cooperación con la UE, Chipre ha elaborado un plan de acción global para la gestión eficaz de la migración, que ya está en marcha con el apoyo financiero y operativo de la Comisión y las agencias de la UE.

La Comisión continúa respaldando las actividades en pos de una solidaridad tangible también en el Mediterráneo oriental. Las solicitudes de asistencia a través de la reubicación desde Chipre y Grecia requieren una respuesta oportuna de los Estados miembros. La Comisión seguirá apoyando estos esfuerzos cuando sea necesario, en particular a través de la financiación con cargo al presupuesto de la UE que puede ponerse a disposición de los Estados miembros que participen voluntariamente en la reubicación<sup>17</sup>.

- **Ruta de los Balcanes Occidentales**

Desde el comienzo de la crisis en 2015, se han proporcionado más de 141 millones EUR en ayuda de la UE a los Balcanes Occidentales para afrontar de manera directa la crisis de refugiados y migratoria<sup>18</sup>. La ayuda también ha llegado en forma de asesoramiento especializado por parte de las agencias y los Estados miembros de la UE, prestando especial atención a la transposición de las normas y los criterios de la UE en la política y los marcos jurídicos nacionales en materia de migración. Se han enviado 48 guardias de fronteras invitados a Serbia y otros 146 a Macedonia del Norte. Si bien se ha contribuido al refuerzo de los sistemas de migración, asilo y gestión de fronteras, las capacidades administrativas

---

determinadas actividades, como las estructuras específicas para menores no acompañados o la atención sanitaria, se ha transferido a las autoridades griegas.

<sup>15</sup> Comprende la prestación de asistencia sanitaria y educación no formal, la creación de zonas seguras para los menores no acompañados y la formación del personal operativo.

<sup>16</sup> Casi 40 millones EUR en el marco del Fondo de Asilo, Migración e Integración (por ejemplo, para la acogida) y casi 52 millones EUR en el marco del Fondo de Seguridad Interior en apoyo de la política de visados, el control fronterizo y la cooperación policial.

<sup>17</sup> Los Estados miembros de reubicación pueden recibir una cantidad a tanto alzado de 6 000 EUR por solicitante, en aplicación del artículo 18 modificado del Reglamento (UE) n.º 516/2014 por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración.

<sup>18</sup> Además, desde 2007, en virtud de la ayuda financiera periódica del Instrumento de Preadhesión, se han proporcionado 216,1 millones EUR para ayudar a los socios de los Balcanes Occidentales en el ámbito de la migración.

nacionales siguen siendo limitadas y a menudo tienen dificultades para dar respuesta a los nuevos flujos migratorios.

Bosnia y Herzegovina ha experimentado un aumento significativo de las llegadas. Las estimaciones apuntan a que, desde enero de 2018, han entrado en el país más de 45 000 refugiados y migrantes. Esta situación ha planteado un grave desafío, pues ya hay aproximadamente 3 300 personas alojadas en los centros oficiales. Desde 2018, la Comisión está trabajando con los socios humanitarios y las autoridades con el objetivo de cubrir las necesidades básicas de los refugiados y los migrantes y ayudar al país a fortalecer su capacidad de gestión de la migración, para lo que se han asignado 34 millones EUR de financiación adicional de la UE. El apoyo, que se está destinando a centros de acogida temporales, acceso a los alimentos, servicios básicos y protección de los más vulnerables, ya llega a más de 3 500 personas.

Dado que se aproxima el invierno, las autoridades de Bosnia y Herzegovina deben encontrar rápidamente instalaciones adecuadas para alojar a los refugiados y migrantes que están bloqueados en el país. La UE está dispuesta a aportar financiación para las instalaciones adicionales, siempre y cuando cumplan las normas internacionalmente reconocidas, así como a apoyar a las comunidades locales más afectadas.

- **Ruta del Mediterráneo central**

#### ***Libia y los mecanismos de tránsito de emergencia***

La situación en **Libia** sigue siendo motivo de especial preocupación. La actuación de la UE para proteger a las personas desplazadas en el interior del país, a los refugiados y a los migrantes se ha enmarcado en la labor del Grupo de Trabajo Conjunto de la Unión Africana, la Unión Europea y las Naciones Unidas. Tras el estallido de un conflicto violento en Trípoli y sus alrededores en abril de 2019, el Grupo de Trabajo ha contribuido a acelerar la evacuación de refugiados y migrantes de los centros de internamiento cercanos a la primera línea y, en la medida de lo posible, a ayudarlos a encontrar un lugar seguro fuera de Libia.

El conflicto de Trípoli y sus alrededores dejó cientos de civiles muertos y heridos, y más de 150 000 se vieron obligados a abandonar sus hogares. Desde entonces, no se ha garantizado un alto el fuego duradero, y, a pesar de las medidas adoptadas para llegar a una solución política, la situación sigue siendo inestable.

El conflicto ha afectado especialmente a los migrantes y refugiados, y, en particular, a casi 3 300 personas de centros de internamiento situados en zonas tocadas por el conflicto. Uno de estos centros, el de Tajura, fue objeto de una serie de ataques aéreos que dejaron más de 50 víctimas mortales. Cuando los 482 refugiados y migrantes que aún había allí fueron liberados, se refugiaron en el **Centro de Encuentro y Salida del ACNUR** en Trípoli. Debido al aumento del número de llegadas, se ha superado la capacidad normal del Centro, y un gran número de personas vulnerables no han podido ser transferidas a este desde los centros de internamiento.

A pesar de la situación de seguridad, se mantienen los amplios programas de cooperación de la UE en Libia (por un total de 467 millones EUR), y, en julio, el Fondo Fiduciario de la UE para África adoptó nuevos programas<sup>19</sup>. Se ha acelerado el **apoyo de la UE a las personas vulnerables** afectadas por el conflicto. En este sentido, destacan la ayuda de emergencia directa y medidas de protección, como la asistencia médica o la ayuda psicosocial, también en los puntos de desembarco y los centros de internamiento libios cuando el acceso es posible. Como ayuda de emergencia, además de la prestación de asistencia médica, se han distribuido entre los refugiados y migrantes vulnerables alrededor de 185 000 productos no alimenticios y

---

<sup>19</sup> Estos programas reforzarán las actuaciones ya en curso destinadas a proteger y ayudar a los refugiados y a los migrantes vulnerables, especialmente en Libia; mejorar las condiciones de vida y la resiliencia de los libios; y fomentar las oportunidades económicas, la migración laboral y la movilidad en los países del norte de África.

equipos de higiene. A finales de septiembre, un equipo central de la misión de la UE de asistencia en materia de gestión integrada de fronteras en Libia, que había mantenido sus operaciones desde Túnez, pudo regresar a Trípoli.

La evacuación desde Libia ha sido vital. Desde septiembre de 2017, se ha evacuado a más de 4 000 personas, de las cuales en torno a 3 000 han sido llevadas al *Mecanismo de Tránsito de Emergencia* (MTE) del ACNUR en Níger, que está financiado por la UE. Además de estas evacuaciones al MTE, también se han realizado evacuaciones directas a Italia (808) y al Centro de Tránsito de Emergencia de Rumanía (303). Hasta el momento, de los evacuados a Níger, se ha conseguido reasentar a 1 856<sup>20</sup>. El centro de Níger se complementa ahora con un nuevo MET en Ruanda, país que, hasta el momento, ha aceptado acoger a un máximo de 500 personas simultáneamente. En las últimas semanas, se ha evacuado a Ruanda a casi 200 personas, y hay previstas más evacuaciones en los próximos meses. Se está ultimando un nuevo paquete de medidas de apoyo de la UE para el MTE de Ruanda.

Paralelamente, las autoridades de Níger han reducido el límite máximo de las operaciones del MTE a su nivel anterior, de modo que, posiblemente, no tendrá capacidad para recibir nuevas evacuaciones en lo que queda de año. Uno de los principales motivos de esta decisión es la lentitud de los reasentamientos. Por consiguiente, es sumamente importante que, en relación con los reasentamientos desde los MTE, los Estados miembros aumenten su disponibilidad y aceleren el ritmo.

Otra medida clave es la cooperación de la UE en materia de *retorno voluntario*. Gracias a la actuación conjunta con la Organización Internacional para las Migraciones desde noviembre de 2015, se ha contribuido de manera significativa al retorno de más de 49 000 migrantes procedentes de Libia<sup>21</sup> y se ha proporcionado asistencia posterior a la llegada y para la reintegración a más de 76 000 retornados en sus países de origen. Esta labor también ha ayudado al rescate de más de 23 000 migrantes en el desierto nigerino.

Con el objetivo de hacer frente a estos desafíos, el Grupo de Trabajo Conjunto de la Unión Africana, la Unión Europea y las Naciones Unidas para abordar la situación de los migrantes y los refugiados en Libia se reunió a nivel político al margen de la Asamblea General de las Naciones Unidas e identificó una serie de prioridades comunes de cara a las próximas medidas<sup>22</sup>. A este respecto, cabe señalar el apoyo a los desplazados en Libia y a la labor de registro de la Organización Internacional para las Migraciones, así como la creación de nuevas opciones de evacuación y la decisión de seguir presionando para que se ponga fin al actual sistema de internamiento arbitrario. Otros ámbitos son el refuerzo de las medidas de reintegración y la comunicación dirigida a evitar los viajes peligrosos.

### ***Apoyo a Italia y Malta***

Desde 2014, *Italia* ha recibido de la UE casi 1 000 millones EUR de financiación en materia de asilo, migración, seguridad y gestión de fronteras<sup>23</sup>. En julio de 2019, la UE asignó 0,7 millones EUR de ayuda de emergencia al Ministerio italiano del Interior y al ACNUR para apoyar la evacuación humanitaria de aproximadamente 450 personas desde Libia y Níger a Italia. Otro ejemplo reciente es un proyecto de 30 millones EUR en cinco regiones italianas cuya finalidad es hacer frente a la explotación de la mano de obra migrante en la agricultura y ayudar a la integración de los migrantes en el mercado laboral regular. El apoyo también se ha brindado a través de los conocimientos

---

<sup>20</sup> Alemania, Bélgica, Canadá, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Italia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza han participado en el reasentamiento desde Libia y el Mecanismo de Tránsito de Emergencia.

<sup>21</sup> El total de retornos voluntarios desde Libia, Níger, Mali, Mauritania y Yibuti supera los 61 000.

<sup>22</sup> Comunicado de prensa conjunto en [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/67915/joint-press-release-meeting-joint-au-eu-un-taskforce-address-migrant-and-refugee-situation\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/67915/joint-press-release-meeting-joint-au-eu-un-taskforce-address-migrant-and-refugee-situation_en).

<sup>23</sup> Fondo de Asilo, Migración e Integración y Fondo de Seguridad Interior, en particular 275 millones EUR en ayuda de emergencia.

especializados de las agencias y los Estados miembros de la UE, con un total de 144 expertos enviados por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en 2019 y 180 por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Estos conocimientos especializados siguen siendo una parte esencial de la contribución de la UE a la gestión de la migración y la preparación en el Mediterráneo central, y por ello es preciso que los Estados miembros mantengan el nivel requerido de disponibilidad de expertos.

La ayuda financiera destinada a **Malta** desde 2014 supera ya los 105 millones EUR<sup>24</sup>. El apoyo más significativo de la UE a Malta ha sido facilitar la reubicación de los migrantes y refugiados desembarcados. Además, se ha proporcionado a la Organización Internacional para las Migraciones una ayuda de emergencia de cerca de 0,5 millones EUR a fin de ayudar a Malta con la reubicación de hasta 500 personas.

### Mecanismos temporales para el desembarco

El informe de situación de la Comisión del mes de marzo puso de manifiesto la necesidad de encontrar una solución temporal más estructurada para el desembarco tras las operaciones de búsqueda y salvamento.

Los desembarcos acaecidos en el Mediterráneo central, también de buques de ONG, han mostrado claramente que es preciso hallar soluciones europeas que vayan en el sentido de un enfoque sostenible para la gestión de la migración basado en la solidaridad, la responsabilidad común y el respeto de los derechos fundamentales. A petición de los Estados miembros, la Comisión ha coordinado ejercicios de reubicación *ad hoc* a lo largo del año<sup>25</sup>. Esta coordinación activa por parte de la Comisión de los ejercicios posteriores al desembarco ha contribuido también a facilitar el desembarco. Esta labor se ha sustentado no solo en los esfuerzos de solidaridad de los Estados miembros receptores<sup>26</sup>, que han participado voluntariamente en los ejercicios, sino también en el respaldo de las agencias de la UE, en particular la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, bajo la coordinación de la Comisión. Asimismo, la financiación de la UE ha servido para apoyar a los Estados miembros en los desembarcos *ad hoc* y en la puesta en marcha de los procedimientos adecuados para el tratamiento y la reubicación de los migrantes.

Paralelamente, la Comisión ha fomentado y apoyado activamente el establecimiento de mecanismos temporales para el desembarco, a la espera del acuerdo sobre un sistema sostenible a largo plazo en la reforma del sistema europeo de asilo. Partiendo de las conversaciones mantenidas entre los Estados miembros, en junio se presentó un documento de trabajo de la Presidencia del Consejo sobre los acuerdos temporales para el desembarco. En julio, se mantuvieron en Helsinki y París una serie de debates que allanaron el camino para una reunión ministerial organizada en Malta el 23 de septiembre. En esta reunión, que congregó a los ministros de Alemania, Francia, Italia y Malta en presencia de la Presidencia finlandesa y de la Comisión, se perfilaron los puntos básicos de un conjunto de mecanismos previsibles y estructurales. El resultado se debatió posteriormente con todos los Estados miembros en el Consejo de Asuntos de Interior de 8 de octubre, en el que la Comisión animó al mayor número posible de Estados miembros a suscribir este esfuerzo de solidaridad. Tras el constructivo debate entre los ministros, la Comisión organizó un debate técnico con los Estados miembros participantes en la reubicación a fin de abordar las prácticas y los procesos de trabajo que se aplican en los ejercicios voluntarios de reubicación coordinados por la

<sup>24</sup> Se incluyen una asignación de 21 millones EUR en el marco del Fondo de Asilo, Migración e Integración, y 84 millones EUR en el marco de los programas nacionales del Fondo de Seguridad Interior para el período 2014-2020.

<sup>25</sup> A 7 de octubre, en los 14 desembarcos coordinados por la Comisión, los Estados miembros participantes se comprometieron a redistribuir a 1 187 migrantes, de los que 368 ya han sido reubicados.

<sup>26</sup> Desde 2018, Alemania, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, Portugal y Rumanía han participado en al menos uno de los ejercicios de reubicación *ad hoc*. Noruega también ha participado.

Comisión y apoyados por las agencias de la UE. La Comisión mantiene su compromiso de trabajar con los Estados miembros en pos de una solución sostenible para el desembarco tras las operaciones de búsqueda y salvamento en el Mediterráneo.

Los mecanismos temporales ponen de manifiesto la voluntad de los Estados miembros de comprometerse con una solidaridad tangible y pueden servir de inspiración para hacer frente a los flujos migratorios en otras partes del Mediterráneo.

- **Ruta del Mediterráneo occidental**

#### ***Apoyo a Marruecos***

**Marruecos** ha sufrido una intensa presión migratoria en los últimos años, como país de tránsito y también de destino. Para ayudar al país a afrontar la situación, la cartera de cooperación de la UE en materia de migración asciende ahora a 238 millones EUR, incluido el apoyo del Fondo Fiduciario de la UE para África. Gracias a ello, y en estrecha cooperación con España, se ha contribuido en gran medida a la reducción del número de llegadas a través del Mediterráneo occidental, a la lucha contra la migración irregular y al desmantelamiento de redes delictivas, además de a prestar apoyo a las personas vulnerables. La ayuda de la UE se ha centrado en reforzar la capacidad de Marruecos para gestionar los flujos dentro de su territorio y a partir de este, por ejemplo, a través de la estrategia nacional de migración y asilo de Marruecos, que ha contado con un respaldo institucional en materia de gestión de la migración, desarrollo de capacidades y gestión de fronteras. Se ha brindado protección y acceso a asistencia jurídica a los migrantes y refugiados vulnerables, prestando especial atención a los derechos de los menores no acompañados; asimismo, se han financiado el retorno voluntario y la reintegración. Marruecos es también un socio importante en el desarrollo de la migración legal, de ahí la puesta en marcha de planes piloto destinados a vincular la formación de trabajadores cualificados en este país con las necesidades de mano de obra en los Estados miembros. La experiencia adquirida a partir de los programas en curso contribuirá al desarrollo de nuevos programas dentro de una relación más amplia en materia de migración a largo plazo.

Como paso importante para relanzar las relaciones entre Marruecos y la UE, el 14.º Consejo de Asociación UE-Marruecos en junio incluyó la movilidad y la migración en cuanto que ámbito clave para la cooperación futura. Además, la mejora del clima bilateral ha dado lugar a la reanudación del diálogo sobre migración y movilidad en el marco de la Asociación de Movilidad. Este diálogo ha contado con el respaldo de una serie de reuniones de alto nivel y de contactos de expertos, tanto en Bruselas como en Marruecos.

#### ***Apoyo a España***

**España**, que cuenta con una asignación total de 737 millones EUR para el período 2014-2020, es uno de los principales beneficiarios del Fondo de Asilo, Migración e Integración y de los programas nacionales del Fondo de Seguridad Interior. Entre las prioridades de financiación figuran el refuerzo de la Oficina de Asilo y del sistema de acogida, la integración de los no nacionales, el envío a las fronteras de fuerzas y equipos reforzados, y el retorno. Además, desde 2018 se han concedido más de 42 millones EUR de ayuda de emergencia, con el objetivo, por una parte, de ayudar a las autoridades nacionales a gestionar el flujo migratorio en la costa meridional, en particular con nuevos centros locales de registro y el refuerzo de la Guardia Civil y la policía, y, por otra, de prestar apoyo a los migrantes a su llegada. Paralelamente, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas ha enviado a 240 expertos en 2019.

- **Abordar las causas profundas de la migración irregular**

A medio y largo plazo, es fundamental trabajar con los países socios en las cuestiones relativas a la resiliencia y la estabilidad, así como con miras a la creación de puestos de trabajo y oportunidades para los migrantes, los refugiados y las propias comunidades de acogida.

En el *norte de África*, se han puesto en marcha programas destinados a desarrollar tanto la infraestructura social como las oportunidades económicas. Por ejemplo, se han llevado a cabo dos programas de estabilización comunitaria en más de 50 municipios de Libia que han contribuido a mejorar el acceso de más de 1,7 millones de personas a los servicios básicos y han ayudado a 2 500 jóvenes emprendedores mediante programas de formación profesional. En Túnez, la UE ha invertido más de 200 millones EUR en programas de apoyo a la creación de empleo y al desarrollo económico gracias a los cuales más de 60 000 jóvenes se han beneficiado de préstamos en forma de microcréditos para la creación de pequeñas empresas. La ayuda de la UE a través de la cooperación bilateral con Marruecos, que ha alcanzado los 1 000 millones EUR desde 2014, ha contribuido a la creación de empleo y al desarrollo del entorno empresarial<sup>27</sup>.

En el *Cuerno de África y el Sahel y el lago Chad*, la atención se centra en promover las oportunidades económicas y de empleo, así como la resiliencia de las comunidades, la gobernanza y una mejor gestión de la migración. En la región del Sahel y el lago Chad, se ha prestado especial atención al tráfico ilícito y la seguridad. En el Cuerno de África, muchos de los programas han estado dirigidos a las grandes poblaciones de refugiados y desplazados internos de la región. En mayo de 2019 se aprobaron nuevos programas, en particular de apoyo a la salud y la educación en Sudán del Sur, y de apoyo a las comunidades vulnerables y las poblaciones desplazadas de Sudán, Etiopía y la región de los Grandes Lagos.

Un ejemplo de actuación en Asia es un programa adicional de 27 millones EUR cuyo fin es ayudar a *Afganistán* a crear oportunidades económicas en ciudades con una elevada afluencia de desplazados.

El *Plan de Inversiones Exteriores* de la UE ampliará el apoyo a los medios de subsistencia y las economías del África Subsahariana y de los países de la vecindad de la UE, lo que contribuirá también a hacer frente a las causas profundas de la migración irregular. Hasta la fecha, se han aprobado más de 4 000 millones EUR en virtud del Plan (1 540 millones EUR para 28 programas de garantía y 2 600 millones EUR para 121 proyectos aprobados de financiación mixta<sup>28</sup>). Se prevé que las garantías desbloqueen hasta 17 500 millones EUR en inversiones, que abarcarán ámbitos tales como el acceso a la financiación para microempresas y pequeñas y medianas empresas, la energía y la conectividad, las ciudades, la agricultura o el mundo digital. Por su parte, se espera que los proyectos aprobados de financiación mixta desbloqueen casi 24 000 millones EUR y que, de aquí a 2020, el Plan cumpla su objetivo de movilizar un total de inversiones de más de 44 000 millones EUR.

### Fondo Fiduciario de la UE para África

Desde su creación en 2015, el Fondo Fiduciario ha respaldado evacuaciones destinadas a salvar vidas, la mejora de la gestión de la migración y la lucha contra las redes de tráfico ilícito y contra las causas profundas de la migración irregular en 26 países africanos. El total

<sup>27</sup> La clasificación de Marruecos en el índice de facilidad para hacer negocios del Banco Mundial ha mejorado, del puesto 128 en 2010 al puesto 60 en 2018.

<sup>28</sup> El objetivo de las *garantías* es movilizar financiación adicional, en particular del sector privado, ya que con ellas se reduce el riesgo de la inversión privada y se absorbe parte de las pérdidas que pudieran sufrir los financiadores e inversores. La financiación mixta es la combinación de subvenciones con otras fuentes de financiación más comerciales.

del Fondo asciende a unos 4 500 millones EUR, de los que aproximadamente 4 000 millones EUR proceden de fondos de la UE y 528 millones EUR proceden de los Estados miembros, Suiza y Noruega. El Fondo Fiduciario, con 210 programas adoptados hasta la fecha, ha demostrado ser un instrumento flexible para ofrecer una respuesta rápida a las necesidades que van surgiendo.

Entre las medidas clave que hasta el momento han recibido el apoyo del Fondo Fiduciario se encuentran las siguientes:

- Ayuda para abandonar Libia: hasta la fecha, se ha facilitado el retorno voluntario asistido de alrededor de 49 000 personas y la evacuación de más de 4 400.
- Apoyo a los esfuerzos de gestión de la migración de Libia, Marruecos y Túnez en su lucha contra la migración irregular, la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes.
- En Gambia, 25 000 personas se benefician de un programa dirigido a ámbitos como la cohesión social y el empleo en el sector de las energías renovables, el ecoturismo y la agricultura moderna.
- Un programa en Costa de Marfil, que se está negociando con las autoridades, ayudará a modernizar el sistema de registro civil y contribuirá a establecer un sistema nacional de registro civil seguro.
- En el Cuerno de África, el apoyo se ha centrado en la seguridad alimentaria (más de 300 000 personas se benefician de ayudas para el mantenimiento del ganado) y la ayuda al empleo (más de 30 000 personas han podido desarrollar sus cualificaciones profesionales a través de la formación).
- En Sudán del Sur, está en marcha un programa que permite proporcionar un complemento salarial a más de 28 000 profesores de primaria de casi 2 500 escuelas, a fin de incentivarlos a no dejar su trabajo y estar más presentes en los centros, y, con ello, conseguir que los niños sigan asistiendo a la escuela.

El Fondo Fiduciario ha permitido, pues, dar respuesta a muchas necesidades esenciales. Los fondos de las tres áreas de programación (África del Norte, Cuerno de África, y Sahel y lago Chad) empezarán a agotarse a finales de este año. Por lo tanto, a fin de que estos programas cruciales puedan continuar, será fundamental reponer el Fondo Fiduciario de cara a 2020. Para ello, se requerirá la contribución de los Estados miembros, y, por tanto, la Comisión determinará las necesidades exactas.

#### • **Esfuerzos de la UE para ayudar a los refugiados y a los migrantes en todo el mundo**

El apoyo a los refugiados, los migrantes y los desplazados internos es uno de los principales resultados de la acción humanitaria y de desarrollo que la UE lleva a cabo en todo el mundo. De este modo, se proporciona ayuda inmediata a las personas afectadas, se da muestras de solidaridad con los esfuerzos de los países de acogida y se contribuye a la estabilidad de los movimientos migratorios. Además de la labor en Turquía, hay muchos ejemplos en todo el mundo de situaciones en las que la UE presta ayuda urgente y directa a los refugiados.

En *Venezuela*, la crisis ha desencadenado un desplazamiento masivo (hasta la fecha, más de 4 millones de personas han abandonado el país), y la UE ha movilizado cerca de 150 millones EUR tanto dentro como fuera de sus fronteras. La ayuda de emergencia en la región ha beneficiado a más de 1,3 millones de personas, y se brinda un apoyo adicional a favor de las capacidades de los países de acogida y del sector educativo. En octubre de 2019 se celebrará en Bruselas una conferencia que constituirá una oportunidad para que la

comunidad internacional refuerce su respaldo a los países de la región que acogen a refugiados venezolanos<sup>29</sup>.

El *Cuern de África*, que alberga a una quinta parte de los refugiados y las poblaciones desplazadas del mundo, ha sido uno de los puntos clave del apoyo de la UE en los últimos años. Este año, entre los nuevos proyectos figuran el apoyo a los refugiados en Etiopía, Sudán y Sudán del Sur, y más de 67 millones EUR de ayuda humanitaria directa.

El mes de agosto de 2019 marcó el segundo aniversario de la afluencia masiva de refugiados *rohinyás* desde Myanmar/Birmania a Bangladés. Hay casi un millón de refugiados rohinyás en Bangladesh, que dependen totalmente de la ayuda internacional. La financiación que viene aportando la UE desde 2017 en respuesta a esta crisis ha alcanzado ya casi 140 millones EUR y se dirige ante todo a cubrir las necesidades básicas de los refugiados y sus comunidades de acogida, si bien se está adoptando un enfoque cada vez más centrado en el desarrollo, además de tomar en consideración los riesgos específicos vinculados a las catástrofes naturales.

#### 4. LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO Y MEJORA DEL RETORNO Y LA READMISIÓN

- **Lucha contra el tráfico ilícito de migrantes**

La aplicación del Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes y el conjunto complementario de medidas operativas adoptadas por el Consejo en diciembre de 2018 han seguido influyendo en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, tanto dentro como fuera de la UE<sup>30</sup>.

El *Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes* de Europol constituye ahora una base eficaz para la actuación en este sentido. Su principal tarea es apoyar a las autoridades policiales y fronterizas con miras a la coordinación de operaciones transfronterizas de gran complejidad de lucha contra el tráfico ilícito de migrantes. En julio de 2019, se complementó con un equipo conjunto de enlace sobre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos, de manera que los funcionarios de enlace de los Estados miembros de la UE puedan trabajar aún más estrechamente en las investigaciones comunes. Durante los 9 primeros meses de 2019, el Centro respaldó 7 jornadas de intervención común y conjunta que condujeron a 474 detenciones y a la incoación de 75 acciones penales prioritarias. La Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial también está desarrollando planes de formación comunes. El 1 de octubre de 2019, se celebró la segunda reunión entre los servicios de la Comisión y las organizaciones de la sociedad civil para debatir la aplicación sobre el terreno de la legislación de la UE en materia de tráfico ilícito de migrantes<sup>31</sup>.

La estrecha *cooperación con terceros países* sigue siendo fundamental para prevenir el tráfico ilícito de migrantes. Un paso en este sentido son las campañas de información y sensibilización, a las que se han aportado hasta el momento más de 27 millones EUR, además de haber un nuevo programa en curso<sup>32</sup>. Las comunidades de la diáspora, como la diáspora senegalesa, de varios Estados miembros de la UE han participado en esta labor<sup>33</sup>. Se ha creado un grupo de trabajo específico sobre campañas de información y sensibilización en el

---

<sup>29</sup> Organizada conjuntamente por la UE, la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones los días 28 y 29 de octubre.

<sup>30</sup> <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/12/06/migrant-smuggling-council-approves-a-set-of-measures-to-fight-smuggling-networks/>

<sup>31</sup> A raíz de la evaluación del paquete sobre la ayuda ilegal a la inmigración irregular [SWD(2017)120], la Comisión se comprometió a colaborar con las partes interesadas pertinentes en la aplicación de la legislación, en particular en lo que se refiere a la no penalización de la ayuda humanitaria a los migrantes.

<sup>32</sup> La convocatoria de propuestas puede consultarse en el siguiente enlace: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/amif-2019-ag-call-04>.

<sup>33</sup> Alemania, Bélgica, España, Grecia, Italia, Malta y Portugal.

marco de la Red Europea de Migración para facilitar el intercambio de prácticas recomendadas entre los Estados miembros, las instituciones de la UE y las organizaciones internacionales, y garantizar una coordinación más estrecha entre estos agentes.

Esta labor se complementa con la cooperación policial, a través de *asociaciones operativas comunes*, para luchar contra las redes que intervienen en el tráfico ilícito de migrantes. En Níger, un equipo conjunto de investigación que reúne a las autoridades nigerinas, francesas y españolas ha dado lugar hasta el momento a 202 procesos judiciales. En breve, Senegal y Guinea pondrán en marcha dos proyectos que abarcarán tanto el tráfico ilícito de migrantes como la trata de seres humanos. En Senegal, la atención se centra en la cooperación entre ministerios y agencias. En Guinea, el proyecto también prestará atención a la gestión de las fronteras y los documentos de viaje. Otra medida clave es la cooperación de la UE con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Recientemente se ha puesto en marcha un programa regional en el marco del Fondo Fiduciario de la UE para África con el fin de contribuir al desmantelamiento de las redes delictivas que operan en el norte de África y que participan tanto en el tráfico ilícito de migrantes como en la trata de seres humanos.

La lucha contra el tráfico ilícito de migrantes también es una parte fundamental de la labor de las *misiones y operaciones de la política común de seguridad y defensa*, como la Operación Sophia (operación EUNAVFOR MED SOPHIA) y la misión de asistencia de la UE para la gestión integrada de las fronteras en Libia (EUBAM Libia). La célula de información sobre delincuencia, dentro de la Operación Sophia, ha demostrado ser especialmente útil a la hora de crear una conciencia operativa común entre las agencias de la UE implicadas y la propia Operación Sophia. Aunque cabe acoger con satisfacción la ampliación del mandato de esta operación hasta el 31 de marzo de 2020, la suspensión temporal del despliegue de sus activos navales que se vive desde marzo de 2019 ha afectado a la capacidad de la Operación para cumplir su mandato en todos sus aspectos. La EUBAM Libia, que está cooperando con el sistema judicial y los mecanismos de coordinación libios, se centra, en particular, en la necesidad de tener bajo control las fronteras para poder desarticular las redes de delincuencia organizada, incluidas las de tráfico ilícito de migrantes.

- **Retorno y readmisión**

Según los datos comunicados a Eurostat, en 2018 se ordenó el abandono de la UE de 478 155 personas en situación irregular, y 170 380 fueron efectivamente devueltas a un tercer país. Como resultado, la tasa de retorno en 2018 fue del 36 %, esto es, una ligera disminución desde 2017 (tasa de retorno del 37 %) <sup>34, 35</sup>. Algunos países contra cuyos nacionales se emite un número considerable de decisiones de retorno <sup>36</sup> presentan unas tasas de retorno muy bajas, como es el caso de Mali (1,7 %) o de Guinea (2,8 %).

### *Se requieren más esfuerzos en materia de retorno y readmisión*

Los 23 *acuerdos y disposiciones de readmisión en vigor* <sup>37</sup> (respaldados por herramientas de gestión de expedientes financiadas por la UE, proyectos de desarrollo de capacidades en

---

<sup>34</sup> El total de retornos a los países de los Balcanes Occidentales, que en general presentan unas tasas de retorno muy buenas, ha disminuido. Sin embargo, dejando a un lado a los Balcanes Occidentales, en 2018 se experimentó un incremento de la tasa de retornos, que pasó del 29 % en 2017 al 32 % en 2018.

<sup>35</sup> La tasa media de retorno entre los Estados miembros varía considerablemente. La variación no refleja necesariamente la eficacia de los sistemas de retorno, ya que puede deberse al empleo de distintos enfoques para la recogida y el tratamiento de datos. Aparte de los factores internos, la combinación migratoria puede influir de manera significativa, habida cuenta de los diversos niveles de cooperación, especialmente en lo tocante al retorno y la readmisión, que se observan entre los terceros países de origen.

<sup>36</sup> Los terceros países con un mayor número de nacionales (más de 10 000 al año) objeto de una decisión de retorno han sido principalmente los mismos que en 2018: Marruecos, Ucrania, Albania, Afganistán, Argelia, Irak, Pakistán, Guinea, Mali, Túnez, India y Nigeria.

<sup>37</sup> Se ha concluido la negociación de un 24.º acuerdo con Bielorrusia, pero aún no se ha firmado.

terceros países e intercambios de funcionarios de enlace) aportan beneficios desde el punto de vista de la mejora de la cooperación y la eficacia de los flujos de trabajo, y se están estudiando nuevos acuerdos y disposiciones en el marco del desarrollo de las relaciones con los socios. Sin embargo, los resultados siguen siendo decepcionantes en cuanto al número de personas retornadas.

Para que haya un mayor número de retornos, se precisan esfuerzos adicionales tanto en los Estados miembros como en colaboración con los terceros países. Ante todo, los *sistemas de retorno de los Estados miembros* deben estar orientados a garantizar que quienes reciban una decisión de retorno estén disponibles para su retorno efectivo. Entre las medidas clave figuran el seguimiento activo de la situación de los nacionales de terceros países durante la totalidad del procedimiento de retorno y el cumplimiento de su obligación de retornar, a fin de prevenir fugas y movimientos secundarios; y el refuerzo de la ayuda a los nacionales de terceros países que muestren una actitud cooperativa y deseen marcharse voluntariamente. También es preciso que se concluyan las negociaciones relativas a la refundición de la Directiva sobre retorno<sup>38</sup>, si bien ha habido progresos y el Consejo adoptó una orientación general parcial el 7 de junio de 2019. El Parlamento Europeo no aprobó una posición sobre este expediente durante la legislatura de 2014-2019. No obstante, a la espera de que se apruebe la refundición, los Estados miembros ya pueden ir mejorando sus resultados en relación con el retorno y la readmisión dando seguimiento al Plan de Acción renovado en materia de retorno presentado por la Comisión en 2017<sup>39</sup>.

Los Estados miembros deben hacer el máximo uso de los instrumentos de readmisión y de todas las herramientas a su disposición. La Comisión seguirá apoyando a los Estados miembros en la *aplicación de los acuerdos de retorno* y proseguirá las negociaciones relativas a nuevos instrumentos, siempre que la actuación a nivel de la UE aporte un valor añadido al proceso.

Tanto la negociación de instrumentos de readmisión como su aplicación se apoyan en un mensaje firme y coherente: la UE y sus Estados miembros esperan cooperación por parte del tercer país afectado, y esto puede pasar por que se recurra a más *medios de gran alcance para poner en práctica las medidas adoptadas*. A este respecto, la versión revisada del Código de visados de la UE, en vigor a partir de febrero de 2020, será un importante instrumento adicional que dará a la UE la posibilidad de adoptar medidas restrictivas en materia de visados para los terceros países que no cooperen suficientemente en la readmisión. También deben buscarse incentivos y apoyos adicionales en otros ámbitos políticos, según el caso concreto.

Será fundamental asimismo garantizar que el mandato ampliado de la *Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas* esté plenamente operativo en lo referente al retorno<sup>40</sup>. Se espera que, sumado al refuerzo sustancial de la propia Agencia, el refuerzo también de sus capacidades en materia de retorno para apoyar en mayor medida las actividades de los Estados miembros, con una reserva de monitores, escoltas y especialistas en retorno, ayude en los próximos años a mejorar la eficacia de la política de retorno de la UE. Esta será igualmente una de las funciones de la nueva red europea de funcionarios de enlace de inmigración<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> COM(2018) 634 final.

<sup>39</sup> COM(2017) 200 final.

<sup>40</sup> El mandato permite a la Agencia apoyar a los Estados miembros en todas las fases del proceso de retorno, en particular, por ejemplo, mediante la identificación de nacionales de terceros países sin derecho de estancia, la obtención de documentos de viaje válidos de terceros países, o el apoyo a la salida voluntaria y la reintegración en el país de origen.

<sup>41</sup> Reglamento (UE) 2019/1240, que entró en vigor el 24 de agosto de 2019 y establece un mecanismo de coordinación a nivel de la UE a través de una junta directiva y una plataforma de intercambio de

## 5. UNA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES MÁS SÓLIDA

Desde 2016, la Comisión, junto con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y los Estados miembros, ha proseguido la labor relativa a la aplicación del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas con la vista puesta en una *gestión europea integrada de las fronteras* en cuanto que responsabilidad compartida entre la Agencia y las autoridades nacionales. Un aspecto importante ha sido la labor de la nueva Agencia de velar por que las normas de la Unión sobre gestión de fronteras se apliquen en todas las fronteras exteriores, en particular mediante la creación de un mecanismo de reclamaciones gestionado por un agente independiente de derechos fundamentales.

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas es hoy un elemento central en las actividades de la UE para apoyar a los Estados miembros en la protección de las fronteras exteriores. En cuanto a la respuesta práctica, se ha creado un *contingente de reacción rápida* integrado por 1 500 guardias de fronteras y otros miembros del personal pertinentes, junto con un contingente de equipos de reacción rápida para su despliegue en caso de emergencia en las fronteras exteriores de cualquier Estado miembro. La Agencia también ha seguido prestando asistencia operativa a los Estados miembros a lo largo de las principales rutas migratorias en las fronteras exteriores tanto marítimas como terrestres, también en materia de retorno. El despliegue total a mediados de octubre de 2019 era de cerca de 1 400 guardias de fronteras y otros expertos, además de equipos<sup>42</sup>. Por otra parte, desde 2016, en apoyo a la vigilancia de las fronteras de la UE, la Agencia también recurre a la observación espacial a través del Programa Copernicus.

Se ha encomendado igualmente a la Agencia la tarea de llevar a cabo *evaluaciones anuales de la vulnerabilidad* a fin de determinar la capacidad y la preparación de los Estados miembros para hacer frente a las amenazas y los desafíos en las fronteras exteriores. La evaluación abarca los equipos, la infraestructura, el presupuesto y los recursos financieros de los Estados miembros, así como sus planes de emergencia para gestionar posibles crisis en las fronteras exteriores. La Agencia emite recomendaciones relativas a la capacidad de control de las fronteras de los Estados miembros. Al efecto, la Agencia ha completado dichas evaluaciones para la totalidad de los Estados miembros en tres ciclos anuales, en 2017, 2018 y 2019, y ha recomendado medidas concretas sobre los puntos vulnerables detectados en un total de 131 casos que exigen que los Estados miembros afectados adopten las medidas adecuadas, como aumentar sus respectivas capacidades o adaptar el despliegue de recursos humanos y equipos, así como su uso, a fin de mitigar tales puntos vulnerables. La Agencia sigue de cerca el cumplimiento de las recomendaciones.

Otro aspecto clave del Reglamento de 2016 es que se ha permitido el tratamiento de los *datos personales* recopilados por la Agencia a efectos de análisis de riesgos y de transmisión a las agencias de la UE y a los Estados miembros<sup>43</sup>. Por último, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas ha prestado apoyo a terceros países y ha contribuido a la derivación de nacionales de terceros países que necesitan protección internacional, garantizando al mismo tiempo la seguridad interna de la UE.

La Comisión ha negociado *acuerdos sobre el estatuto* con cinco países de los Balcanes Occidentales para permitir el despliegue de equipos con competencias ejecutivas en su territorio. El acuerdo con Albania entró en vigor el 1 de mayo de 2019, y se han desplegado rápidamente equipos de guardias de fronteras en la frontera albano-griega. El acuerdo con Montenegro se firmó el 7 de octubre y ahora está pendiente de la aprobación del Parlamento Europeo. Se han rubricado sendos acuerdos con

---

información. También se prevé la posibilidad de que las actividades de desarrollo de capacidades y las actuaciones comunes se financien con fondos de la UE.

<sup>42</sup> Patrulleros de altura, 18 buques patrulleros costeros/lanchas y 5 aeronaves; 4 helicópteros, 103 coches patrulla, 14 oficinas móviles y otros equipos ligeros.

<sup>43</sup> Los datos personales se anonimizan en los productos finales de análisis de riesgos.

Macedonia del Norte (julio de 2018), Serbia (septiembre de 2018) y Bosnia y Herzegovina (enero de 2019), que están a la espera de su firma.

En marzo de 2019, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo sobre una ***Guardia Europea de Fronteras y Costas reforzada y totalmente equipada***, y se espera que el nuevo Reglamento entre en vigor a principios de diciembre de 2019. Entre los nuevos elementos que serán clave desde el punto de vista operativo destacan la creación del cuerpo permanente de ***10 000 agentes operativos con competencias ejecutivas*** y la constitución de un contingente propio de equipos de la Agencia. El valor del nuevo instrumento legislativo queda también demostrado por la dificultad encontrada en todo momento para garantizar un apoyo suficiente por parte de los Estados miembros en respuesta a las peticiones de la Agencia de expertos para operaciones fundamentales en las fronteras, en particular en Grecia, España y Bulgaria. La falta recurrente de suficientes compromisos por parte de los Estados miembros ha llevado a la reasignación interna de recursos humanos y equipos técnicos por parte de los Estados miembros de acogida, financiada por la Agencia. Esta solución puede compensar de manera temporal las carencias existentes, pero no es acorde con el principio de responsabilidad compartida entre las autoridades competentes de todos los Estados miembros y la Agencia con miras a la protección eficaz de las fronteras exteriores.

La Agencia asumirá, asimismo, un mandato más fuerte en materia de ***retornos*** y cooperará más estrechamente con los países no pertenecientes a la UE, incluidos aquellos que no forman parte de la vecindad inmediata de la Unión. Este refuerzo proporcionará a la Agencia el nivel de ambición adecuado para responder a los retos comunes a los que se enfrenta Europa en la gestión de la migración y sus fronteras exteriores.

A raíz de la adopción de normas sobre la interoperabilidad de los sistemas de información y los nuevos sistemas de información fundamentales, se está avanzado en el diseño de una serie de ***herramientas mejoradas para el control fronterizo***<sup>44</sup>. Con ello, se colmarán las lagunas de información y se eliminarán los ángulos muertos, ya que será más fácil detectar identidades múltiples y luchar contra la usurpación de identidad. La Comisión está apoyando a los Estados miembros en la aplicación, con el objetivo de garantizar que los sistemas de información de la UE relativos a la gestión de la seguridad, las fronteras y la migración estén plenamente operativos antes del final de 2020. Para lograr un sistema eficaz que acabe con las carencias de información y garantice que se hace el mejor uso posible de estas herramientas, será esencial que el Parlamento Europeo y el Consejo concluyan con celeridad toda la legislación conexas. Deben señalarse, a este respecto, las negociaciones en curso sobre la revisión del Sistema de Información de Visados, Eurodac y las modificaciones correspondientes del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes.

## **6. MARCO JURÍDICO, REASENTAMIENTO, VISADOS Y VÍAS LEGALES**

La necesidad de reformar el ***Sistema Europeo Común de Asilo*** fue una de las lecciones más claras que se extrajeron de la crisis de 2015, y en particular la necesidad de hallar una mejor manera de asignar la responsabilidad de las solicitudes de asilo al Estado miembro de primera entrada ante una situación de llegadas masivas. En los debates en torno a la reforma de Dublín, propuesta en 2016 junto con otras seis propuestas<sup>45</sup> de revisión de la legislación en

---

<sup>44</sup> Reglamento (UE) 2019/817 (20.5.2019) y Reglamento (UE) 2019/818 (20.5. 2019). Los nuevos sistemas clave son el Sistema de Entradas y Salidas de la UE y el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV). También son fundamentales las medidas destinadas a reforzar el Sistema de Información de Schengen y ampliar el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales a los nacionales de terceros países.

<sup>45</sup> Las propuestas corresponden a la revisión de los siguientes actos jurídicos: 1) Reglamento de Dublín (que define el Estado miembro responsable de un solicitante de asilo), 2) Reglamento Eurodac (que amplía el alcance de la base de datos de impresiones dactilares de solicitantes de asilo), 3) Reglamento sobre la Agencia de Asilo de la UE (agencia que presta apoyo operativo a los Estados miembros), 4) Reglamento

materia de asilo, se han analizado las diferentes maneras en que los Estados miembros podrían demostrar su solidaridad en caso de necesidad. Ha habido progresos reales hacia un acuerdo preliminar en cinco de las siete propuestas. Sin embargo, una mayoría de los Estados miembros insiste en un enfoque global, por lo que es necesario encontrar una forma de avanzar respecto de los elementos esenciales del Reglamento de Dublín y del Reglamento sobre el procedimiento de asilo. El Parlamento Europeo ha adoptado un conjunto completo de mandatos.

El *reasantamiento* constituye no solo una alternativa segura y legal a los viajes irregulares y peligrosos para los refugiados, sino también una muestra de la solidaridad europea con países no pertenecientes a la UE que acogen a un gran número de personas que huyen de la guerra o la persecución. Hasta que se adopte la propuesta del Marco de Reasantamiento de la Unión, existen regímenes temporales. Desde 2015, se ha reasentado a casi 63 000 refugiados. En virtud del programa de reasantamiento vigente de la UE, 20 Estados miembros se comprometieron a ofrecer más de 50 000 plazas a los más necesitados. A 7 de octubre de 2019, se habían realizado 39 000 reasentamientos (el 78 % del compromiso total). Por tanto, es preciso que los Estados miembros mantengan esta dinámica y alcancen la cifra total a la que se comprometieron antes de que el programa expire al final del año. Los Estados miembros han respondido a la petición de la Comisión de continuar con los reasentamientos en 2020 y ya han ofrecido unas 30 000 plazas para este año, lo que confirma que mantienen su compromiso con el reasantamiento como vía segura y legal hacia la UE.

Si bien Turquía, el Líbano y Jordania siguen siendo los tres países con mayores cifras de reasantamiento hacia Europa, los esfuerzos también se dirigen a los países de la ruta del Mediterráneo central, sobre todo Egipto, Níger/Libia y Chad. Es conveniente dar especial prioridad a los reasentamientos desde los mecanismos de tránsito de emergencia de Níger y Ruanda.

La revisión reciente del *Código de Visados* completa la reforma de las normas relativas a los visados Schengen, iniciada por la Comisión en marzo de 2018. Ahora, el Código facilita el proceso de expedición de visados para los viajeros de buena fe o para estancias de corta duración, al tiempo que refuerza las normas de seguridad y contribuye a reducir la migración irregular. El hecho de que el Parlamento Europeo y el Consejo llegaran rápidamente a un acuerdo sobre la propuesta de la Comisión de modernizar el Sistema de Información de Visados complementaría la reforma<sup>46</sup>.

La política y los instrumentos en materia de *migración legal*, en particular para atraer talentos de fuera de la UE, han experimentado una evolución significativa en los últimos años. Ha habido una repercusión real: por ejemplo, la reforma de 2016 de las normas de inmigración para estudiantes, investigadores, trabajadores en prácticas y voluntarios ha ayudado a que el número de nacionales de terceros países que llegan a la UE para estudiar pasara de menos de 200 000 en 2011 a 320 000 en 2018<sup>47</sup>. Lamentablemente, las negociaciones sobre la reforma propuesta para aumentar el atractivo de la tarjeta azul de la UE y la competitividad de la

---

sobre el procedimiento de asilo (que sustituye a la actual Directiva y racionaliza las normas), 5) Reglamento de reconocimiento (que establece los requisitos para obtener el estatuto de refugiado), 6) Directiva sobre las condiciones de acogida (que garantiza unas normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo) y 7) Reglamento sobre el Marco de Reasantamiento (un nuevo instrumento que establece una vía legal para las personas que necesitan protección).

<sup>46</sup> La base de datos que contiene información sobre las solicitudes de visado y las decisiones al respecto se verá reforzada mediante una verificación más eficaz de los antecedentes de los solicitantes de visado y un mejor intercambio de información para colmar lagunas. Las negociaciones sobre el Sistema de Información de Visados están avanzadas, y pronto empezarán los diálogos tripartitos.

<sup>47</sup> Se trata de los primeros permisos expedidos con fines de estudio por parte de los Estados miembros contemplados por la anterior Directiva sobre los estudiantes y por la actual Directiva sobre los estudiantes y los investigadores, de modo que se excluyen Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido.

Unión se han estancado. Paralelamente, el marco de la migración legal a escala de la UE en su conjunto se ha sometido a una evaluación exhaustiva («control de adecuación»)<sup>48</sup>. Los resultados se tomarán en cuenta en el proceso de reflexión que se está llevando a cabo en relación con los próximos pasos.

Por otra parte, el desarrollo de *proyectos piloto de migración legal*, diseñados por los Estados miembros junto con los principales países socios de origen y tránsito, y con el apoyo de la Comisión, también ha contribuido a garantizar avances concretos en este ámbito. Su objetivo es buscar la adecuación entre nuevas competencias de los nacionales de terceros países y las necesidades del mercado laboral de la UE. En la actualidad, se están ejecutando cinco proyectos piloto sobre migración legal con financiación de la UE cuya finalidad es poner en marcha planes de movilidad circular y a largo plazo para jóvenes titulados y trabajadores de determinados países socios (Egipto, Marruecos, Nigeria y Túnez). Además de los beneficios que pueden aportar directamente a los terceros países y los propios migrantes, estos proyectos piloto pueden servir para incentivar el compromiso de los países socios con una gestión eficaz de la migración. Por consiguiente, la Comisión anima a los Estados miembros a que sigan desarrollando proyectos piloto y amplíen el alcance geográfico más allá del norte de África (que ha sido el principal objetivo hasta la fecha).

En el ámbito de la *integración*, la Comisión ha aumentado considerablemente su apoyo a los Estados miembros y a todas las partes interesadas a través de la financiación, la coordinación de políticas y el fomento del intercambio de experiencias y prácticas. Desde la puesta en marcha del Plan de Acción para la Integración en 2016, se ha llevado a cabo un amplio abanico de actuaciones en distintos ámbitos: educación, integración en el mercado laboral, facilitación del acceso a los servicios básicos y fomento de la participación. En lo referente a la integración en el mercado laboral, la Comisión ha creado una herramienta para elaborar perfiles de capacidades dirigida a nacionales de terceros países<sup>49</sup> y ha trabajado estrechamente, por una parte, con los interlocutores sociales y económicos, a fin de aplicar la *Asociación Europea para la Integración*, cuyo objetivo es mejorar la integración de los refugiados en el mercado laboral<sup>50</sup> (ya se han puesto en marcha varias acciones e iniciativas en distintos Estados miembros), y, por otra, con el sector privado, a través de la iniciativa «Empresarios unidos por la integración»<sup>51</sup>.

La Comisión también ha aumentado su respaldo a las *autoridades locales y regionales*, que llevan la delantera en la integración de los migrantes en nuestras comunidades. Recientemente se han puesto en marcha ocho grandes redes de ciudades y regiones para trabajar en el ámbito de la integración. La Comisión también ha unido sus fuerzas con el Comité de las Regiones, que ha puesto en marcha la iniciativa «Ciudades y regiones por la integración de los migrantes», una plataforma para el intercambio de ejemplos positivos entre alcaldes europeos y dirigentes regionales. Por otra parte, ha intensificado el respaldo a los Estados miembros a través de la Red Europea de Integración mediante la puesta en marcha de tres proyectos de asistencia mutua con el objetivo de fomentar el apoyo entre los Estados miembros con miras a la puesta en marcha de una nueva política o programa de integración.

---

<sup>48</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en).

<sup>49</sup> <https://ec.europa.eu/migrantskills/#/>.

<sup>50</sup> La Comisión y distintos interlocutores económicos y sociales firmaron la Asociación en diciembre de 2017 con el fin de colaborar estrechamente para promover la integración de los refugiados en el mercado de trabajo. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/integration/docs/20171220\\_european\\_partnership\\_for\\_integration\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/integration/docs/20171220_european_partnership_for_integration_es.pdf).

<sup>51</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/european-dialogue-skills-and-migration/integration-pact\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/european-dialogue-skills-and-migration/integration-pact_en).

## 7. CONCLUSIÓN

El presente informe ha expuesto los esfuerzos continuados de la UE para hacer frente al reto que plantea la migración desde el inicio de la crisis en 2015. La UE no solo ha sido capaz de gestionar los flujos, reducir las llegadas y salvar vidas, sino que su enfoque global ha permitido poner en marcha nuevas herramientas y constituye una prueba de su voluntad de ser solidaria y asumir responsabilidades, al mismo tiempo que se presta una ayuda concreta sobre el terreno. La UE sigue protegiendo a los migrantes y refugiados, ayudando a los Estados miembros sometidos a mayor presión, erigiendo una frontera exterior sólida y trabajando estrechamente con sus socios en todo el mundo. Toda esta labor ha contribuido a que los cimientos de la política migratoria de la UE sean ahora mucho más firmes que cuando estalló la crisis en 2015.

La UE ha proporcionado un valor añadido indispensable a los esfuerzos destinados a hacer frente al reto de la migración. El *apoyo operativo* prestado a los Estados miembros, en particular por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo y Europol, es un componente esencial de la seguridad en las fronteras y la política de retorno, la gestión de la migración y el asilo, y la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes. Se trata de una forma tangible de solidaridad que aúna los esfuerzos europeos y nacionales y refuerza la confianza. Por lo tanto, es fundamental que los Estados miembros no permitan que haya escasez de expertos destinados a colaborar con las agencias.

La *financiación* ha sido uno de los principales instrumentos para poner en práctica no solo las políticas de la UE, sino también su solidaridad. Esto mismo se refleja en las propuestas de la Comisión para el próximo marco financiero plurianual. Se propone casi triplicar los fondos destinados a la migración y la gestión de fronteras dentro de la UE, así como la puesta en marcha de un nuevo instrumento combinado de financiación exterior que cubra una décima parte del gasto destinado a la migración y que incluya, además, una reserva flexible para su movilización en caso de que surjan nuevas necesidades. Será primordial que la UE mantenga un nivel de financiación suficiente, tanto para responder a los imperativos humanitarios inmediatos como para crear una infraestructura de migración sólida a largo plazo. Durante la fase de transición entre un período de financiación plurianual y otro, será igualmente crucial que no se detenga la acción sobre el terreno, de manera que los progresos ya realizados no se diluyan, especialmente en el marco de los programas fundamentales en virtud de los fondos fiduciarios. Así pues, será fundamental reaprovisionar el Fondo Fiduciario de la UE para África en 2020.

Sin embargo, al mismo tiempo, siguen produciéndose muertes en el mar, y las soluciones *ad hoc* son claramente insostenibles. El riesgo de que aumente la presión migratoria persiste, debido, por una parte, a la inestabilidad a corto plazo y, por otra, a tendencias a largo plazo ligadas a la demografía y al cambio climático. La búsqueda de vías de entrada legales y de una integración adecuadas sigue planteando un desafío. Los retornos, la readmisión y la reintegración de los que no necesitan protección también requieren que se prosiga la labor. Es, pues, más importante que nunca culminar un sistema a largo plazo y sostenible a escala de la UE que permita gestionar mejor la migración en todos sus aspectos. Para ello, es preciso avanzar en la labor ya realizada en materia de apoyo operativo y financiero, completar y poner en marcha el marco legislativo, y consolidar las asociaciones con terceros países. El camino a seguir, en particular por lo que respecta a la reforma legislativa, debe basarse en una mayor solidaridad y una mayor voluntad de compromiso por parte de todos.

Si bien es crucial que los *mecanismos temporales para el desembarco* se pongan en práctica con el respaldo de una masa crítica de Estados miembros, también es necesario acelerar la consecución de un *marco jurídico* de la UE completo y sostenible en materia de migración y asilo. Aunque se han realizado algunos progresos, todavía está pendiente la reforma global del Sistema Europeo Común de Asilo. Se requerirá un enfoque común para garantizar un sistema

de asilo justo y duradero de modo que la UE pueda responder a las demandas futuras de una manera eficaz y que refleje nuestros valores.

La migración, que ha ido cobrando mayor importancia para los ciudadanos de la Unión, se ha convertido en una de las principales prioridades en las relaciones de la UE con nuestros socios. Ahora, en la profundización de las *asociaciones con los terceros países*, debe velarse por que esta dimensión esté plenamente integrada y pase a ser un componente de pleno derecho de unas relaciones duraderas en las que se puedan incluir ámbitos como la migración legal, la lucha contra el tráfico ilícito y la readmisión.

Además, un sistema *Schengen* plenamente operativo es fundamental tanto para la propia UE como para su economía. Debemos proseguir nuestros esfuerzos dirigidos a reforzar el sistema e instaurar un clima de confianza a fin de poder volver a un espacio Schengen sin fronteras interiores.

A lo largo de los últimos cuatro años, las políticas puestas en práctica han mostrado que la UE es capaz de hacer frente a circunstancias imprevistas, hallar soluciones comunes y actuar de forma concertada para obtener resultados concretos. Pero aún queda mucho por hacer. La situación sigue siendo delicada, como ponen de manifiesto el reciente aumento de las llegadas a través del Mediterráneo oriental y la reanudación de las hostilidades armadas en el nordeste de Siria, que amenazan con comprometer la estabilidad de toda la región. No hay cabida para la autocomplacencia. No obstante, ahora se dispone de una base adecuada para completar la labor de creación de un sistema europeo de migración y asilo robusto y eficaz, que respete la solidaridad y la responsabilidad, y produzca resultados.