

Bruselas, 11 de septiembre de 2015
(OR. en)

11782/1/15
REV 1

JAI 639
ASIM 77
FRONT 176
RELEX 698
COMIX 382

NOTA

De: Presidencia
A: Consejo

Asunto: Migración: Acción de la UE, estado de la cuestión y próximas etapas

1. Europa se enfrenta a una crisis migratoria **sin precedentes**. Ahora más que nunca es necesaria una **respuesta conjunta de la UE**. En este contexto es preciso acelerar la puesta en práctica de las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 25 y 26 de junio de 2015 y la Agenda Europea de Migración. Asimismo, la UE debe desplegar medidas extraordinarias y de emergencia para aliviar la carga en los Estados miembros situados en primera línea y en los de acogida.
2. La presente nota de la Presidencia pretende exponer el **estado en el que se encuentra la actuación de la UE**. Incluye una previsión de las próximas etapas, en particular elementos de programación a corto o medio plazo¹.

A. Asilo: protección y acogida de personas respetando plenamente los valores fundamentales de la UE

3. Con objeto de garantizar la protección internacional de las personas que la necesitan, la UE tiene en cuenta todos los mecanismos disponibles, en particular la reubicación y el reasentamiento.

¹ Las medidas a corto plazo enumeradas en la presente nota deben ponerse en práctica en los próximos tres meses, mientras que las medidas a medio plazo deben surtir efecto en el plazo de un año.

4. A fin de aliviar la presión en materia de asilo sobre los países que están soportando cifras récord de migración, es necesario buscar una distribución más equitativa a escala europea. Para lograr este objetivo, los Estados miembros acordaron acometer tareas de reubicación que van a la par con el apoyo operativo prestado a los Estados miembros beneficiarios para que sobrelleven mejor la excepcional presión que afecta a los sistemas de asilo y migración. El 14 de septiembre, el Consejo adoptará las **medidas provisionales de reubicación en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia**. Dichas medidas entrarán en vigor el 16 de septiembre. El procedimiento acelerado permitirá la reubicación de personas que hayan llegado a Italia y Grecia desde el 15 de agosto. Los Estados miembros deben comenzar a reubicar inmediatamente a personas desde Grecia e Italia. Se recuerda que la Presidencia espera ofrecimientos para completar los compromisos restantes.
5. Unas rápidas negociaciones deberán dar lugar a la adopción de la **Decisión por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de los Estados miembros que se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por una determinada afluencia de nacionales de terceros países, propuesta recientemente**². Las cifras propuestas por la Comisión en su propuesta relativa a medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional constituyen una base sólida para llegar a un acuerdo sobre la distribución. Hacemos un llamamiento a todos los Estados miembros para que participen de forma responsable y demuestren la solidaridad de la UE.
6. Consciente de la desigual distribución sistémica, el Consejo intentará conseguir sin demora una distribución de cargas más equitativa. La Presidencia espera con interés el inicio de las negociaciones con el Parlamento Europeo sobre la base de la **propuesta de Reglamento por el que se establece un mecanismo de reubicación en caso de crisis**. No obstante, la situación exige que se muestre más solidaridad sobre el terreno. En el contexto de la extraordinaria situación actual y mientras se esperan medidas estructurales a escala de la UE, deben alentarse las iniciativas adicionales de distribución directa y las medidas de gestión sobre el terreno, como las iniciadas de forma espontánea en Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, la República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Lituania, Luxemburgo, Portugal y Suiza.

² Las propuestas mencionadas tienen en cuenta las posiciones y situaciones jurídicas específicas de los distintos Estados miembros.

7. Durante la sesión del Consejo del 14 de septiembre, se pedirá a la Comisión Europea y a los Estados miembros afectados que informen sobre la aplicación de los **puntos críticos**. Los puntos críticos deberán estar operativos inmediatamente tras la entrada en vigor de la Decisión del Consejo sobre reubicación³. El Consejo acoge favorablemente los esfuerzos ya emprendidos por los Estados miembros beneficiarios para establecer puntos críticos. Para facilitar la aplicación eficaz del procedimiento de reubicación desde el principio, deben nombrarse y desplegarse sin más demora funcionarios de enlace de los Estados miembros. Debe darse prioridad a las infraestructuras necesarias para la identificación, el registro y la toma de impresiones dactilares de los inmigrantes. Habrá que crear puntos críticos adicionales cuando y donde sea necesario.
8. Se **deberá canalizar inmediatamente** a los solicitantes de asilo **hacia un procedimiento de asilo** que dependa de los equipos de apoyo de la EASO. El registro y la toma de impresiones dactilares de los migrantes han de estar estrechamente ligados a unas **políticas de retorno eficaces** para aquellos que no necesiten protección. Frontex ayudará a los Estados miembros coordinando el retorno de los migrantes irregulares.
9. Deben abordarse las deficiencias del **sistema actual de toma de impresiones dactilares**, según el cual no puede obligarse a los inmigrantes que soliciten asilo a facilitar sus impresiones dactilares, aprovechando plenamente o modificando, en su caso, la legislación pertinente en materia de asilo. Mientras tanto, deben seguirse concienzudamente las directrices para facilitar la toma sistemática de impresiones dactilares acordadas por los Estados miembros⁴, incluso mediante la aplicación, en caso necesario, del artículo 15 sobre internamiento de la Directiva relativa al retorno⁵. El Consejo podría pedir a la Comisión que elabore un código de conducta operativo para los funcionarios de los cuerpos y fuerzas de seguridad y prevea la formación adecuada.
10. En el marco jurídico actual (artículos 13 y 10 del Reglamento 439/2010), los Estados miembros sometidos a una elevada presión migratoria pueden solicitar a la EASO que **despliegue un equipo de apoyo al asilo y, en caso necesario, coordine las acciones de apoyo** destinadas a ellos. Se pide a los Estados miembros afectados que utilicen esta posibilidad.

³ Decisión del Consejo relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia (documento 11161/15) que el Consejo adoptará formalmente el 14 de septiembre de 2015.

⁴ Doc. 11013/15.

⁵ Directiva 2008/115/CE.

11. La **capacidad de acogida** en la UE es limitada. Debido a la actual presión migratoria, está al límite de sus posibilidades en muchos países. La afluencia de migrantes a los Estados miembros seguirá siendo elevada. Es necesario crear rápidamente y a medida más centros de acogida polivalentes. El ACNUR declaró su disposición a apoyar a los Estados miembros situados en primera línea y el Consejo celebra esta futura gestión conjunta de la primera acogida. Para aliviar la carga de los Estados miembros sometidos a presión, debe pedirse a los Estados miembros y a la Comisión Europea que estudien la posibilidad de crear centros junto con la EASO y cofinanciados por el presupuesto de la UE, cuando sea necesario y mediante el establecimiento de programas.
12. A corto plazo, los Estados miembros deben preparar **planes nacionales de acogida** para generar capacidades adicionales. Podrían estudiar la posibilidad de introducir opciones innovadoras junto con la sociedad civil, como el «alojamiento en domicilios particulares».
13. Para preparar la temporada de invierno, se recuerda que los Estados miembros sometidos a una presión excepcional pueden solicitar la activación del **mecanismo de protección civil**. Los Estados miembros deben estar preparados para responder positivamente a todas las solicitudes urgentes de los Estados miembros que lo necesiten⁶. Podría pedirse a corto plazo a la Comisión Europea que proponga una base jurídica para reforzar el marco de solidaridad financiera de la UE, ofreciendo apoyo directo a las organizaciones de la sociedad civil que intervienen en operaciones de socorro dentro de la UE.
14. La **integración** de los migrantes es una de las claves para una gestión migratoria eficaz y global. Por consiguiente, el Consejo pide a sus Estados miembros que colaboren, junto con la Comisión Europea, respecto de un paquete en materia de integración, que los Estados miembros habrán de traducir en acciones. En concreto, deben ser parte integrante de ese enfoque las medidas que faciliten el acceso a la formación y a la integración en el mercado laboral de nacionales de terceros países, como el aprendizaje de idiomas y competencias, el acceso a la formación profesional, la inserción en los mercados de empleo nacionales o el acceso a apoyo para la creación de empresas. La Comisión Europea debe optimizar y mejorar el uso de la financiación a través del FAMI y el FSE como apoyo a las políticas de integración de los Estados miembros, así como garantizar sinergias adecuadas en los programas nacionales.

⁶ Véase la carta conjunta de los comisarios Andriukaitis, Avramopoulos y Stylianides de fecha de 9 de junio de 2015, Ares(2015) 2410738.

15. La **Carta de los Derechos Fundamentales de la UE** estipula en su artículo 18 que se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 1951. La UE protegerá a aquellas personas que necesiten protección internacional. Dos herramientas fundamentales a tal efecto son:
- a) los **programas regionales de protección y desarrollo**, que posibilitan que las personas que necesitan protección internacional permanezcan en un entorno cercano a su región de origen y permiten una intervención rápida en la reconstrucción desde una perspectiva posterior al conflicto;
 - b) los **programas de reasentamiento** como principal vía legal hacia Europa. En este contexto, la Presidencia toma nota de que la Comisión Europea considera la posibilidad de presentar a corto plazo una propuesta sobre el reasentamiento de nacionales sirios.
16. Las tasas de reconocimiento y la duración de los procedimientos difieren en los Estados miembros, lo que genera factores de atracción y disuasión para los movimientos de personas que buscan protección. La UE necesita una **aplicación rápida y plena del Sistema Europeo Común de Asilo** y un mecanismo para la ejecución de un procedimiento de decisión basado en normas realmente convergentes, incluidas normas comunes en lo que se refiere a la duración de los procedimientos y las tasas de reconocimiento.
17. Para abordar de manera más eficaz las situaciones en las que un gran número de solicitudes de asilo las presentan nacionales de terceros países que presuntamente no reúnen los requisitos para obtener protección internacional, el **Consejo adoptó el 20 de julio de 2015 unas Conclusiones** en las que hacía hincapié en la importancia de un enfoque coordinado entre los Estados miembros sobre la designación a escala nacional de terceros países como **países de origen seguros**. Los Estados miembros se comprometen a poner en práctica a corto plazo estas Conclusiones. Se da prioridad a la evaluación de los países de los Balcanes occidentales, puesto que la mayoría de las listas nacionales ya incluyen a esos países. Además, todos los países deben evaluar, sin demora, qué otros terceros países pueden designarse como países seguros. La EASO presentará un estado de la cuestión el 14 de septiembre.
18. El Consejo acoge favorablemente y apoya la propuesta de la Comisión Europea de una **lista de la UE de terceros países de origen seguros** y comenzará inmediatamente las negociaciones. La Presidencia espera con interés el inicio rápido de las negociaciones con el Parlamento Europeo.

19. A fin de proceder a la identificación rápida de los **migrantes vulnerables**, se pide a los Estados miembros que sigan intercambiando buenas prácticas y estadísticas. En particular, es preciso abordar la situación de los menores no acompañados sin allegados, hermanos ni familiares en el territorio de los Estados miembros, evitando así el riesgo de que sean objeto de explotación. Para ofrecer seguridad jurídica en lo que respecta a la responsabilidad para examinar la solicitud de protección internacional en esos casos, el Consejo, a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-648/11, concluirá las negociaciones con el Parlamento Europeo sobre la modificación del artículo 8, apartado 4, del Reglamento 604/2013.
20. Tanto los nacionales de terceros países como las personas que carecen de nacionalidad vienen a la UE en un contexto de inmigración ilegal, migración legal y protección de refugiados. La ejecución de acciones conjuntas sobre la **protección de apátridas** reduce el riesgo de discriminación o desigualdad de trato de los apátridas dentro de la UE. Los apátridas serían identificados y protegidos en toda la UE y no tendrían que recurrir al sistema de asilo del país en el que residan o a otro Estado miembro para intentar encontrar salida a su limbo jurídico. Aun reconociendo que la disminución de la apatridia mediante la adquisición de una nacionalidad es competencia exclusiva de cada Estado miembro, la UE puede considerar la posibilidad de facilitar un intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros sobre los mecanismos para determinar la condición de apátrida.
21. Los grupos de trabajo del Consejo abordarán, en cuanto se publique, un análisis conjunto que realizarán la EASO, Europol y Frontex sobre los **movimientos secundarios**. Conforme a lo anterior, se pide al Consejo que acuerde las medidas de seguimiento apropiadas.

B. Fronteras: salvamento de vidas y control eficaz

22. El Consejo pide a los Estados miembros que refuercen la gestión de fronteras y las **actividades de Frontex** con el objeto de apoyar a los países situados en primera línea.

23. Los Estados miembros acuerdan reforzar las operaciones conjuntas **Tritón 2015** y **Poseidón 2015** de Frontex. En lo que se refiere a las **operaciones Tritón 2015** y **Poseidón 2015**, y con vistas a poner en práctica las Conclusiones del Consejo Europeo de 23 de abril, deben reforzarse aún más las siguientes actuaciones de los Estados miembros: despliegue de equipos técnicos adicionales como buques patrulleros y aviones de vigilancia, así como el refuerzo de los recursos humanos. Se está ofreciendo un apoyo continuo en el desarrollo del concepto de los puntos críticos y del grupo operativo regional de la Unión Europea. Desde comienzos de 2015 hasta el 9 de agosto de 2015, la Operación Tritón identificó a 270 traficantes de personas. En lo que se refiere a la **Operación Poseidón 2015**, los Estados miembros han contribuido significativamente a la mejora de la vigilancia de las fronteras, particularmente desplegando todo tipo de medios técnicos, contribuyendo a las actividades de búsqueda y salvamento (SAR), así como a la mejora de las actividades de información y análisis. Asimismo, los Estados miembros han contribuido ampliamente, mediante una serie de acuerdos bilaterales de cooperación, a las tareas de búsqueda y rescate humanitarios destinados a impedir que se siga produciendo la trágica pérdida de vidas humanas en el mar.
24. El objetivo de la operación de gestión de crisis **EUNAVFOR MED** es ayudar a dismantelar el modelo comercial de la trata de seres humanos y las redes de tráfico en el Mediterráneo central meridional. Abordar esas redes es parte esencial del esfuerzo de la UE por salvar vidas y prevenir la explotación de los migrantes. Frontex y EUNAVFOR MED están estudiando la mejor forma de cooperar mutuamente desde la planificación inicial de la operación militar. En la primera fase la operación EUNAVFOR MED ayudó con éxito a detectar y controlar las redes migratorias, obteniendo información y patrullando en alta mar. En la reunión del Comité Político y de Seguridad (CPS) del 27 de agosto de 2015, el Comandante Operativo de EUNAVFOR MED declaró estar dispuesto a pasar a la fase siguiente de la operación, centrada en llevar a cabo visitas de inspección, registros, apresamientos y desvíos en alta mar en los buques sospechosos de utilizarse para la trata o tráfico de seres humanos, en las condiciones previstas en la legislación internacional aplicable, entre otras la CNUDM y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes. Mientras tanto, los ministros de Defensa y de Asuntos Exteriores se reunieron por separado e informalmente para debatir entre otros aspectos la migración y la operación EUNAVFOR MED. Parece que hay un amplio consenso en favor de pasar a la fase siguiente. El Consejo, después de evaluar las condiciones de la transición a la siguiente fase, decidirá si se pasa o no a la fase 2bi). El CPS aplicará seguidamente la decisión del Consejo.

La transición a la fase 2bi), que permite a la operación EUNAVFOR MED actuar también en las aguas territoriales e interiores de los Estados costeros de que se trate, solo será posible una vez que se disponga de una resolución del CSNU y del consentimiento explícito del Estado miembro en cuestión. El 14 de septiembre, el Consejo de Asuntos Generales llevará a cabo una evaluación para pasar a la siguiente fase.

25. Frontex y los Estados miembros deberán evaluar con rapidez la necesidad de **desplegar equipos de intervención rápida en las fronteras** en fronteras sensibles como las de Hungría, Grecia e Italia. Frontex ha preparado actividades operativas en la frontera entre Turquía y Grecia (Actividades operativas flexibles de operaciones conjuntas 2015 - frontera sudoriental, así como su componente adicional llamado Ejercicio de Intervención Rápida - REX 2015). Estas actividades pretenden reforzar la capacidad de respuesta de Grecia frente a las presiones migratorias en sus fronteras con Turquía, centrándose en el control fronterizo en los puntos de entrada de estas fronteras. Frontex pidió a los Estados miembros que faciliten más recursos a fin de satisfacer las necesidades de esas actividades.

26. A tenor del artículo 33 del Reglamento **Frontex**, la segunda evaluación de la Agencia, que abarca el periodo comprendido entre julio de 2008 y julio de 2014, se propuso determinar los puntos fuertes y las posibles deficiencias en la aplicación del Reglamento. Destaca la necesidad de disponer de más instrumentos y mecanismos que aumenten la eficacia de las actividades de la Agencia. El próximo Consejo de Administración de Frontex deberá aprobar el informe definitivo. El Consejo de Administración presentará las principales conclusiones, como recomendaciones, a la Comisión Europea. Las recomendaciones servirán de base para todo futuro documento político o propuesta jurídica de la Comisión en cuanto al futuro de Frontex (modificando su Reglamento), posiblemente para finales de 2015 o a principios de 2016. La reforma del mandato de la Agencia habrá de ser ambiciosa, sobre todo en relación con las competencias ejecutivas para los puntos críticos, con su papel en la aplicación eficaz de la política de retorno a escala de la UE y con el presupuesto y los recursos humanos de la Agencia. Los ministros de Asuntos Exteriores debatirán el futuro de las fronteras exteriores de la UE en la sesión del Consejo del 4 de diciembre.

C. Políticas de retorno y readmisión: intensificación de la cooperación pragmática y mejora del índice de retornos de la UE

27. El retorno consiste en varias acciones relacionadas entre sí. Unos puntos críticos eficaces y una cooperación activa con los países terceros correspondientes son factores clave para una política efectiva de retorno.
28. Los terceros países deben repatriar a sus nacionales que no tienen derecho a permanecer en la UE. Debe incrementarse **la cooperación operativa y política y las asociaciones para la readmisión** con los países de origen y de tránsito, especialmente cuando se considere que los planteamientos oficiales mediante acuerdos de readmisión son demasiado engorrosos o no dan resultados. Los Estados miembros que hayan realizado con éxito operaciones de retorno a los países de origen de que se trate dirigirán las operaciones de retorno a esos países, permitiendo así que otros Estados miembros superen las posibles dificultades.
29. Según las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015, la cooperación con los terceros países de origen es una de las prioridades de la Unión Europea. En **todos los contactos a nivel político entre la Unión Europea y los países clave de origen o tránsito de migrantes irregulares con índices bajos de retorno** debe abordarse el tema de la readmisión, en particular con los países candidatos. A este respecto, el Alto Representante tiene un papel importante que desempeñar. A corto plazo, la diplomacia de la UE debe intervenir plenamente a través de las Delegaciones de la UE a fin de promover la cooperación activa con las autoridades de los terceros países.
30. Las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio invitaban a la Comisión Europea a establecer un **programa europeo de retorno específico**. La Comisión Europea presentó su programa europeo de retorno el 9 de septiembre de 2015. El Consejo respalda totalmente un programa europeo de retorno que tenga efectos directos sobre el terreno. Por ello, la Presidencia pide a los Estados miembros que sigan el enfoque pragmático que presenta la Comisión Europea en su **manual sobre retorno**.
31. Los Estados miembros deben **acelerar los procedimientos para dictar y hacer cumplir las decisiones de retorno** al tiempo que respetan los derechos individuales de los migrantes objeto de retorno. El mecanismo de evaluación de Schengen ofrece a la Comisión la posibilidad de estudiar y evaluar las prácticas concretas de los Estados miembros en este ámbito.

32. A fin de aumentar el índice de retorno, la aplicación eficaz y el seguimiento del programa europeo de retorno son prioridades para los Estados miembros, la Comisión Europea y Frontex. El resultado previsto dependerá de los **recursos necesarios para su financiación**. Así pues, el Consejo debe pedir a la Comisión Europea que prepare un conjunto específico de recursos financieros que haga posible aplicar con éxito las distintas acciones y que permita a Frontex desempeñar con eficacia sus cometidos.
33. Deben utilizarse todos los apoyos, y especialmente la política exterior y de visados, para aumentar la aceptación por los países de origen del **salvoconducto de la UE** para el retorno de los migrantes irregulares⁷. A corto plazo, la Comisión Europea deberá dar los pasos necesarios para incrementar los aspectos de seguridad del presente documento.
34. **Frontex** deberá estar en el eje del programa europeo de retorno. El Consejo aprovechará su sesión de diciembre para acordar orientaciones acerca del futuro de Frontex a largo plazo. Mientras esté en curso ese ejercicio, el Consejo apoyará a Frontex para que aproveche plenamente su mandato, organizando **operaciones de retorno comunes**. A este respecto, el Consejo apoya asimismo la creación inmediata de una oficina europea Frontex en materia de retorno.
35. Mediante la adopción de las Conclusiones del Consejo, este desea destacar que todos sus Estados miembros están tomando todas las medidas necesarias para garantizar que las **decisiones de prohibición de entrada** adoptadas a tenor del artículo 11 de la Directiva sobre retorno se inserten siempre en el **Sistema de Información de Schengen (SIS)** según lo dispuesto en el artículo 24, apartado 3, del Reglamento SIS II. En paralelo, el Consejo apoya los trabajos a largo plazo en curso llevados a cabo por la Comisión Europea con miras a proponer mejores normas a este respecto, en el contexto del nuevo conjunto de medidas legislativas sobre el SIS.
36. A fin de aumentar la eficacia operativa de la política de retorno, los Estados miembros deberán utilizar en la mayor medida posible la opción de reconocer las decisiones nacionales sobre retorno que contempla la Directiva 2001/40/CE relativa al **reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión** de nacionales de terceros países.

⁷ Recomendación del Consejo, de 30 de noviembre de 1994, relativa a la adopción de un documento de viaje normalizado para la expulsión de nacionales de terceros países.

D. Cooperación internacional: fomento de la cooperación sobre el terreno y camino hacia la conferencia a alto nivel sobre la ruta de los Balcanes occidentales y la Cumbre de La Valeta

37. La gestión de la migración supone un **reto universal**. Las iniciativas en solitario, o las respuestas unilaterales no alcanzan lo necesario. La naturaleza mixta de los flujos migratorios en sí misma -migrantes que necesitan protección internacional y migrantes económicos- exige un enfoque completo. La UE solamente podrá tener éxito si todas sus políticas, es decir asuntos exteriores, política comercial, cooperación para el desarrollo, ayuda humanitaria, políticas de asilo y migración y seguridad interior comparten sus objetivos.
38. Será esencial abordar las **causas primeras**; el origen de los flujos migratorios es exógeno a la UE. Sobre todo en el contexto de los refugiados de Oriente Próximo será indispensable seguir apoyando la estabilización de Irak y a la coalición internacional que lucha contra Daesh en Irak y en Siria, así como facilitar ayuda política y humanitaria y apoyo militar a los esfuerzos de la coalición.
39. En la fase actual, la ruta de los Balcanes Occidentales es principalmente la continuación de la del Mediterráneo, y ambas deben abordarse conjuntamente. En preparación de la **Conferencia de alto nivel sobre la ruta de los Balcanes Occidentales**, el análisis de las pautas migratorias y sus cifras muestra que la UE y sus Estados miembros deben hacer frente, en esta ruta, a una crisis de refugiados de una magnitud sin precedentes, sobre todo a resultados de los conflictos en Siria y en Irak, que continúan empeorando. Se pretende que la Conferencia de alto nivel sobre la ruta de los Balcanes Occidentales, que es parte de la actuación consecutiva a las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015, defina, junto con los países de la zona afectados, acciones y medidas concretas para abordar y gestionar más eficazmente los flujos migratorios, tanto ahora como en el futuro. Ya están en curso los trabajos preparatorios de la Conferencia. Están previstos para ser tratados con los países asociados pertinentes los temas siguientes: *abordar las causas primeras en todos los ámbitos políticos; aumentar el apoyo financiero a los primeros países de asilo, sobre todo mediante los esfuerzos del ACNUR en esos países; creación de capacidades para la recepción, el registro y los sistemas de asilo en los países de tránsito, por ejemplo mediante la redistribución de fondos del IPA; mejorar la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada involucrada que actúa en el tráfico de migrantes y aumentar la actuación con los países de origen de los migrantes irregulares*. Se invitará a los socios internacionales pertinentes, en particular al ACNUR y a la OIM. La conferencia tendrá lugar en [...] y está previsto que se celebre a principios de octubre.

40. El **Foro UE - Balcanes Occidentales de nivel ministerial de los días 7 y 8 de diciembre** deberá profundizar más en lo que se refiere a la aplicación práctica de las medidas, a fin de establecer los países de la región de los Balcanes Occidentales como países de origen seguros.
41. La migración ocupa un lugar destacado en la agenda de la **Unión Europea y África**. Se abordará mediante iniciativas de cooperación y el diálogo político a escala continental, regional y bilateral. La migración se ha mencionado de manera importante en cada cumbre UE-África, desde 2007, y también en la última celebrada en Bruselas en abril de 2014, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno suscribieron la Declaración UE-África sobre Migración y Movilidad y adoptaron simultáneamente un plan de acción para aplicar los principios que contiene la Declaración. La cooperación en temas migratorios con los países que se hallan a lo largo de la ruta migratoria de África Occidental, el Proceso de Rabat, quedó bien establecida desde 2006, mientras que el año pasado se puso en marcha una iniciativa parecida a lo largo de la ruta migratoria de Cuerno de África, en estrecha cooperación con la Unión Africana (Proceso de Jartum). La UE dispone también de Asociaciones para la Movilidad con Cabo Verde, Marruecos y Túnez, así como de una Agenda Común sobre migración y movilidad con Nigeria. La migración, incluida la readmisión, figura de forma destacada también en el Acuerdo de Cotonú⁸, que ha reunido a los países de Europa, África, el Caribe y el Pacífico en acuerdos de cooperación que abarcan casi cincuenta años.
42. La **Cumbre de La Valeta** se celebrará los días 11 y 12 de noviembre de 2015, y reunirá a los dirigentes de la UE y de África de los países parte en el Proceso de Jartum y el Proceso de Rabat, así como las Comisiones de la CEDEAO y de la Unión Africana. Se invitará al Secretario General de las Naciones Unidas y a las agencias más importantes de las Naciones Unidas que se ocupan de la migración (en particular el ACNUR), así como la OIM. Se están preparando dos documentos esenciales para su adopción en esa Cumbre: una declaración política y un documento sobre un plan de acción/resultados con las acciones prioritarias en curso y nuevas destinadas a abordar los retos que supone la migración. La primera reunión de altos funcionarios, prevista para el 11 de septiembre, debería permitir avanzar satisfactoriamente con los socios africanos al abordar los temas siguientes: *beneficios de la migración para el desarrollo y abordar las causas primeras, por ejemplo inversión en desarrollo y tratamiento de la inestabilidad y las crisis; migración y movilidad legales a escala continental, regional y bilateral; protección internacional y asilo a fin de garantizar la protección de los migrantes y de los solicitantes de asilo a lo largo de toda la ruta migratoria, prestando especial atención a los grupos vulnerables como los menores sin acompañantes y las mujeres; prevención y lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos; y avances en materia de retorno y readmisión*. Los Estados miembros

⁸ Acuerdo de Asociación de Cotonú, de junio de 2010, parte 1, artículo 13.

celebran el fondo fiduciario recientemente propuesto [...] que permite mantener un debate constructivo y resultados operativos con los socios africanos. Además de los debates en otras formaciones pertinentes del Consejo, los ministros de Asuntos de Interior debatirán los temas de la Cumbre de La Valeta en la sesión del Consejo del 4 de diciembre.

43. La migración sigue siendo un fenómeno mundial, en el centro de la **agenda internacional**. El Secretario General de las Naciones Unidas celebrará un evento especial sobre migración en Nueva York, el 30 de septiembre de 2015, en paralelo a la Asamblea General. Turquía ha solicitado que se incluya un punto en el orden del día del próximo 70.º periodo de sesiones de la Asamblea General, dedicado a la difícil situación de los refugiados. La UE y Jordania organizarán conjuntamente un evento de alto nivel sobre la crisis siria al margen de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 29 de septiembre. Existen otras oportunidades para abordar estos temas, como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo de Estambul, de los días 14, 15 y 16 de octubre, y la Cumbre del G-20 que se celebrará en Antalya (Turquía) los días 15 y 16 de noviembre.
44. La Presidencia insta a una **cooperación reforzada urgente con Turquía**. Como importante país de tránsito de migrantes, y habida cuenta de su posición geográfica, Turquía es uno de los principales socios de la UE en la gestión de los flujos migratorios. La UE proseguirá y aumentará su apoyo y asistencia a Turquía y al ACNUR, que están desplegando enormes esfuerzos para acoger a una inmensa población de refugiados sirios. A corto plazo, la UE también intensificará la cooperación con Turquía en todos los demás ámbitos pertinentes, entre ellos el de la gestión de las fronteras y la lucha contra la trata y el tráfico de personas.
45. En su Agenda Europea de Migración, la Comisión Europea propuso establecer **funcionarios europeos de enlace en materia de migración** (FEEM) que se destinarán en comisión de servicio a las Delegaciones de la UE en terceros países clave. Los FEEM trabajarán en estrecha cooperación con los funcionarios de enlace de inmigración (FEI) ya desplegados por los Estados miembros y con los funcionarios de enlace de Frontex, las autoridades locales y la sociedad civil, con el objetivo de recabar, intercambiar y analizar información y de contribuir a la aplicación efectiva de las políticas de la UE. Ya se ha empezado a trabajar en las instituciones de la UE en la definición del papel y los cometidos de los FEEM, para que puedan desplegarse a la mayor brevedad. Esta cuestión se debatirá el 15 de septiembre en la reunión entre el Grupo de Alto Nivel «Asilo e Inmigración» y el Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo. El objetivo de la Comisión Europea y el SEAE debe ser desplegar a los primeros FEEM en terceros países estratégicos antes de que finalice 2015.

46. El **centro polivalente de Níger** se basa en una iniciativa aplicada con éxito por la OIM, y será operativo antes de finales de año. El objetivo principal del centro es prestar asistencia a los migrantes en tránsito por la región de Agadez y también informarles de los riesgos que entraña proseguir su viaje por las rutas migratorias de África Oriental y Central. Además, brindará a los inmigrantes que lo deseen la oportunidad de regresar a sus países de origen y fomentará el desarrollo de las comunidades locales de la región de Agadez. Las sinergias con la EUCAP Níger son fundamentales, y el proyecto piloto de Níger debería convertirse en un modelo de prácticas idóneas con miras a la Cumbre de La Valeta, destinadas a desarrollarse en otros terceros países. [Se pedirá a la Comisión que informe de las novedades sobre el apoyo financiero para este proyecto.]
47. En una política global de la UE, los principales objetivos son una capacidad de acogida próxima al país de origen y mejores oportunidades de integración para los migrantes que regresen a terceros países. Por lo tanto, la UE intensificará su apoyo y asistencia a los países que acojan a gran número de refugiados, en particular en Oriente Medio, el Norte de África y el Cuerno de África. Para cumplir los objetivos fijados es preciso que **los programas de desarrollo regional y protección** que la UE ya ha establecido (en Oriente Próximo) o va a establecer antes de final del año (en África del Norte y el Cuerno de África) sigan desarrollándose.

E. La dimensión penal: el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos

48. Para maximizar sus beneficios, los pasadores de fronteras y los traficantes de seres humanos ponen en riesgo la vida de los migrantes. El Consejo insta a los Estados miembros y a las autoridades nacionales de terceros países a que garanticen **una persecución sistemática y la aplicación de sanciones disuasorias**. El objetivo es perturbar el desarrollo de los modelos de negocio lucrativo de los grupos de delincuencia organizada, instando a intensificar la persecución y la lucha contra los traficantes de seres humanos y los pasadores a escala nacional, así como a seguir reforzando la cooperación internacional policial y entre los servicios de inteligencia.

49. En sus Conclusiones de junio de 2015⁹ el Consejo dio instrucciones de continuar con el trabajo basándose en las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia entre 2014 y 2017¹⁰, y señaló como una de las prioridades del **ciclo de políticas de la UE** dismantlar los grupos de delincuencia organizada implicados en la facilitación de la inmigración ilegal y que operan en los países de origen, en los principales puntos de entrada en la UE, en las rutas principales y, siempre que haya pruebas, en canales alternativos. El Consejo hizo asimismo hincapié en la necesidad de un planteamiento global en la lucha contra la trata de seres humanos.
50. En julio de 2015, la Presidencia elaboró un documento de ejecución de una estrategia renovada de seguridad interior¹¹. En el ámbito de la **lucha contra la inmigración ilegal**, el Consejo debe impulsar un debate estratégico en relación con las Jornadas de acción conjunta de 2016, elaborar nuevos planes de acción operativos para 2016, entre ellos uno centrado en el tráfico ilícito de migrantes y garantizar la organización de acciones operativas específicas en el ámbito del tráfico de migrantes.
51. En el ámbito del ciclo político de la UE y en la lucha contra la inmigración ilegal, se ha creado un equipo operativo conjunto, el **Mare**, para luchar contra los grupos de delincuencia organizada que facilitan la inmigración ilegal a través del mar Mediterráneo y los movimientos secundarios conexos. Además, la operación **Hunting Ground** tiene como objetivo identificar a los grupos de delincuencia organizada implicados en la inmigración ilegal y analizar sus estructuras y las rutas elegidas por estas redes delictivas (movimientos secundarios) que operan en la ruta de los Balcanes. Esta operación se centra además en la detección de plataformas relacionadas con el fenómeno de la migración, prestando especial atención al tráfico de seres humanos y otras formas de delincuencia.
52. Además de estas actividades, durante las Jornadas de acción conjunta el ciclo de políticas desarrolló también operaciones conjuntas específicas. El objetivo de la operación **Blue Amber** de 2015 es ejecutar acciones operativas destinadas a interrumpir las actividades de los grupos de delincuencia organizada, entre otros en los ámbitos de la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, contando con la participación de las autoridades de los Estados miembros y de sus socios internacionales. Esta cooperación llevó a la detención de más de cien traficantes de personas.

⁹ Documento 9798/15.

¹⁰ Documento 9849/13.

¹¹ Documento 10854/15.

53. El **acuerdo de cooperación operativa entre Frontex y Europol** se ultimaré sin dilación.
54. Las organizaciones europeas e internacionales deben **mejorar su respuesta en materia de seguridad**. La reunión conjunta entre el CEIFA y el Comité Permanente de Seguridad Interior prevista para el 22 de octubre debe tomar nota con el mayor grado de prioridad de las actividades de Europol, Eurojust, Interpol y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en el marco de la cooperación paneuropea.
55. **En el Consejo JAI de octubre, los ministros de Justicia** abordarán junto con la Comisión la coordinación operativa transfronteriza entre los servicios policiales, la contribución de Eurojust en materia de tráfico de inmigrantes, la cooperación judicial con terceros países y la lucha contra los delitos motivados por el odio y de incitación al odio (en particular en línea).

F. Vías legales: ampliación progresiva del ámbito de aplicación de la legislación de la UE e incremento de la movilidad de los viajeros de buena fe

56. La Comisión presentó la **Directiva relativa a los estudiantes y los investigadores** el 26 de marzo de 2013. Las negociaciones con el Parlamento Europeo dieron comienzo en febrero del presente año. La Agenda Europea de Migración instaba a una rápida adopción por los colegisladores. Por lo tanto, el Consejo acelerará los trabajos para conseguir antes de final de año una solución transaccional con el Parlamento Europeo que aporte un valor añadido al acervo existente creando un sistema atractivo pero que mantenga las garantías necesarias frente al abuso.
57. El 2 de abril de 2014, la Comisión presentó la propuesta de **conjunto de medidas relativas a visados** que incluía la propuesta de refundir el Reglamento relativo al Código sobre Visados de la Unión y la propuesta de Reglamento destinado a crear un visado itinerante. El Consejo acelerará los trabajos sobre el conjunto de medidas relativas a los visados con objeto de mejorar la movilidad de viajeros con un impacto económico positivo. El Consejo JAI de octubre de 2015 debatirá el conjunto de medidas relativas a los visados para proporcionar orientaciones sobre las cuestiones pendientes.

58. El Consejo acoge favorablemente **los nuevos trabajos en el ámbito de la migración legal**, pues es importante que los migrantes dispongan de canales y vías legales. En particular, la Comisión Europea organizará un diálogo con los interlocutores sociales sobre migración legal y proyecta revisar la Directiva sobre la tarjeta azul.

G. Libre circulación de personas y Schengen: el acervo que hay que salvaguardar

59. La **libre circulación de personas** y su correlato, el **espacio único de Schengen** sin control en las fronteras interiores no son negociables. De conformidad con la legislación de la UE y la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los Estados miembros pueden adoptar legítimamente medidas proporcionadas para combatir los abusos.
60. La migración y el cruce de las fronteras exteriores por un **gran número de nacionales de terceros países** no deben considerarse por sí mismos una amenaza para el orden público o la seguridad interior.
61. Si la evolución de la situación sobre el terreno implica en el futuro **deficiencias graves que constituyan una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior** de la zona de Schengen, se deberá explorar a fondo, a su debido tiempo, la posibilidad de recurrir a medidas dirigidas a hacer frente a la situación subyacente, entre ellas la asistencia de organismos, oficinas y agencias de la Unión como Frontex o Europol, y a medidas de apoyo técnico o financiero a escala nacional, a escala de la Unión, o en ambos niveles. En caso de que la situación no mejore, la Comisión Europea no se abstendrá de proponer al Consejo recomendaciones con respecto al Reglamento 1051/2013. Como último recurso y como medida orientada a proteger los intereses comunes dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores, y cuando todas las demás medidas sean ineficaces para hacer frente de manera efectiva a la amenaza grave constatada, el Consejo podrá entonces recomendar que uno o más Estados miembros decidan restablecer los controles fronterizos en todas sus fronteras interiores o en partes concretas de ellas.
62. Con vistas a proteger el espacio único, el Consejo insta a la Comisión Europea a que siga desarrollando la protección de las fronteras exteriores, por ejemplo mediante **instrumentos técnicos**, en particular las fronteras inteligentes, para que el cruce de fronteras tenga lugar en condiciones de seguridad y con fluidez, y, con el tiempo, mediante sistemas automatizados de control fronterizo para los ciudadanos de la UE. Deberán presentarse propuestas en los próximos meses.

H. Intercambio de información: comprensión de la escala actual y futura de los flujos migratorios; preparación del terreno para la cooperación práctica y la planificación de las políticas

63. El **intercambio de información** debe mejorarse mediante las siguientes medidas:

- a) A corto plazo, creando una red de puntos de contacto que comparta información con Frontex con vistas a ofrecer actualizaciones diarias.
- b) A corto plazo, reuniendo la información recopilada por todos los agentes a escala de la UE, como las Delegaciones de la UE, el INTCEN o las agencias de la UE.

La Presidencia, con la ayuda de la Secretaría General del Consejo, está en proceso de apertura de una **página de seguimiento de la crisis de refugiados y migrantes en la** plataforma web de **respuesta política integrada a las crisis**. La página de seguimiento de la crisis de refugiados y migrantes estará en funcionamiento a partir del 10 de septiembre de 2015.

- c) A medio plazo, mediante el establecimiento de un sistema de alerta rápida que permita la planificación de las políticas y la actuación anticipatorio de la UE.

I. Financiación: hacia una política de inmigración de la UE verdaderamente común

64. El Consejo invita a la Comisión a que, en estrecha cooperación con los órganos preparatorios competentes del Consejo, presente un panorama general de los recursos financieros disponibles para la migración y las actividades relacionadas con la migración. Con independencia de los llamamientos mencionados, encaminados a desarrollar el marco financiero, es preciso que la UE revise su marco general de financiación de la política de la UE sobre inmigración. La financiación la facilita principalmente el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI). Pero el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE) pueden tener también especial importancia en estos ámbitos.¹² Además, el Fondo de Seguridad Interior (FSI) ayuda a los Estados miembros a construir unas fronteras exteriores sólidas y coherentes. En el marco de los debates sobre el presupuesto de 2016 y de la evaluación de la ejecución de las políticas mencionadas, la autoridad presupuestaria podría reflexionar, habida cuenta de la urgencia existente en los ámbitos expuestos, sobre la posibilidad de aumentar el volumen de estos fondos, en cuanto a su papel y también en cuanto a facilitar el uso de la financiación de las actividades relacionadas con el asilo, la inmigración y la integración. En particular, las autoridades presupuestarias deben aumentar en consecuencia los recursos financieros y humanos de Frontex y EASO para ayudarles a hacer frente a las tareas adicionales.

¹² Para el nuevo período de programación (2014-20), al menos el 20 % de los recursos del FSE se destinará a la inclusión social, que incluye medidas destinadas a la **integración de los inmigrantes**, con especial atención a los solicitantes de asilo y los refugiados, así como a los niños. Los fondos pueden respaldar iniciativas específicas destinadas a mejorar las competencias profesionales y lingüísticas, mejorar el acceso a los servicios, promover el acceso al mercado laboral y una educación inclusiva, fomentar los intercambios interculturales, y promover campañas de concienciación dirigidas tanto a las comunidades de acogida como a los migrantes.