



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 10 de octubre de 2014
(OR. en)

14141/14

JAI 765
ASIM 88
FRONT 215
RELEX 826
COMIX 544

NOTA PUNTO "A"

De: Presidencia
A: Consejo

Asunto: Proyecto de Conclusiones del Consejo: "Tomar medidas para gestionar mejor los flujos migratorios"

Se invita al Consejo a que adopte como Conclusiones del Consejo el texto que figura anexo a la presente nota.

Tomar medidas para gestionar mejor los flujos migratorios

Planteamiento estratégico y prioridades prácticas

En la reunión informal de Ministros de Justicia e Interior (JAI) celebrada en Milán el pasado 8 de julio, a raíz de la adopción de las Directrices estratégicas en el ámbito de la JAI por parte del Consejo Europeo, se confirmó el compromiso común de superar la actual polarización a partir de los principios de solidaridad y responsabilidad y elaborar una narrativa y unas medidas comunes al respecto a escala de la UE

El desafío que supone el aumento de los flujos migratorios y la modificación de la rutas de acceso a la UE, también como consecuencia de medidas tomadas a escala nacional, debe afrontarse mediante medidas comunes. Ello es aún más importante por el hecho de que tales flujos migratorios no solo afectan a los países en la primera línea geográfica sino a la totalidad de Europa, debido asimismo a los amplios flujos secundarios que se producen.

Las presiones registradas en la frontera terrestre entre Grecia y Turquía y en la frontera terrestre entre Bulgaria y Turquía se concentran ahora principalmente en el Mediterráneo. Al mismo tiempo han de seguirse muy de cerca la inestabilidad en la frontera oriental (Ucrania), las amenazas emergentes en Oriente Próximo (Irak) y en los países situados en la Ruta de la seda, así como en los Balcanes Occidentales, pues podrían crear nuevas presiones para las que Europa en su conjunto necesita estar preparada con el fin de responder de forma oportuna.

Teniendo presente dicho objetivo, la Presidencia ha presentado diversas propuestas para establecer un planteamiento sostenible, basado en tres pilares, que permita responder a la presión migratoria de forma estructural e ir más allá de las medidas inmediatas de emergencia. Dicho planteamiento podría utilizarse como plan general para abordar futuros desafíos posibles y adaptarse a las necesidades específicas de la situación creada.

Los tres pilares citados abarcan la cooperación con terceros países, con una especial atención a la lucha contra los contrabandistas y los traficantes de seres humanos, el refuerzo de la capacidad de FRONTEX para responder de forma flexible y oportuna a los riesgos y presiones emergentes, y por último, medidas en la propia UE para garantizar y aplicar plenamente nuestro Sistema Europeo Común de Asilo, también mediante una mayor cooperación práctica. Este planteamiento estratégico y práctico aprovecha los resultados ya alcanzados por el Grupo Especial para el Mediterráneo y aspira a facilitar su aplicación de forma flexible y a adaptarlos a las tendencias emergentes en materia de flujos migratorios.

Como en la actualidad el principal punto crítico de los flujos migratorios se sitúa en el Mediterráneo, afectando a Europa en su totalidad, las actividades detalladas que habrán de aplicarse a corto plazo deberán centrarse principalmente en esta zona operativa.

I. Actuación en cooperación con terceros países

La actuación en **terceros países** debería centrarse de forma prioritaria en los siguientes países, que se encuentran en la encrucijada de las corrientes migratorias: **África Occidental (Níger, Mali, Chad, Gambia, Ghana, Mauritania, Senegal, Nigeria) África Oriental (Sudán, Etiopía, Eritrea, Somalia), África septentrional (Libia, Egipto, Argelia, Marruecos, Túnez). así como las regiones limítrofes con Siria (Jordania, Líbano, Turquía e Irak), pues dichos países están soportando la mayor parte del flujo de refugiados sirios y se encuentran sometidos a una presión extrema.** En **Libia** deben hacerse todos los esfuerzos posibles para propiciar condiciones que permitan el posible inicio de un diálogo político global, inclusive sobre cuestiones de migración. A corto plazo, las organizaciones internacionales sobre el terreno deberán ser apoyadas en sus actividades. Debe también prestarse atención a los países de la región de la Ruta de la seda, en particular a Afganistán, Pakistán y Bangladesh.

En concreto, deberán emprenderse sin tardanza las siguientes iniciativas, en particular con el fin de evitar peligrosas travesías por mar:

- a) encontrar junto con las autoridades tunecinas, egipcias y libias formas de limitar el suministro de embarcaciones desde Túnez y Egipto, al tiempo que se ayuda a dichos países a gestionar sus flujos migratorios;
- b) hacer un mejor uso de las redes de funcionarios de enlace de terceros países a cargo de la lucha contra el contrabando para fomentar intercambios de información más eficientes;
- c) estudiar la posibilidad de establecer, cuando proceda, iniciativas en el ámbito policial, por ejemplo equipos conjuntos de investigación con los correspondientes terceros países, a fin de prevenir y perseguir la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes;
- d) garantizar que EUROPOL reciba sin tardanza toda la información útil en la lucha contra el contrabando recabada en las fronteras de la UE por los servicios de vigilancia de los Estados miembros y por FRONTEX. Ello debería incluir un mayor número de iniciativas de cooperación policial en materia de lucha contra el contrabando, bajo la coordinación de EUROPOL. En este contexto, FRONTEX y EUROPOL deberán concluir su acuerdo sobre el tratamiento de datos personales sin tardanza;
- e) reforzar las propias capacidades de los países de que se trata en la gestión de fronteras y migraciones, en particular en Etiopía, Níger, y también Libia, Egipto y Túnez, también mediante asistencia técnica;
- f) proseguir el diálogo y cooperación con las autoridades turcas con vistas a dismantelar las redes de contrabando, intercambiar información de forma ágil, reforzar las actividades conjuntas con los Estados miembros de la UE y lograr la plena aplicación del acuerdo de readmisión;
- g) dar los pasos oportunos para iniciar un diálogo sobre migración, movilidad y seguridad con Egipto y Líbano;
- h) impulsar Programas regionales de desarrollo y protección (PRDP) en África Septentrional y en el Cuerno de África, y aplicar plenamente el Programa de desarrollo y protección regional ya existente para Oriente Próximo;
- i) ejecutar la Estrategia de la UE para la región del Sahel, para contribuir a la seguridad, estabilidad y buen gobierno de la región.

- j) proporcionar de forma voluntaria un número adecuado de plazas de reasentamiento, con el fin de ofrecer una vía de recurso alternativa y contribuir a estabilizar las comunidades de refugiados en asociación con ACNUR. Al tiempo que tienen en cuenta los esfuerzos emprendidos por los Estados miembros afectados por los flujos migratorios, todos los Estados miembros deberán aportar su contribución a este objetivo de forma justa y equilibrada, también mediante el apoyo del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI);
- k) en consonancia con las Conclusiones del Consejo del pasado mes de junio, deberá apoyarse a los terceros países para que mejoren su capacidad de asistencia a los retornados;
- l) reforzar el recurso a acciones conjuntas de la UE en materia de retorno, en particular bajo la coordinación de Frontex, también mediante la participación voluntaria de los Estados miembros en el actual Proyecto piloto sobre retornos, y reforzar los programas de ayuda al retorno voluntario (ARV) aplicados por las organizaciones internacionales y por las ONG;
- m) aplicar las campañas de información previstas y plantearse la posibilidad de emprender otras nuevas en relación con los riesgos de la migración irregular y con las oportunidades de acceso legal a Europa;
- n) persuadir a las autoridades de los países del África Septentrional para que participen en la red del Mediterráneo SEAHORSE.

Dichas iniciativas, que deberán emprenderse en consonancia con el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad y basarse también en el trabajo de la Asociación de movilidad y que deben seguir yendo acompañadas de otras iniciativas a largo plazo para abordar las causas profundas de los flujos migratorios, ayudarán a **estabilizar las comunidades migrantes, teniendo en cuenta las necesidades de las más vulnerables entre ellas**, así como **desmantelar las redes delictivas** que se sirven del tráfico de emigrantes y del tráfico de seres humanos, también para impedir las travesías peligrosas hacia la UE. Tales iniciativas deberán ofrecer asimismo incentivos a los terceros países para que se comprometan de una forma global y garanticen su responsabilización en el proceso. También deberán crearse incentivos más poderosos en todas las políticas e instrumentos de la UE con el fin de fomentar una cooperación más estrecha y basada en la asociación por parte de los terceros países en cuestiones de migración. Podrían crearse centros gestionados por ACNUR y la OIM en los países de tránsito, con el fin de aplicar las acciones previstas en las letras h), j) y l) de una forma coherente, ofreciendo así muestras concretas de solidaridad y apoyo a los terceros países afectados. El papel de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) en su dimensión externa podría ser también de utilidad en la aplicación de diversas medidas.

El Servicio Europeo de Acción Exterior, la Comisión y los Estados miembros que han consolidado relaciones bilaterales con los terceros países arriba mencionados cooperarán estrechamente para lograr tales objetivos y compartir sus conocimientos en estos ámbitos.

Por último, debemos aprovechar la positiva experiencia del Proceso de Rabat, **cuyo objetivo son las rutas migratorias del África Occidental**, y verificar la posibilidad de ampliar dicho modelo a otras regiones de África, en particular África Oriental, que constituye una de las principales rutas de acceso a la UE, empezando por la Iniciativa de la UE para el Cuerno de África en relación con las rutas migratorias utilizadas para la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes (Proceso de Jartún). También debería activarse a este respecto el Marco de migraciones de EUROMED.

II. Gestión reforzada de las fronteras exteriores y de FRONTEX

La vigilancia de las fronteras externas de la UE es de un interés vital para todos los Estados miembros, que deberían cooperar estrechamente con Frontex para consolidar la presencia de esta Agencia en el Mediterráneo. **En particular, en la zona central del Mediterráneo, la nueva operación conjunta Tritón debe desplegarse sin tardanza. Mientras se despliega dicha operación se garantizará la plena coordinación** con las medidas de emergencia adoptadas por Italia **con vistas a su rápida supresión progresiva. La operación conjunta coordinada por Frontex, que deberá atenerse al mandato de Frontex**, tiene por objetivo confirmar el compromiso de la UE con la vigilancia de sus fronteras externas bajo pleno control civil.

El objetivo arriba mencionado puede lograrse mediante los siguientes pasos:

- basándose en el análisis de riesgo y en las necesidades especificadas por el o los Estados miembros de que se trate y Frontex, se determinarán la zona operativa, los activos, recursos y módulos necesarios para el refuerzo de la operación conjunta de Frontex;

- los activos operativos adicionales necesarios serán proporcionados a la Agencia por los Estados miembros.
- los recursos presupuestarios para el despliegue de la operación coordinada de FRONTEX deberán ser proporcionados por la Comisión y por la autoridad presupuestaria con cargo a los fondos de la UE existentes para tal fin.

La operación FRONTEX reforzada podría incorporar asimismo instrumentos prácticos orientados a la identificación de migrantes, la facilitación de información y el análisis de casos vulnerables o de personas necesitadas de atención médica con el fin de atender sus necesidades una vez son desembarcada. La EASO podría ayudar en este sentido, de conformidad con su mandato.

El refuerzo de los recursos financieros de FRONTEX para fomentar sus capacidades operativas deberá ser sostenible desde 2015 en adelante, dentro del ciclo presupuestario normal y del límite máximo global del marco financiero plurianual y habrá de basarse en el análisis de riesgo global llevado a cabo por FRONTEX, abarcando todas las fronteras aéreas, terrestres y marítimas de la UE, para permitir así una reorganización flexible de activos que permita responder a amenazas o desafíos emergentes.

Los Estados miembros podrán hacer uso de la posibilidad prevista en el nuevo Fondo de Seguridad Interior - Fronteras de asignar recursos de sus programas nacionales para financiar el apoyo operativo en el ámbito de la gestión de fronteras¹.

¹ es decir, los costes relativos a operaciones destinadas a garantizar el control efectivo de las fronteras externas. Los Estados miembros podrán utilizar hasta el 40% de la cantidad que se les haya asignado con arreglo al Fondo de Seguridad Interior - Fronteras a sus programas nacionales para financiar el apoyo operativo.

III. Actuación a escala de los Estados miembros – Recepción y toma de impresiones dactilares

A corto plazo, la UE **necesita actuar para garantizar la aplicación plena y coherente del Sistema Europeo Común de Asilo**. Para ello todos los Estados miembros deberán dar prioridad a la inversión y mejora de capacidades para garantizar un sistema nacional flexible de recepción y asilo capaz de responder a flujos migratorios repentinos². Además, para abordar los amplios flujos secundarios que se producen actualmente en la UE deberían encontrarse soluciones para contrarrestar el modo de actuar de las redes de tráfico de migrantes que aspiran a eludir el sistema EURODAC (toma de huellas dactilares e identificación de migrantes). Al mismo tiempo, deberá prestarse apoyo a los Estados miembros sometidos a la presión migratoria.

Por este motivo, al tiempo que garantizan la aplicación plena y coherente del Sistema Europeo Común de Asilo, los Estados miembros deberán trabajar especialmente en la identificación, registro y toma de huellas dactilares sistemáticos mediante, entre otras medidas:

- (1) la garantía de que las huellas dactilares se toman en tierra, inmediatamente tras la aprehensión en conexión con el cruce irregular de fronteras, dentro del pleno cumplimiento del Reglamento EURODAC;
- (2) la adopción de medidas restrictivas para impedir la fuga en caso de que los migrantes rechacen someterse a la impresión de huellas dactilares, respetando al mismo tiempo los derechos fundamentales
- (3) la comunicación de forma oportuna a los migrantes de sus derechos y obligaciones y de las consecuencias de incumplir las reglas de identificación.

² Por ejemplo, en Italia está en curso una revisión exhaustiva de su sistema de recepción y asilo. Su objetivo es establecer un sistema de recepción en tres niveles, con nuevos centros para la primera recepción, en los que los migrantes pueden ser recogidos durante el tiempo estrictamente necesario antes de transportarlos a centros de mayor capacidad. Estos últimos, cerca de 20 en total, constituirán la espina dorsal del sistema, y en ellos se realizarán actividades de análisis, incluido impresiones de huellas dactilares y primera evaluación de solicitudes de asilo. La tercera fase englobará a continuación la integración final de los refugiados en el sistema local de recepción existente (SPRAR), que se está ampliando para hacer frente a los nuevos desafíos.

En paralelo, con el fin de ayudar a los Estados miembros sometidos a presión, todos los Estados miembros deberán hacer pleno uso de los instrumentos que figuran en el "Reglamento de Dublín", aplicando las disposiciones sobre reunificación familiar, inclusive mediante el refuerzo de los sistemas de búsquedas de familias y un mayor uso de la cláusula de soberanía, en consonancia con la jurisprudencia del TJUE. También deberá estudiarse la posibilidad de recurrir de forma más sistemática a procedimientos prioritarios, acelerados y fronterizos en circunstancias justificadas, tal como dispone la legislación existente. La EASO deberá estar preparada para apoyar a los Estados miembros en su empeño y deberá proseguir su proyecto piloto sobre tramitaciones conjuntas. El recurso a los reasentamientos voluntarios, al tiempo que tiene en cuenta los esfuerzos ya desplegados por los Estados miembros afectados, contribuye asimismo a apoyar a los Estados miembros bajo presión.

Seguimiento

Las prioridades prácticas así determinadas serán aplicadas por todas las partes que intervienen en el proceso sin tardanza y bajo la coordinación de la Comisión Europea, que mantendrá una relación estrecha al respecto con el Servicio Europeo de Acción Exterior y con el Consejo. Se invita también a la Comisión a que informe al Consejo, mediante una tarjeta de puntuación ad hoc centrada en los tres pilares y en el estado de la aplicación de las actuaciones arriba mencionadas según proceda, y, en particular cuando realice comunicaciones sobre el Grupo Especial para el Mediterráneo. El primer informe deberá preverse para el Consejo JAI del próximo mes de diciembre.