



Bruselas, 17 de octubre de 2023
(OR. en)

13996/23

LIMITE

**MIGR 321
RELEX 1162
COAFR 363
MAMA 151
FIN 1031
NDICI 25
COASI 178**

NOTA

De:	Presidencia
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
Asunto:	Asilo y migración: dimensión exterior – Documento de reflexión

La gestión eficaz de la migración es un reto europeo que requiere una respuesta europea colectiva. Junto con los aspectos internos, en particular la conclusión de la legislación que constituye el Pacto sobre Migración y Asilo, es fundamental seguir reforzando la cooperación con los principales países de origen y de tránsito. El aumento de las llegadas a la UE en los últimos años y la consiguiente presión sobre los sistemas de migración y asilo nos han recordado la importancia de proseguir dichos esfuerzos para poder responder más eficazmente a esos retos de manera preventiva y proactiva.

Un planteamiento global de la migración requiere que se conjugue una acción exterior reforzada, una financiación más sólida y eficaz, unas asociaciones globales mutuamente beneficiosas con los países de origen y de tránsito, el tratamiento de las causas profundas de la migración irregular y de los desplazamientos forzados, el refuerzo de las capacidades de protección y de gestión de las fronteras de los países de tránsito, así como las oportunidades de migración legal, una protección más eficaz de las fronteras exteriores de la UE, la lucha contra la delincuencia organizada, incluido el tráfico de inmigrantes y la trata de seres humanos, la lucha contra la instrumentalización de la migración y la intensificación de la cooperación en materia de retornos y readmisión.

El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea, junto con la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior, se han centrado en potenciar la dimensión exterior de la política de la UE en materia de migración, especialmente desde la crisis migratoria de 2015. Desde entonces, la cooperación con terceros países ha evolucionado en diferentes marcos, como el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (EGMM), la Agenda Europea de Migración y el Marco de Asociación en materia de Migración, así como, más recientemente, las asociaciones mutuamente beneficiosas, tal como se propone en el Pacto sobre Migración y Asilo.

Para reforzar la dimensión exterior de la migración, deben agruparse de forma estratégica todos los recursos, políticas, herramientas e instrumentos, y la UE y los Estados miembros deben trabajar en línea con el espíritu del Equipo Europa: es fundamental procurar la coherencia y debe perseguirse a todos los niveles, en todas las instituciones y Estados miembros.

Sobre esta base, la Presidencia española considera que son necesarios esfuerzos adicionales a nivel político, operativo y financiero. A este respecto, se invita a las ministras y los ministros a que expresen sus puntos de vista sobre dos aspectos: la aplicación reforzada de los instrumentos existentes a partir de un modelo preventivo y proactivo, y la adecuada financiación de las acciones en este ámbito.

Optimizar la aplicación del conjunto de instrumentos de la UE de conformidad con el modelo preventivo

El debate en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior del 28 de septiembre de 2023 puso de manifiesto el apoyo general a la propuesta de la Presidencia española de aplicar un modelo más preventivo en la respuesta práctica a la migración irregular, así como el acuerdo sobre la necesidad de potenciar el planteamiento proactivo.

Todos los agentes, las instituciones y los Estados miembros de la UE por igual, también en su cooperación bilateral, han realizado esfuerzos sostenidos para alcanzar los diversos objetivos de la política exterior de migración. Hemos establecido un amplio «conjunto de instrumentos» para garantizar la puesta en práctica y la aplicación de nuestras acciones y prioridades, como se indica a continuación.

En primer lugar, la UE financia y participa en **diálogos regionales intergubernamentales** sobre migración, por ejemplo en el marco de los procesos de Praga, Budapest, Jartum y Rabat, y ha establecido **diálogos de la UE sobre migración con los países de origen y de tránsito**.

Además, se han elaborado **planes de acción** para diez países de origen y de tránsito prioritarios (Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Túnez, Níger, Nigeria, Irak, Libia, Marruecos, Pakistán y Egipto). Asimismo, se han desarrollado veinticuatro **fichas de acciones** en las que se enumeran objetivos concretos de la UE y de los Estados miembros y los medios para alcanzarlos a corto y medio plazo.

El conjunto de instrumentos de la UE para su política exterior de migración también incluye **iniciativas del Equipo Europa**¹, cuyo objetivo es combinar las actividades de la UE y de los Estados miembros para poner en común recursos y garantizar una respuesta más eficaz, coordinada y global de la UE a lo largo de las principales rutas migratorias.

En el **artículo 25 bis del Código de Visados** se ha incorporado un instrumento jurídico específico para mejorar la cooperación en materia de retorno y readmisión. Este establece la posibilidad de adoptar medidas restrictivas en materia de visados para aplicarlas a los terceros países cuya cooperación en materia de retorno y readmisión no sea suficiente, sobre la base de un informe de evaluación anual y teniendo en cuenta las relaciones generales de la UE con los terceros países de que se trate. Se han presentado propuestas de dichas medidas para Bangladés (2021), Irak (2021), Gambia (2021 y 2022) y Senegal (2022). El Consejo ha adoptado decisiones formales en el caso de Gambia (2021 y 2022). El mes pasado, la Comisión presentó nuevas propuestas relativas a Etiopía y Gambia, y en el caso de este último se pretendía suprimir parte de las medidas restrictivas adoptadas para este país. El mecanismo previsto en el artículo 25 bis del Código de Visados ha demostrado ser una herramienta eficaz para reforzar el compromiso y la cooperación en materia de retorno y readmisión en todos los casos de los terceros países en los que se ha activado, si bien Gambia ha sido el único caso en el que se han adoptado decisiones de imponer medidas en materia de visados. En la mayoría de los casos, la propuesta de medidas restrictivas en materia de visados ha sido hasta ahora suficiente para mejorar la cooperación. La cooperación en materia de retorno y readmisión con esos países sigue siendo una prioridad para mejorar la eficacia de la política de retorno de la UE.

¹ La UE y los socios africanos han puesto en marcha dos iniciativas del Equipo Europa centradas en las rutas migratorias del Mediterráneo occidental y el Atlántico y del Mediterráneo central para garantizar los esfuerzos conjuntos por parte de los Estados miembros y de la UE para abordar los retos migratorios a los que se enfrentan la UE y sus socios en el norte de África.

Además, las vías de **migración legales** son un elemento importante de nuestro planteamiento global de la gestión de la migración. A este respecto, las iniciativas como las **asociaciones en materia de talentos** ofrecen la oportunidad de establecer una cooperación mutuamente beneficiosa entre la UE y los países socios. En este sentido, la Presidencia española está organizando una conferencia de alto nivel de la Red Europea de Migración, en Madrid los días 16 y 17 de noviembre, que proporcionará un espacio para los debates que reunirán a oradores de alto nivel y expertos de la UE, así como de países no pertenecientes a la UE que participan en esta iniciativa.

Las **acciones operativas emprendidas por las agencias de la UE** en terceros países, como Frontex, la Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE) y Europol, también son componentes clave del conjunto de instrumentos de la UE. En este contexto, deben seguir fomentándose los acuerdos sobre el estatuto y los acuerdos de trabajo entre Frontex y los países de origen y de tránsito pertinentes. Los retos relativos a la negociación de tales acuerdos con terceros países también deben formar parte del debate sobre cómo impulsar y reforzar la dimensión exterior de las agencias de la UE.

Junto con las acciones operativas de las agencias de la UE, debe reforzarse aún más la importancia de garantizar una mayor eficacia en la puesta en práctica sobre el terreno de la dimensión exterior de la migración, en particular mediante la participación de las delegaciones de la UE con una contribución proactiva a esta puesta en práctica.

En el Consejo, diversas estructuras, como el Grupo «Dimensión Exterior de la Migración y el Asilo», el Grupo «Migración», el Grupo «Visados», así como el Mecanismo de Coordinación Operativa para la Dimensión Exterior de la Migración (Mocadem), se esfuerzan por garantizar la coherencia entre los debates estratégicos en este ámbito y el trabajo operativo, incluida la aplicación y el seguimiento.

Sin embargo, a la hora de abordar la mayoría de los retos migratorios, la UE se ha limitado a menudo a reaccionar a los acontecimientos, en lugar de actuar de forma proactiva. En opinión de la Presidencia, la UE debería ser más proactiva y hacer un uso óptimo del marco de asociación mutuamente beneficioso para ejecutar la acción exterior de la Unión Europea en los países clave. En este contexto, debemos evaluar si el conjunto de instrumentos es adecuado para dar cabida a un nuevo modelo preventivo o si es necesario optimizar los instrumentos existentes.

- *Se invita a las ministras y los ministros a que reflexionen sobre cómo podrían beneficiarse los instrumentos actuales de una aplicación más eficaz sobre el terreno, incluido, entre otras cosas, el papel de las agencias y delegaciones de la UE, con el fin de reforzar la política exterior de migración de la UE siguiendo un modelo preventivo y un planteamiento proactivo.*
- *En cuanto al retorno y la readmisión, ¿qué medidas adicionales se consideran más eficaces para seguir reforzando la cooperación en materia de readmisión con países clave, como Bangladés, Etiopía, Irak, Senegal y Gambia?*

Un apoyo financiero más sólido, eficaz y coordinado

El objetivo último de la dimensión exterior de las políticas migratorias, tal como se indica en los apartados anteriores, es crear asociaciones globales, sostenibles y mutuamente beneficiosas con los países de origen y de tránsito de migrantes.

La consecución de este objetivo requiere un apoyo político, operativo y financiero sólido. La financiación de la UE desempeña un papel importante en la respuesta de la UE a los retos de la migración en la dimensión exterior. Aunque el importe total de la financiación de la UE dedicada al asilo, los desplazamientos forzosos y la migración ha aumentado, el nivel de ambición, tanto cuantitativa como cualitativamente, todavía no es suficiente para hacer frente a la magnitud de los retos en el ámbito de la migración. En resumen, se considera que se requieren más fondos, una mayor coherencia de la financiación y una aplicación más eficaz y eficiente.

En este sentido, y sin perjuicio de los debates en curso sobre la revisión intermedia del actual marco financiero plurianual (así como de los debates sobre el próximo), resulta esencial lograr una mayor y mejor financiación para la dimensión exterior de la migración, así como garantizar un marco sostenible para la financiación posterior a 2024, a fin de mantener la credibilidad ante a los terceros países clave. Esto debe seguir un enfoque holístico, y también reforzar el apoyo financiero a terceros países destinado a programas, proyectos y acciones relacionados con la lucha contra el tráfico ilícito y la trata de seres humanos, la gestión de las fronteras terrestres y marítimas y las acciones de búsqueda y salvamento.

En la misma línea, los recursos financieros necesarios para ejecutar de manera efectiva iniciativas como los planes de acción, las fichas de acciones o las iniciativas del Equipo Europa deben ser lo más adecuados, sólidos y eficientes posible. Parece esencial mejorar la coordinación entre los respectivos responsables de la política de migración, por una parte, y los que trabajan en el ámbito financiero y presupuestario, por otra, especialmente ahora, durante la revisión del marco financiero plurianual y los debates sobre el próximo.

- *Con el objetivo de garantizar un marco de financiación sostenible a medio y largo plazo, se invita a las ministras y los ministros a que reflexionen sobre cómo mejorar la dotación financiera para crear una dimensión exterior migratoria más eficiente, en consonancia con el modelo preventivo y con un marco mutuamente beneficioso.*
- *Asimismo, se invita a las ministras y los ministros a que reflexionen sobre posibles mejoras de los métodos de trabajo actuales para coordinar de manera eficaz los aspectos financieros de las iniciativas vinculadas a la dimensión exterior de la migración.*