



Bruselas, 22 de noviembre de 2019  
(OR. en)

14364/19

**LIMITE**

**JAI 1228  
ASIM 144  
RELEX 1095**

**NOTA**

---

De:	Presidencia
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
Asunto:	El futuro de la política de migración y asilo de la UE - Resultado de los debates – Informe de la Presidencia

---

El debate sobre el futuro de la política de migración y asilo de la UE se inició en la reunión informal del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (CEIFA) y en la reunión informal de ministros de Justicia y Asuntos de Interior, ambas celebradas en Helsinki en julio de 2019. Desde entonces, se ha seguido debatiendo el tema en distintos órganos del Consejo, en particular en el CEIFA, el Grupo de Alto Nivel «Asilo y Migración» y el Grupo «Integración, Migración y Expulsión». Los aspectos más concretos del debate se exponen en los documentos de reflexión elaborados para las diversas reuniones; los más importantes se enumeran en el anexo del presente informe. En el presente informe solo se tratan aquellos de los aspectos planteados durante los debates que, en opinión de la Presidencia, constituyen las cuestiones clave que habrá que seguir tratando en el ciclo legislativo 2019-2024.

***Para la consecución de nuestros objetivos es indispensable una mayor coherencia entre las distintas políticas***

La preparación del marco financiero plurianual para 2021-2027 y el nombramiento de la nueva Comisión brindan una oportunidad para reforzar la coherencia entre las políticas y elaborar un **planteamiento de la inmigración en el que intervenga el conjunto de la Administración** y que permita abordar sus causas profundas. La inclusión de objetivos relacionados con la migración en los de otros ámbitos de actuación es una operación de equilibrio delicada, pero necesaria para superar los retos actuales y futuros y aprovechar las oportunidades que brinda la migración.

En las asociaciones con los países y regiones de origen y tránsito pertinentes, la UE debe **sacar partido de sus propios puntos fuertes** y centrarse en ser un socio fiable y digno de crédito, cualidades que requieren una coherencia política. En los últimos años, la UE y los Estados miembros han elaborado y ampliado sus instrumentos y marcos de cooperación en materia de migración con sus socios externos. Gracias a estas mejoras, dichos instrumentos deben reforzar nuestra capacidad para establecer **asociaciones equilibradas, duraderas y mutuamente beneficiosas**. En este contexto, siguen siendo cruciales las asociaciones globales basadas en una relación de igual a igual con el polifacético continente africano y con países clave de origen y tránsito de Oriente Medio y Asia, en particular.

Estas asociaciones deben tener por objetivo **promover nuestras prioridades de actuación de manera eficiente, sostenible y coherente**, sin olvidar la prevención de la migración irregular y los desplazamientos forzados y el refuerzo de la cooperación en materia de retorno y readmisión. La adopción de un planteamiento integrado a escala de toda la Administración nos obliga, a la hora de considerar la posibilidad de **recurrir a incentivos y otros medios de influencia**, a tener en cuenta las circunstancias particulares de cada país y región socio, así como las relaciones e intereses más amplios pertinentes de la UE. Tenemos que encontrar formas concretas de apoyar y alentar a nuestros países socios a mejorar la cooperación en materia de readmisión. La UE debe seguir fomentando el **reparto de responsabilidades a escala mundial** y desarrollando asociaciones a escala bilateral, regional y mundial. Hay que seguir promoviendo la cooperación con la Unión Africana y las Naciones Unidas, que ha dado buenos resultados.

Para nuestros procesos de elaboración de políticas, también puede resultar útil contar con una base de información más amplia y un **conocimiento** más fino **de la situación**. Es necesario seguir estudiando y desarrollando tanto el uso sistemático de **métodos de previsión y prospectiva** como el **planteamiento «a lo largo de toda la ruta»**, a fin de que nuestras políticas estén aún más ancladas en los datos y más orientadas al futuro, aprovechando los conocimientos de nuestros socios y compartiendo los nuestros con ellos. El planteamiento «a lo largo de toda la ruta» implica estudiar las distintas rutas desde una perspectiva amplia y analizar las pautas y perfiles a lo largo de toda la ruta, desde los países de origen y de tránsito hasta la UE, contribuyendo así a una comprensión global de las dinámicas de las rutas, incluidas las causas profundas de la migración irregular en cada una de ellas.

**El papel de las agencias de la UE es fundamental** para fomentar la coherencia entre las políticas en la práctica, siempre que sus mandatos estén equilibrados, que el intercambio de información sea eficiente y que las acciones se **coordinen** debidamente. El amplio mandato de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) y el aumento propuesto de sus recursos, en particular, dan una idea de la importante tarea que habrá que acometer en los próximos años para lograr sinergias y evitar repeticiones innecesarias respecto de otras acciones nacionales y de la UE. Urgen también transformar la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) en una nueva Agencia de Asilo de la Unión Europea, con un mandato adaptado que le permita responder a las necesidades actuales mediante la asignación de nuevas funciones y mayores recursos y mediante una mayor flexibilidad, evitando al mismo tiempo toda injerencia en las competencias de ejecución de los Estados miembros.

***La respuesta de la UE a las oportunidades que brinda y los retos que plantea la migración debe ser legítima, equitativa y digna de crédito, también para los observadores externos***

Es fundamental para la UE y sus Estados miembros encontrar una respuesta adecuada a las deficiencias que ha puesto de manifiesto la reciente crisis migratoria. Se espera de la UE que demuestre su **liderazgo mundial y proporcione protección internacional** a quienes la necesiten, sin dejar de garantizar el control efectivo de sus fronteras exteriores, de promover una migración segura y ordenada y, así, contribuir a que todos los que residen en la UE se **sientan más seguros**. Nuestro éxito tiene consecuencias directas sobre la percepción que tienen de la UE tanto sus propios ciudadanos como la comunidad internacional.

Es fundamental que **la UE hable con una sola voz**, incluso cuando participan muchos agentes. El **relato** que se hace de la migración tiene consecuencias innegables no solo en la manera en que la UE es percibida como comunidad desde el exterior, sino también en los **resultados de la integración** de los nacionales de terceros países que residen en los Estados miembros. No debe hacerse ninguna concesión por lo que respecta a la imagen pública de la UE como defensora del estado de Derecho y del respeto de los derechos humanos.

La **retórica que empleamos al elaborar nuestras políticas** es igualmente pertinente, como ha quedado patente en el debate sobre el **Reglamento de Dublín**. La percepción generalizada es que el sistema actual no es adecuado para garantizar una distribución equitativa de los solicitantes de asilo en los Estados miembros. A la hora de reformar el sistema, el debate se plantea de manera muy distinta dependiendo de si tomamos como punto de partida el sistema actual, con sus desequilibrios, e introducimos un nuevo componente corrector, o si, en cambio, nos marcamos el objetivo de reformar más a fondo el sistema mediante unos criterios básicos de distribución más equilibrados, encaminados a evitar que haya Estados miembros constantemente sobrecargados. Esto no invalida en modo alguno la conclusión clara de que seguimos necesitando, para apoyar a los Estados miembros sometidos a una presión especial, un mecanismo de crisis basado en un planteamiento holístico y efectivo para gestionar la situación. Por último, un debate equilibrado debe basarse en **datos completos**: necesitamos saber dónde es mayor la presión, tanto en lo que se refiere a las primeras llegadas como a los movimientos secundarios.

Nuestra credibilidad ante los terceros países socios depende también de que adoptemos medidas tangibles: hay que reforzar el reparto de responsabilidades a escala mundial **mediante reasentamientos y vías complementarias**, con la contribución del mayor número posible de Estados miembros. El primer Foro Mundial sobre los Refugiados, que se celebrará en diciembre, brindará una oportunidad para demostrar que existe una determinación real de compartir con los países de acogida la responsabilidad respecto de la situación de los refugiados. Del mismo modo, la capacidad de convertir la tarea de garantizar el **correcto funcionamiento de nuestro sistema común de asilo** en una responsabilidad compartida, incluso en tiempos de crisis, supondrá una señal positiva a este respecto.

Al mismo tiempo, en nuestra cooperación con los países socios, debemos capitalizar mejor el potencial y las oportunidades que brinda la **gran cantidad de migrantes legales que han llegado a los Estados miembros** con diversos objetivos, como el trabajo o los estudios; hacer un balance de la situación a escala de la UE podría ser una buena manera de comenzar.

***Debemos adaptar cuidadosamente los mejores instrumentos para fomentar la convergencia entre los Estados miembros***

En el ámbito de la migración y el asilo, contamos con un amplio marco legislativo a escala de la UE; es conveniente que todas las actividades futuras reflejen la **experiencia adquirida en la aplicación del acervo actual**. Cuantos más Estados miembros tengan la percepción de que la legislación de la UE satisface sus necesidades concretas y tiene en cuenta sus realidades administrativas, más probable será que dicha aplicación tenga éxito. Tenemos que mantener un debate continuado sobre la mejor manera de garantizar que las normas y procedimientos acordados en común aporten el valor añadido de la UE que se espera que de ellos.

En el ámbito de la **migración legal**, a modo de actuación consecutiva al control de adecuación<sup>1</sup> publicado por la Comisión, debemos estudiar **la manera de aprovechar al máximo el amplio acervo ya en vigor**. Más concretamente, las ambiciosas directivas adoptadas en los últimos años deben traducirse en una mejora claramente perceptible del atractivo de la UE, lo cual requiere, por parte de los Estados miembros, una firme voluntad de hacer que los regímenes de la UE funcionen, y, por parte de la UE, un esfuerzo adecuado para proporcionar la información necesaria a las partes interesadas pertinentes de terceros países. Debe hacerse un esfuerzo especial por aprovechar todas las ventajas que ofrecen las ambiciosas disposiciones relativas a la movilidad dentro de la UE. Un aspecto importante, necesario para maximizar las posibilidades que brinda la migración legal para el desarrollo y el crecimiento de la UE, será el fomento de una integración satisfactoria de los migrantes en las sociedades de acogida.

---

<sup>1</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) (en inglés)

Se seguirá trabajando en la reforma del **Sistema Europeo Común de Asilo**. El «Nuevo Pacto sobre el Asilo y la Migración» que la Comisión presentará próximamente —que tiene por objeto reforzar el planteamiento global en materia de migración centrándose en las fronteras exteriores, los sistemas de asilo y retorno, el espacio Schengen de libre circulación de personas y la colaboración con nuestros socios de fuera de la UE— supondrá un nuevo impulso. Entretanto, ha resultado útil volver a los **principios fundamentales subyacentes** del sistema común de asilo y preguntarnos **qué aspectos es realmente necesario armonizar** para dotarnos de un sistema que funcione correctamente y sea capaz de generar confianza entre los Estados miembros y de responder a nuestras necesidades tanto en tiempos de alta presión migratoria como de presión migratoria normal. Lo que parece fundamental es contar con **procedimientos eficientes** para todas las circunstancias y en todos los Estados miembros, incluido el uso de procedimientos acelerados. El **seguimiento** eficaz de la aplicación del acervo es igualmente importante y complementa la reforma. Además de la armonización a través de la legislación, hay que reflexionar sobre toda una serie de **incentivos** financieros y de otro tipo a fin de fomentar la convergencia entre los Estados miembros, sin que ello impida adoptar planteamientos flexibles cuando sea necesario.

En el ámbito de la **gestión de las fronteras**, se han adoptado en años anteriores ambiciosas normativas, cuya **oportuna aplicación** constituye una importante tarea para el futuro próximo y que requiere cooperación, coordinación y una asignación de recursos adecuada, tanto a escala nacional como de la UE.

La **ayuda para la reintegración de los repatriados** es un ámbito que ilustra bien las grandes divergencias entre las prácticas de los Estados miembros y la falta de coordinación existente, que pueden dar lugar a resultados subóptimos tanto para los propios repatriados como para las comunidades de acogida y, por tanto, para la eficacia general de nuestra política. Al considerar cualquier medida para fomentar la convergencia, se debe procurar no perder los beneficios de los planteamientos nacionales ni provocar una competencia a la baja. La coordinación eficaz de las actividades y el aprendizaje mutuo pueden ayudar a hacer avanzar las cosas.

## *La actualización de nuestros métodos de trabajo contribuye a mejorar los resultados de las políticas*

El inicio del nuevo ciclo institucional brinda una buena oportunidad para revisar la manera en que trabajamos. A fin de aumentar la coherencia de las políticas es necesario mantener **debates integradores** y que se intercambie información de manera efectiva en los órganos del Consejo y entre ellos. La Presidencia finlandesa ha tenido experiencias positivas cuando ha combinado reuniones de grupos del Consejo o ha invitado a delegados de otros grupos a participar en reuniones cuyo orden del día lo justificaba. El debate sobre la conexión entre migración y comercio ha demostrado que los intercambios intersectoriales resultan útiles cuando nuestro trabajo va encaminado a alcanzar objetivos comunes.

El **formato del debate** puede ser determinante: las reuniones formales deben complementarse periódicamente con alternativas innovadoras como seminarios, talleres y sesiones de reflexión sobre las políticas; también deben aprovecharse los conocimientos especializados de los grupos de reflexión, del mundo académico y de las organizaciones internacionales. La modificación de los métodos de trabajo puede resultar útil, especialmente para tratar temas controvertidos. Los avances tecnológicos, incluidas las oportunidades que brinda la videoconferencia, también deben aprovecharse plenamente para aumentar la eficiencia de la organización de reuniones.

El **nuevo formato del grupo de Consejeros de Justicia y Asuntos de Interior** que se puso en marcha en septiembre de 2019 permite a todos los Estados miembros intercambiar información sobre la situación migratoria, lo cual, a su vez, hace posible determinar qué cuestiones estratégicas pueden abordarse con más detenimiento a escala de la UE y contribuye al objetivo de afinar el conocimiento de la situación y la prospectiva.

Por último, no se han explotado aún todas las posibilidades del **intercambio de información sobre las prácticas nacionales** (tanto positivas como problemáticas) y sobre la experiencia adquirida; la utilidad de este método de trabajo se subestima a menudo en el contexto de la UE. Dado que las condiciones administrativas, judiciales y sociales varían de un Estado miembro a otro, reforzar la comprensión mutua presenta ventajas manifiestas, que revisten especial importancia en el contexto de los procedimientos de asilo, incluida su vinculación al retorno, donde una mayor eficiencia es crucial para asegurar que el sistema funcione correctamente.

**List of issued Presidency documents supporting the ‘way forward’ discussions**

<b>Subject</b>	<b>Meeting</b>	<b>Reference number</b>
<b>Which way forward for EU migration and asylum policy?</b>	Informal SCIFA meeting on 15-16 July 2019; informal Justice and Home Affairs Ministers’ meeting on 18-19 July 2019	WK 13360/19 WK 13363/19
<b>Way forward for EU migration and asylum policy, focus on the external dimension</b>	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13050/19
<b>Way forward for EU migration and asylum policy, focus on asylum</b>	SCIFA meeting on 14 November 2019	ST 13166/19
<b>Evidence-based and forward-looking migration policies</b>	HLWG meeting on 11 October 2019	ST 12608/19
<b>Migration and trade</b>	HLWG meeting on 14 November 2019	ST 13449/19
<b>Better coordination of reintegration support in third countries</b>	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13191/19
<b>Policies and tools to enhance readmission cooperation</b>	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13190/19
<b>Challenges in analysing the EU asylum situation - brief overview and possible steps forward</b>	SCIFA meeting on 4 October 2019	ST 12501/19