



Bruselas, 10.2.2016
COM(2016) 85 final

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

**sobre el estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda
Europea de Migración**

Comunicación sobre el estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Migración

I INTRODUCCIÓN: LA GESTIÓN DE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS

Los más de 60 millones de refugiados y desplazados internos que se contabilizan en todo el mundo constituyen la más grave crisis de refugiados desde la II Guerra Mundial. Los conflictos y crisis en Siria y en otros lugares han sido el desencadenante inmediato, pero las tendencias subyacentes en los ámbitos de la demografía, el cambio climático, la pobreza y la globalización de los transportes y las comunicaciones han desempeñado un papel en la cifra récord de migrantes y refugiados llegados a la Unión Europea en 2015. Esta combinación de factores es poco probable que pueda invertirse en un futuro previsible. Por tanto, en 2016 necesitaremos reforzar radicalmente el sistema de migración de la UE, pasando de abordar las consecuencias de unos flujos caóticos e irregulares de personas a una verdadera preparación para gestionar tales movimientos y para dotarnos de unos medios gestionados y legales de entrada para las personas necesitadas de protección, pero, al mismo tiempo, identificando y retornando rápida y eficazmente a quienes no tengan derecho de estancia en la Unión Europea.

En el segundo semestre de 2015 asistimos a un número sin precedentes de llegadas irregulares de personas a la Unión Europea. En el momento álgido, en octubre de 2015, más de 200 000 personas arribaron a Grecia en un mes. Incluso con la disminución sustancial que se produjo en enero (algo más de 60 000 personas), las cifras siguen siendo altas para los meses de invierno en comparación con años anteriores. Se prevé que la intensificación del conflicto sirio en los últimos días provocará una afluencia de refugiados a Turquía. Esto significa que seguirá recurriéndose a la solidaridad europea, en consonancia con las responsabilidades que la UE ha asumido en virtud de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y de los valores humanitarios suscritos por todos los Estados miembros de la Unión. Asimismo, la UE debe eliminar la necesidad de que los refugiados realicen viajes peligrosos, ayudándoles cerca de sus lugares de origen. Si bien una reducción de los flujos es muy deseable considerando que las autoridades nacionales y locales se ven frecuentemente desbordadas, no deberíamos albergar ninguna esperanza de que la crisis de los refugiados pueda concluir antes de que se aborden definitivamente sus causas profundas: inestabilidad, guerras y terrorismo en los países vecinos de Europa, en particular la prolongada guerra y las atrocidades en Siria. La única opción posible es hacer frente a esta realidad y explicarla abiertamente y de buena fe a los ciudadanos, y redoblar los esfuerzos para mejorar y gestionar más eficazmente las consecuencias de esta situación en la Unión Europea por medio de un planteamiento europeo más coordinado y siguiendo unas normas y valores europeos establecidos de común acuerdo.

En los últimos meses, se ha establecido una ruta a través del Mediterráneo Oriental y los Balcanes Occidentales por la que los migrantes se trasladan rápidamente hacia el norte atravesando una frontera tras otra, en contradicción con los principios fundamentales del Sistema Europeo Común de Asilo y las normas de Schengen. A su vez, esto condujo a varios Estados miembros a recurrir a la reintroducción temporal de controles en las fronteras interiores, poniendo en duda el buen funcionamiento del espacio Schengen de libre circulación y sus beneficios para la economía y los ciudadanos europeos. La seguridad es también un elemento de máxima preocupación, particularmente a raíz de los recientes atentados terroristas en suelo europeo, y ha sido invocada por determinados Estados miembros para justificar medidas temporales. El objetivo debe ser garantizar que toda persona que llegue a la UE esté sujeta a minuciosos controles de seguridad.

Durante el último semestre, la Comisión Europea ha trabajado sistemática y continuamente en pro de una respuesta europea rápida y coordinada. Así, presentó una amplia serie de propuestas destinadas a dotar a los Estados miembros con las herramientas necesarias para gestionar el gran número de llegadas, y muchas de estas propuestas ya han sido adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo: triplicando nuestra presencia en el mar; gracias a un nuevo sistema de solidaridad

urgente para reubicar a los solicitantes de asilo procedentes de los países más afectados; a través de una movilización sin precedentes del presupuesto de la UE, por un importe superior a 10 000 millones EUR para hacer frente a la crisis de los refugiados y ayudar a los países más afectados; ofreciendo un nuevo marco de coordinación y cooperación para los países de los Balcanes Occidentales; estableciendo una nueva asociación con Turquía; y finalizando con una ambiciosa propuesta de creación de una nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas. De todas estas formas reforzamos la política de asilo y migración para que Europa pueda hacer frente a los nuevos retos.

Mientras que ahora disponemos, teóricamente, de elementos constitutivos importantes para un sistema viable de gestión de la migración, ha fallado su aplicación rápida y plena sobre el terreno. En diciembre, la Comisión Europea informó sobre los progresos realizados en la ejecución de las decisiones adoptadas por los Estados miembros y constató que la aplicación era demasiado lenta. Dos meses después, se han logrado algunos avances en una serie de cuestiones, pero no es menos cierto, sin embargo, que varios de los plazos no se han cumplido y que muchos compromisos se materializan muy lentamente. Las responsabilidades políticas deben ser asumidas al más alto nivel en todos los Estados miembros para garantizar que la respuesta europea coordinada ya decidida pueda resolver la crisis de los refugiados de forma rápida y eficiente sobre el terreno a través de las autoridades nacionales y locales con el apoyo de la UE y la asistencia prestada durante los últimos meses.

En este momento, restablecer una gestión ordenada de las fronteras en la ruta del Mediterráneo Oriental y los Balcanes Occidentales constituye la principal prioridad de la Unión Europea. En la próxima reunión del Consejo Europeo, los líderes tendrán que comprometerse a hacer todo lo necesario para restablecer el orden en el sistema de migración e imponer el control de los flujos irregulares e incontrolados en dicha ruta antes de la primavera. Esto requerirá decisiones difíciles, medidas determinadas y la responsabilidad y solidaridad de todos los Estados miembros.

Lo más importante es que todos los Estados miembros deben comprometerse a poner fin al enfoque de permitir el paso de quienes manifiestan su interés por solicitar asilo en otro lugar. Las personas que llegan a la Unión deben saber que si necesitan protección la recibirán, pero que no pueden decidir dónde se les brindará. Si no reúnen los requisitos para obtener protección, serán retornadas respetando plenamente el principio de no devolución.

Grecia y los países situados en la ruta de los Balcanes Occidentales necesitarán un apoyo sustancial para registrar eficazmente a las personas necesitadas de protección y gestionar sus casos, así como para devolver rápidamente a quienes no la necesitan a sus países de origen u otros países seguros por los que hayan transitado. Los demás Estados miembros deben aplicar sus compromisos para compartir la responsabilidad de acoger y dar refugio a quienes tienen derecho a ello, mediante la aceleración de la aplicación de los planes de reubicación de urgencia ya vigentes desde septiembre de 2015. En consecuencia, mientras que Grecia debe hacer lo necesario para restablecer la aplicación normal del control de las fronteras exteriores de Schengen y de las normas de Dublín, no se la puede dejar afrontar por sí sola las consecuencias de la crisis de los refugiados, sino que debe seguir recibiendo ayuda financiera y asistencia técnica de las instituciones y agencias de la UE y de todos los demás Estados miembros para asumir sus responsabilidades como Estado miembro de entrada, de conformidad con las normas de la UE establecidas de común acuerdo.

La presente Comunicación hace balance de la aplicación de las acciones acordadas en respuesta a la crisis de los refugiados y pone de relieve los principales ámbitos en los que es necesario intensificar las actuaciones a corto plazo para restablecer el control de la situación. Antes del Consejo Europeo de marzo, la Comisión aportará más información sobre los cambios más fundamentales necesarios para una política migratoria sostenible y, en particular, la reforma del sistema de Dublín.

Para ayudar a gestionar eficazmente la crisis de los refugiados, durante el Consejo Europeo de febrero los líderes deberían comprometerse a:

- Finalizar urgentemente la construcción de los puntos críticos en Italia y Grecia para garantizar el registro y el apoyo a migrantes y refugiados, en consonancia con el principio de que nadie debe entrar en la UE sin haber sido correctamente registrado y sin que se le tomen las impresiones dactilares, con apoyo específico a nivel de la UE para asegurar una mayor capacidad de acogida y unos procedimientos de asilo y retorno plenamente operativos.
- Poner fin a la política de permitir el paso e insistir más en la aplicación de las normas de la UE en materia de asilo y gestión de fronteras.
- Acelerar sustancialmente el régimen de reubicación acordado para aliviar la presión sobre Italia y Grecia.
- Utilizar más y de forma más coherente las disposiciones que permiten el retorno de los solicitantes de asilo a terceros países seguros.
- Aplicar el planteamiento acordado para mejorar la cooperación y la coordinación entre los Estados situados en la ruta de los Balcanes Occidentales.
- Intensificar de manera importante los esfuerzos desplegados para garantizar el retorno y la readmisión efectivos y para abordar las causas profundas de la migración maximizando todas las formas de persuasión, incluidas las preferencias comerciales y el desarrollo, a fin de garantizar el compromiso de los terceros países en pro de resultados concretos.
- Impulsar las acciones en el marco del Plan de acción conjunto UE-Turquía para detener los flujos procedentes de Turquía; y realizar con rapidez proyectos en el marco del Mecanismo para Turquía en favor de los refugiados.
- Reforzar los controles en las fronteras exteriores, aceptando la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas a más tardar en junio, y a ser posible antes, y su puesta en funcionamiento durante el verano.
- Apoyar las necesidades básicas de los migrantes y refugiados más vulnerables, en particular de los niños.
- Reforzar la capacidad de la UE para facilitar ayuda humanitaria a terceros países, y crear capacidad para prestar ayuda humanitaria en la UE con el fin de apoyar a los países que tienen que hacer frente a un gran número de refugiados y migrantes.
- Intensificar el apoyo de la UE a los refugiados sirios incluyendo la apertura de vías legales a través del reasentamiento y la aceptación del Sistema voluntario de admisión humanitaria con Turquía, según lo recomendado por la Comisión el 15 de diciembre de 2015.

II LOGROS OBTENIDOS HASTA EL MOMENTO

II.1 Medidas operativas

Gestión de los flujos de migrantes y refugiados

El salvamento marítimo fue la primera prioridad de la Unión Europea. En 2015, las operaciones conjuntas **Tritón** y **Poseidón** de Frontex rescataron a más de 250 000 personas¹. Estas intervenciones y el despliegue en el Egeo de equipos de intervención rápida en las fronteras de Frontex permitieron detectar a más de un millón de migrantes irregulares y detener a más de 900 presuntos traficantes.

¹ La operación Tritón triplicó en mayo su presencia en el Mediterráneo Central, rescatando a 155 000 personas desde el 1 de enero de 2015 hasta el 31 de enero de 2016. La acción en el Mediterráneo Oriental se incrementó en diciembre de 2015 mediante la operación conjunta Poseidón, que rescató a más de 107 000 personas en el mismo período.

La actuación de la UE también se dirige directamente contra el tráfico ilícito de migrantes. En el Mediterráneo Meridional y Central, la Operación Sophia de EUNAVFORMED ha pasado con éxito a una fase que incluye la visita, registro, apresamiento y desvío, en aguas internacionales, de buques sospechosos de ser utilizados para el tráfico y la trata de migrantes. Hasta la fecha se ha rescatado a más de 9 000 personas y existe disposición para ampliar las operaciones a las aguas territoriales de Libia en caso de que los acontecimientos institucionales y políticos ocurridos en Libia lo permitan.

Las agencias de la UE Europol, Frontex y Eurojust han ampliado su capacidad para combatir el tráfico ilícito de migrantes mediante una mayor coordinación, recursos adicionales y una presencia permanente en los Estados miembros bajo presión. Esto incluye la recogida de información sobre el terreno en los puntos críticos para ayudar a las autoridades nacionales a recopilar información y abrir investigaciones. En 2015, un total de 10 735 nuevos sospechosos relacionados con el tráfico ilícito de migrantes se incorporaron a la base de datos de Europol, que tiene en la actualidad información sobre más de 38 600 sospechosos. El 22 de febrero, Europol pondrá en marcha el Centro Europeo sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes, que recopilará información para la UE sobre este asunto².

Con un fuerte apoyo específico de la UE, Grecia e Italia empezaron a establecer (y en algunos casos completar) **puntos críticos**³ para garantizar la detección, identificación y toma de impresiones dactilares de los nacionales de terceros países llegados de forma irregular a las fronteras exteriores de la UE. El registro es un primer paso fundamental para el control y la gestión de los flujos. Los puntos críticos están diseñados para que equipos formados por guardias de fronteras operen permanentemente en instalaciones especializadas. Todas las personas que llegan a las fronteras exteriores deben ser registradas, tomándose sus impresiones dactilares y cotejándose sus documentos con las bases de datos de seguridad nacionales e internacionales. Los nacionales de terceros países que llegan de forma irregular deben ser canalizados hacia uno de los tres procedimientos: el sistema nacional de asilo, el sistema europeo de reubicación o el sistema de retorno. **La proporción de migrantes cuyas impresiones dactilares han sido incluidas en la base de datos Eurodac ha aumentado en Grecia, pasando del 8 % en septiembre de 2015 al 78 % en enero de 2016, y en Italia, del 36 % al 87 % en el mismo período**⁴. Se espera que estas cifras mejoren a medida que los puntos críticos se hagan más plenamente operativos. La Comisión mantiene una presencia permanente en ambos Estados miembros dedicada exclusivamente a ayudar a las autoridades nacionales. Solo 518 expertos de Frontex y 21 de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) están desplegados actualmente en los puntos críticos, lo que no cubre las necesidades. La respuesta de los Estados miembros a la petición de equipos de intervención rápida ha tenido más éxito⁵.

La Comisión ha movilizado recursos en el presupuesto de la UE a un nivel sin precedentes con el fin de destinar más de 10 000 millones EUR para hacer frente a la crisis de los refugiados. Por ejemplo, un refuerzo de la financiación urgente permitió disponer de 174 millones EUR en 2015, que se desplegaron rápidamente y se utilizaron en su totalidad antes de que finalizase el año. En 2016 también se han puesto a disposición 161 millones EUR, y aproximadamente 146 millones EUR han sido concedidos para financiar ayuda de urgencia en favor de Grecia.

² El Centro, que cuenta con una plantilla de 30 miembros, será un centro de recopilación de información, pero también profundizará la cooperación entre organismos clave, como las unidades de información financiera, la Unidad de Notificación de Contenidos de Internet y los puntos de contacto nacionales de los Estados miembros.

³ Comunicaciones de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Informes de situación sobre la aplicación de los puntos críticos en Italia y Grecia, COM(2015) 678 final y COM(2015) 679 final, de 15 de diciembre de 2015. Véanse los anexos 2 y 3.

⁴ Italia y Grecia fueron dos de los cuatro Estados miembros (los otros son Chipre y Croacia) con respecto a los cuales la Comisión incoó un procedimiento de infracción en relación con el Reglamento Eurodac.

⁵ El actual llamamiento de Frontex ha tenido un porcentaje de respuesta del 83 %. La EASO ha solicitado 374 expertos y 201 han sido prometidos.

Otro elemento clave de la ayuda de la UE ha sido la **reubicación**. Disponemos de la legislación y de las estructuras que permiten la reubicación urgente en otros Estados miembros de hasta 160 000 personas con una necesidad manifiesta de protección internacional⁶. El presupuesto de la UE ha aportado 640 millones EUR para apoyar la reubicación⁷, pero el ritmo de avance está muy por debajo de lo que se necesita (véase el apartado sobre reubicación y el anexo 4).

En respuesta a la fuerte presión migratoria y a las graves dificultades particulares experimentadas por Suecia, la Comisión propuso en diciembre que las obligaciones correspondientes a este país en materia de reubicación debían suspenderse temporalmente. La Comisión ha propuesto también una suspensión de las obligaciones de reubicación de Austria.

En diciembre, la Comisión aprobó un programa de 80 millones EUR destinado a ayudar a construir **capacidad de acogida** para albergar a los migrantes y refugiados en Grecia y alcanzar el objetivo acordado de 50 000 plazas adicionales, incluida una red de 20 000 plazas para solicitantes de asilo gestionada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) utilizando un sistema de cupones, así como el apoyo a la creación de 7 000 plazas en las zonas en que se encuentran los puntos críticos. El sistema de bonos totaliza 14 950 plazas.

La Comisión ha creado un Grupo de trabajo sobre la estrategia de información para los migrantes con el fin de definir y difundir **información** eficaz a los solicitantes de asilo sobre sus derechos y obligaciones. Es vital que los interesados sepan que tienen derecho a solicitar asilo, pero no a elegir en qué Estado miembro, y que estén debidamente informados sobre las implicaciones del plan de reubicación. La primera serie de productos de información sobre asilo y reubicación está disponible en 14 idiomas⁸ y está siendo utilizada por la EASO en los puntos críticos.

Solidaridad y responsabilidad

El **Mecanismo de Protección Civil de la Unión** (MPCU) se ha utilizado para apoyar a cinco países, con cuatro solicitudes aún activas procedentes de Serbia, Eslovenia, Croacia y Grecia. En total, 15 países han hecho ofertas de asistencia, que abarcan artículos como tiendas de campaña, ropa de cama y sacos de dormir, material de protección personal y equipos de calefacción, electricidad y alumbrado. La Comisión Europea apoya financieramente el transporte de la asistencia ofrecida por los Estados participantes y facilita la coordinación del transporte y la logística. Recientemente, la Comisión ha aumentado su financiación y ahora cubre el 85 % del coste de transporte de la ayuda, pero todavía quedan pendientes solicitudes de asistencia de algunos Estados miembros, como se describe en el anexo 9.

Se han celebrado reuniones semanales organizadas por la Comisión con el fin de hacer un seguimiento del plan de 17 puntos aprobado en la reunión de líderes organizada por el presidente Juncker sobre los flujos de refugiados a lo largo de la ruta de los **Balcanes Occidentales**. En un momento en que las comunicaciones casi habían cesado, dicha coordinación ha sido crucial para reducir el riesgo de que medidas imprevistas tomadas en un país tengan repercusiones en otros. Ello se ha visto respaldado con apoyo directo: la Comisión ha asignado 10 millones EUR a Serbia y la antigua República Yugoslava de Macedonia para obtener resultados tangibles mediante el aumento de la capacidad operativa de

⁶ En el Foro sobre reubicación y reasentamiento celebrado con los Estados miembros en septiembre, organizado por la Comisión, se acordaron las diferentes fases de aplicación práctica de la reubicación.

⁷ Incluida una subvención de 20 millones EUR concedida en diciembre para contribuir a la aplicación en Grecia, así como un importe a tanto alzado de 6 000 EUR para los Estados miembros y 500 EUR por cada persona reubicada para apoyar los gastos de traslado. Estos últimos serán desembolsados a los Estados miembros en el siguiente tramo de fondos con cargo a los programas nacionales del FAMI y el FSI.

⁸ Inglés, francés, español, italiano, portugués, árabe, farsi, armenio, pastún, ruso, somalí, albanés, tigrina y urdu.

gestión de la migración⁹. Esto viene a añadirse a los 22 millones EUR asignados en concepto de ayuda humanitaria.

II.2 Dimensión exterior

Las dimensiones exterior e interior de la migración están completamente entrelazadas. La acción de la UE se ha centrado en abordar las causas profundas del incremento de los flujos migratorios, disociándolas entre los elementos que generan los flujos y los que los facilitan, y en obviar la necesidad de que los refugiados se embarquen en un peligroso viaje a Europa, ayudándoles en lugares más próximos a sus hogares. También se ha centrado en reforzar la cooperación sobre la gestión de la migración con los terceros países de origen y de tránsito, como parte esencial de su asociación bilateral con la UE y sus Estados miembros.

Los **esfuerzos diplomáticos** para resolver crisis como las de Siria y Libia y luchar contra la amenaza del Daesh se centran en las cuestiones que generan los flujos y pretenden crear un entorno estable al que puedan regresar los refugiados. Este esfuerzo debe ser mundial. En el caso de Libia, la UE ha prestado apoyo político, financiero y logístico a las iniciativas de las Naciones Unidas para poner fin a la crisis política y de seguridad. Se han realizado importantes avances en los últimos meses, con la firma del acuerdo político libio en diciembre. Sin embargo, el progreso es frágil y estas medidas tienen que consolidarse rápidamente, con un Gobierno de unidad nacional que goce de autoridad suficiente para poder hacer frente a las amenazas y retos a que se enfrenta Libia. Al acuerdo de diciembre ha de seguir un Gobierno de unidad nacional capaz de hacer frente a las amenazas y retos que afronta el país, y la UE tiene listo un paquete de apoyo de 100 millones EUR para ayudar al futuro Gobierno. En lo que respecta a Siria, además de ser el primer donante de ayuda humanitaria y al desarrollo, la UE ha desempeñado y sigue desempeñando un papel activo en el grupo de apoyo internacional al país, incluidos los esfuerzos que han llevado a la adopción unánime de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que establece el plan para las conversaciones internas y el proceso político. Mientras que los combates se han incrementado en el norte del país, los esfuerzos diplomáticos deben redoblar.

La UE ha respondido de varias formas a los efectos devastadores de la crisis siria. En términos de **ayuda humanitaria a Siria** y los países vecinos de acogida, la contribución procedente del presupuesto de la UE superó los 400 millones EUR en 2015, como parte de un compromiso total de la UE superior a 5 000 millones EUR en concepto de ayuda humanitaria, al desarrollo y a la estabilización. Esto incluyó el apoyo directo a los sirios que todavía se encuentran en el país, así como a los países con mayor cuota per cápita de refugiados sirios. Más de 160 millones EUR se han dedicado a operaciones destinadas a salvar vidas en Siria, en sectores como la sanidad, la protección, el agua, el saneamiento, la alimentación y el alojamiento; 97 millones EUR para los refugiados en el Líbano, 58 millones para Jordania y 35 millones para Turquía. El **Fondo fiduciario regional de la UE en respuesta a la crisis siria** constituye un vehículo muy flexible y eficaz para la puesta en común y el despliegue de la asistencia de la UE y de sus Estados miembros. El Fondo ha atraído hasta ahora aportaciones de 654 millones EUR, aunque las contribuciones nacionales todavía no han alcanzado el objetivo de igualar a las que corren a cargo del presupuesto de la UE¹⁰. El Fondo apoya hasta a 1,5 millones de refugiados sirios y alcanza a las comunidades de acogida en el Líbano, Turquía, Jordania e Irak mediante educación básica y protección de la infancia, un mejor acceso a la atención sanitaria, mejores infraestructuras de abastecimiento de agua y alcantarillado, así como el apoyo a las oportunidades económicas y la inclusión social. Como se anunció la semana pasada en la **Conferencia de Londres en apoyo a Siria y la región**, la contribución de la UE a la crisis siria alcanzará en 2016 los 1 115 millones EUR. La Comisión está adoptando medidas para garantizar que dicha contribución

⁹ Así como otro programa regional de 8 millones EUR.

¹⁰ Véase el anexo 7. Hasta ahora, se han comprometido 654 millones EUR para el Fondo Fiduciario para Siria, con 594 millones EUR del presupuesto de la UE, pero solo 60,5 millones procedentes de 19 Estados miembros.

se mantenga en el mismo nivel en 2017. En la Conferencia, la Comisión también asumió un papel de liderazgo en la respuesta internacional, proponiendo el desarrollo de «paquetes» para Jordania y el Líbano que incluyen una amplia gama de medidas políticas en todos los ámbitos de competencia de la Unión, en particular las preferencias comerciales.

La **Cumbre de La Valeta sobre Migración** reunió en noviembre de 2015 a Jefes de Estado y de Gobierno de Europa y África para reforzar la cooperación en materia de migración entre los países de origen, de tránsito y de destino, y subrayó la necesidad de aumentar los esfuerzos para reducir la migración irregular e incluir la migración regular en la cooperación al desarrollo y de acordar medidas concretas que deben aplicarse hasta finales de 2016. La UE estableció un **Fondo Fiduciario de Emergencia para África**, que se ocupa de la estabilidad y aborda las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas y la cooperación en materia de migración con los países de origen y de tránsito. Los niveles de financiación se acercan a los 1 900 millones EUR, pero una vez más el objetivo de que la financiación nacional iguale la financiación de la UE está lejos de cumplirse, pues solo suma menos de 82 millones EUR¹¹. Se han acordado ya proyectos por un importe total de más de 350 millones EUR en ámbitos como la creación de empleo, una mejor gestión de la migración y el refuerzo de la seguridad¹². Además, la UE ha mantenido el apoyo a los refugiados y desplazados internos en Libia. A nivel diplomático, la Alta Representante y Vicepresidenta así como la Comisión han adoptado también medidas para incluir la migración y la seguridad en las prioridades políticas bilaterales con los países africanos.

El **Plan de acción conjunto UE-Turquía**¹³ ha impulsado un aumento importante de la cooperación en apoyo de los sirios que gozan de protección temporal en Turquía, y de la gestión de la migración para hacer frente a la crisis provocada por la situación en Siria (véase, más abajo, la sección sobre la cooperación con Turquía). La UE y sus Estados miembros aumentarán su cooperación con Turquía y reforzarán considerablemente su implicación política y financiera. Una importante contribución de la UE, animada por un espíritu de responsabilidad compartida, es el nuevo **Mecanismo para Turquía en favor de los refugiados**, constituido por la Comisión el 24 de noviembre de 2015 y cuya financiación fue acordada por los Estados miembros el 3 de febrero de 2016. Este Mecanismo reúne el presupuesto de la UE y recursos de los Estados miembros para facilitar inmediatamente un paquete de asistencia general y coordinado que ayude a dos millones de refugiados sirios en Turquía. Este importe ascenderá a **3 000 millones EUR** en 2016-2017.

III ACCIONES PRIORITARIAS PARA LAS SEMANAS Y MESES VENIDEROS

¹¹ Véase el anexo 7.

¹² Los ejemplos incluyen: Mali: tres proyectos por valor de 43,5 millones EUR para apoyar a las autoridades locales y la población vulnerable del norte de Mali y crear puestos de trabajo en el resto del país; Níger: dos proyectos por 32 millones EUR en la región de Agadez para ayudar a las autoridades a gestionar los flujos migratorios y promover alternativas sostenibles a la migración irregular; Senegal: proyecto dotado con 8 millones EUR para ayudar a la población más vulnerable del país mediante la mejora de las condiciones de vida y la capacidad de resistencia de las poblaciones locales; Proceso de Jartum: proyecto por valor de 40 millones EUR para una mejor gestión de la migración mediante el desarrollo de capacidades y equipos básicos, el desarrollo de políticas y legislación sobre trata y tráfico ilícito, y para concienciar a la opinión pública sobre los peligros de la migración irregular; Etiopía: proyecto de 20 millones EUR para mejorar las condiciones de vida de los migrantes y retornados mediante la formación profesional, la microfinanciación y la creación de empleo, con el fin de crear las condiciones necesarias para el regreso y la reintegración de los refugiados etíopes; Somalia: proyecto dotado con 50 millones EUR para financiar la gestión del retorno voluntario de refugiados somalíes a regiones estables de Somalia, creando un entorno favorable al retorno y la reintegración.

¹³ El plan de acción se puso en marcha en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno con Turquía celebrada el 29 de noviembre de 2015. Véase el anexo 1.

Las intensas presiones procedentes de los flujos de refugiados y migrantes han generado un enorme reto para la gestión de la migración por la UE. Los procedimientos de gestión de fronteras y los procedimientos de asilo en los puntos de primera entrada no han sido capaces de responder a dichas presiones. Así se ha desarrollado un flujo de refugiados y migrantes claramente contrario a las normas básicas del sistema de asilo de la UE. Los propios refugiados intentaron viajar a destinos elegidos por ellos, mientras que las normas de la UE establecen que deben solicitar protección en el primer país de la UE al que lleguen. Los Estados situados a lo largo de la ruta, en lugar de asumir sus responsabilidades de gestionar las solicitudes de asilo, comenzaron a considerarse a sí mismos solo como países de tránsito. El resultado fue un desplome en la aplicación de las normas y una presión desproporcionada e insostenible también en los tres principales Estados miembros de destino, e hizo mucho más difícil, asimismo, poner en marcha la reubicación. El restablecimiento del orden público en estas circunstancias exige una rápida acción europea coordinada para abordar las carencias inmediatas, así como para reducir la magnitud de los flujos migratorios.

III.1 Estabilización de la situación en los Estados miembros sujetos a mayor presión

Claramente, se precisan medidas para abordar las grandes presiones a que se ven sometidos los Estados miembros que reciben en primer lugar al mayor número de refugiados y migrantes en la UE, lo que requiere el apoyo de todos los Estados miembros, con especial énfasis en la ayuda a Grecia e Italia.

El enfoque de **puntos críticos** permite centrarse en los lugares sometidos a mayor presión. Estos puntos aportan un elemento de orden y organización en una situación sin precedentes por lo que respecta a los volúmenes de llegadas. Pero seis meses después de su lanzamiento, el pasado septiembre, los avances han sido mucho más lentos de lo que exigiría la magnitud del reto. En la actualidad, solo hay tres¹⁴ puntos críticos plenamente operativos. En este momento, resulta esencial ponerlos en funcionamiento pleno y todos ellos deben completarse urgentemente, ya que, de lo contrario, existe un alto riesgo de que la presión se limite a desviarse hacia el punto más débil. Los próximos días deben utilizarse para acelerar el proceso con el fin de que el sistema de puntos críticos sea plenamente implantado y entre funcionamiento inmediatamente. Eso significa abordar, con el apoyo de la UE y los agentes nacionales presentes sobre el terreno, las carencias en infraestructuras, de personal y en la conexión entre los puntos críticos y el resto del sistema de migración. Las normas sobre registro, identificación, toma de impresiones dactilares y control de seguridad de quienes llegan deben aplicarse de forma efectiva y sistemática. Es fundamental que los Estados miembros respondan a los llamamientos de Frontex y la EASO para disponer de expertos¹⁵.

En el caso de **Grecia**, esto exige la aceleración de una serie de medidas y la subsanación decidida de las deficiencias. El despliegue de los puntos críticos ha sido lento, con la necesidad de crearlos desde cero y con carencias en infraestructuras, personal y coordinación. Actualmente, solo uno de ellos puede considerarse plenamente operativo, pero otros están casi terminados¹⁶. Tras un intenso diálogo con la Comisión, el Gobierno griego se ha comprometido recientemente a utilizar las fuerzas armadas para que los puntos críticos estén en pleno funcionamiento cuando se celebre el Consejo Europeo de febrero. Esto supone completar la construcción, la dotación de servicios clave y del personal necesario. La capacidad de acogida debe incrementarse, cubriendo tanto las necesidades humanitarias como una mejor gestión de las llegadas, gracias a la financiación de la UE ya existente para alcanzar rápidamente el objetivo de 50 000 personas aprobado en la reunión de líderes de los Balcanes Occidentales. Deberían aplicarse procedimientos normalizados en todas las fases del proceso y completarse la instalación de dispositivos de toma de impresiones dactilares de Eurodac. Asimismo, es necesario

¹⁴ Dos en Italia y uno en Grecia.

¹⁵ Esta ayuda también debe mantenerse cuando el mandato de los expertos individuales finalice, puesto que existe un riesgo real de que los avances se diluyan si los expertos se retiran antes de la llegada de sustitutos.

¹⁶ Véase el anexo 2.

impedir las lagunas en la ayuda de la UE, por lo que las agencias deben estar presentes en todas las islas.

En **Italia**, las llegadas se han lentificado debido al invierno, pero debe procederse a los preparativos necesarios de cara a un probable aumento súbito cuando mejoren las condiciones meteorológicas¹⁷. Solo dos puntos críticos funcionan a pleno rendimiento¹⁸. El acondicionamiento y la apertura de dos nuevos puntos críticos ya está en marcha. La lentitud de los progresos realizados en los dos últimos puntos se debe al uso actual de uno de ellos como centro de reubicación y con problemas administrativos con las autoridades portuarias en el otro punto (en caso necesario, deberían considerarse emplazamientos alternativos si esta resulta ser la única forma de disponer de suficiente capacidad en las próximas semanas). Es esencial estar también preparados para subsanar las deficiencias y mejorar la eficiencia, por ejemplo mediante una mejor asistencia médica; una mayor coordinación del desembarco de los migrantes rescatados en el mar; y plena conectividad de las bases de datos para los controles de seguridad. La Comisión está dispuesta a organizar un equipo móvil e innovador de puntos críticos formado por personal de Frontex y de la EASO en el este de Sicilia con el fin de apoyar la identificación, la toma de impresiones dactilares y la información a los migrantes que no puedan ser desembarcados en los puertos designados como puntos críticos. La relación con el territorio continental es importante para garantizar que los migrantes que deben retornar o ser objeto de nuevos procedimientos de asilo permanezcan en el sistema.

Un componente esencial de los puntos críticos en Italia y Grecia debe ser el **refuerzo de las medidas de seguridad**. Se han detectado problemas en ámbitos como la coherencia de la documentación expedida, que parecen ser más agudos en puntos neurálgicos como los de transferencia desde los puntos críticos al continente. En Grecia, la introducción de elementos de seguridad en el documento expedido en el momento del registro resulta esencial para evitar que estos documentos sean intercambiados o falsificados. Los controles cotejando las bases de datos de Interpol y las europeas, en particular el Sistema de Información de Schengen, también deben ser sistemáticos y estar abiertos a los agentes invitados de Frontex. Estos controles sistemáticos cotejando las bases de datos de seguridad no solo son precisos en virtud de la legislación de la UE, sino que resultan esenciales teniendo en cuenta la muy real amenaza terrorista. Grecia e Italia han tenido que hacer frente al problema de la negativa de determinados migrantes a que se tomen sus impresiones dactilares. Deberá modificarse prioritariamente la legislación nacional y darse todos los pasos operativos para garantizar que se tomen las impresiones dactilares de todos los migrantes (incluso, en última instancia, mediante un uso proporcionado de medidas coercitivas) y para impedir todos los movimientos secundarios de migrantes no registrados y no identificados. Se han hecho progresos, pero deberían acelerarse para garantizar que todos los migrantes sean identificados y registrados cuando se celebre el Consejo Europeo de marzo. Al mismo tiempo, debe garantizarse una mayor capacidad de investigación y enjuiciamiento de los delincuentes que utilicen documentos de viaje e identidad fraudulentos a efectos del tráfico ilícito de migrantes.

Un aspecto central del sistema de puntos críticos estriba en que contribuye a determinar quién necesita y quién no necesita protección internacional mediante un proceso de identificación y filtrado de las solicitudes. La UE y sus agencias deben estar dispuestas a prestar toda la asistencia posible para aplicar este proceso y a tal respecto revisten especial importancia los vínculos con el sistema de **retorno**. El 1 de febrero, Frontex puso en marcha un nuevo programa de apoyo al retorno, centrado en particular en Grecia, Italia y Bulgaria y que prevé un apoyo flexible y de amplio alcance. **Grecia** ha conseguido ciertos éxitos en este ámbito en el pasado y unos resultados por encima de la media de la UE, con un porcentaje de retorno del 59 %. Ahora es preciso realizar un esfuerzo particular para acelerar los procedimientos. Grecia debe emitir rápidamente las decisiones de retorno de los migrantes irregulares que entren en su territorio, si no solicitan asilo o si se estima que no reúnen las condiciones para ello. Se deben utilizar procedimientos rápidos, en su caso, para el retorno de los migrantes y se

¹⁷ Véase el anexo 3.

¹⁸ Lampedusa (desde octubre de 2015) y Pozzallo (desde el 19.1.2016).

requieren medidas para garantizar que permanecen bajo el control de las autoridades durante el proceso. Esto supone asimismo que tiene que evitarse la fuga de migrantes irregulares antes de su retorno, incluso mediante su detención si es necesario.

Italia también ha encontrado problemas para proceder a un retorno efectivo. Ha avanzado con respecto a un nuevo programa de retorno voluntario asistido que debería entrar pronto en funcionamiento, está trabajando sobre la readmisión y aplica con éxito procedimientos acelerados para dictar decisiones de retorno y readmisión de migrantes irregulares en determinados países africanos. No obstante, persiste el problema de la fuga de migrantes irregulares antes de que concluyan los procedimientos. La limitada capacidad de detención y el límite máximo de 90 días de detención administrativa a efectos del retorno deben solucionarse urgentemente. La UE y sus agencias seguirán asistiendo a las autoridades italianas a este respecto.

Restablecimiento de los traslados a Grecia en el marco del sistema de Dublín

Para que el Sistema Europeo Común de Asilo funcione debe existir una verdadera oportunidad para devolver a los solicitantes de asilo al Estado de primera entrada en la UE («transferencias de Dublín»), según lo previsto en las normas europeas establecidas de común acuerdo. En octubre, la Comisión recordó que, desde 2010-2011, los Estados miembros no habían sido capaces de llevar a cabo los traslados a Grecia en el marco del sistema de Dublín¹⁹. Entre las deficiencias sistémicas señaladas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia Europeo figuran el pleno acceso al sistema de asilo y la asistencia y calidad de la capacidad de acogida. La responsabilidad de decidir reanudar los traslados recae en las autoridades de los Estados miembros bajo el control de sus órganos jurisdiccionales y del Tribunal de Justicia. Aunque desde entonces se ha avanzado, persisten deficiencias en los ámbitos de la capacidad y las condiciones de acogida, el acceso al procedimiento de asilo, los recursos y la asistencia jurídica gratuita. Por consiguiente, la Comisión ha adoptado hoy una Recomendación que enumera las medidas concretas necesarias para que Grecia se reintegre en el sistema de Dublín²⁰. La información por parte de Grecia acerca de sus avances en la aplicación de las actuaciones recomendadas, así como los informes del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la ejecución de sentencias y del ACNUR, aclararán si las condiciones permiten a los Estados miembros reanudar los traslados individuales a Grecia con arreglo al Reglamento de Dublín, teniendo en cuenta que el volumen de los traslados y las categorías de personas que deben ser trasladadas tiene que corresponder a los avances realizados.

Próximos pasos clave:

- Con el pleno apoyo de la UE, ***Grecia e Italia*** deben poner en funcionamiento lo antes posible todos los puntos críticos.
- ***Los demás Estados miembros*** deben colmar urgentemente las restantes necesidades de expertos de Frontex y la EASO.
- ***Grecia e Italia*** deben redoblar sus esfuerzos para ejecutar efectivamente los retornos e impedir que los migrantes irregulares se fuguen antes del retorno.
- ***Grecia*** debe tomar todas las medidas recogidas en la Recomendación de la Comisión del día de hoy para permitir la reanudación de los traslados del sistema de Dublín, caso por caso, a tenor de los avances realizados.

¹⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Gestión de la crisis de los refugiados: estado de ejecución de las acciones prioritarias con arreglo a la Agenda Europea de Migración, COM(2015) 510 final de 14 de octubre de 2015.

²⁰ Recomendación de la Comisión dirigida a la República Helénica sobre las medidas urgentes que Grecia debe adoptar con vistas a la reanudación de los traslados en virtud del Reglamento (UE) n.º 604/2013, C(2016) 871 de 10 de febrero de 2016.

III.2 Puesta en práctica de la reubicación

Las dos decisiones jurídicamente vinculantes sobre **reubicación** adoptadas por el Consejo son el reconocimiento de la necesidad de prestar ayuda urgente a Grecia e Italia en una situación de emergencia. La reubicación es una herramienta esencial para reducir la tensión sobre los Estados miembros con mayor presión y restablecer el orden y la gestión de la migración. Pero ello requiere una cooperación eficaz entre los países de reubicación y los Estados miembros receptores. En primer lugar, el compromiso de Grecia e Italia de llevar a cabo un registro ordenado y exhaustivo reviste una importancia vital. Los dos Estados miembros están desarrollando sistemas para identificar, orientar, registrar y trasladar a los candidatos a la reubicación, así como para efectuar controles médicos y de seguridad antes de la salida.

Los solicitantes de asilo deben comprender que la reubicación ofrece mayor seguridad que eludir el sistema local de asilo y que se les impedirá viajar de forma irregular al Estado miembro de su elección. En el caso de Grecia, esto requiere **un mejor control (con el apoyo y asistencia de la UE) en la frontera entre Grecia y la antigua República Yugoslava de Macedonia** con el fin de garantizar, en particular, que la persona que haya entrado irregularmente en el territorio de la UE sea registrada, y de identificar rápida y eficazmente y asegurar el retorno de quienes no tengan derecho de estancia en la Unión Europea. También es esencial que los movimientos secundarios hacia otros Estados miembros sean sancionados y que los afectados sean devueltos al Estado miembro de reubicación.

Con todo, el factor más importante sigue siendo la voluntad política de los Estados miembros de que la reubicación funcione²¹. Mientras que el número de candidatos elegibles identificados ha aumentado, hasta ahora los Estados miembros solo han formalizado poco más de 2 000 ofertas de plazas y solo doce Estados miembros han recibido a personas reubicadas. A 8 de febrero, solo 218 personas han sido reubicadas desde Grecia, y 279 desde Italia²². Cinco Estados miembros aún no han ofrecido ninguna plaza de reubicación²³. La lentitud de la reubicación se ha atribuido a factores como la falta de puntos de contacto especializados (para realizar controles sanitarios y de seguridad, que son las únicas razones por las cuales un Estado miembro puede negarse a aceptar a candidatos a la reubicación) y la insuficiente capacidad de acogida en el Estado miembro receptor. Debe ponerse fin a los retrasos y las preferencias prohibitivas al indicar y presentar las plazas disponibles en los Estados miembros de reubicación.

Por ello, la Comisión ha escrito hoy a todos los Estados miembros para recordarles las obligaciones que les incumben en virtud de las dos decisiones y **pedir una aceleración del ritmo de ejecución de conformidad con el claro objetivo de ofrecer asistencia urgente**. A medida que se refuerzan los controles fronterizos a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales, las presiones que estas decisiones deberían aliviar podrían hacer aún más apremiante la necesidad de solidaridad.

Próximos pasos clave:

- Los **Estados miembros** deben cumplir sus compromisos mediante una ejecución acelerada de las decisiones de reubicación.
- **Los Estados miembros y las agencias de la UE (Frontex, EASO)** deben ayudar a **Grecia** a controlar mejor la frontera entre Grecia y la antigua República Yugoslava de Macedonia con el

²¹ En el Foro sobre reubicación y reasentamiento con los Estados miembros organizado por la Comisión en septiembre, se acordaron las diversas medidas prácticas para aplicar la reubicación.

²² Asimismo, para un Estado miembro concreto todavía deben especificarse 8 000 de las primeras 40 000 plazas del régimen de reubicación.

²³ Cifras a 8 de febrero de 2016. Véase el anexo 4 para más detalles.

fin de garantizar, en particular, que las personas que entren irregularmente en el territorio de la UE sean registradas; e identificar rápida y eficazmente a quienes no tengan derecho de estancia en la Unión Europea y asegurar su retorno.

III.3 Fronteras sólidas

La gestión de la frontera exterior de la UE conlleva responsabilidades. Cuando una persona cruza la frontera de forma irregular, se le debe dar la oportunidad de solicitar protección internacional: en tal caso, el Estado miembro de primera entrada debe conceder acceso a los procedimientos de asilo nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el Derecho internacional y europeo. Si no solicita asilo, el Estado miembro de primera entrada puede y debe denegarle la entrada. Esta responsabilidad del control fronterizo es el correlato de las obligaciones de los migrantes en la frontera (y constituye la base del principio de que **sin registro no hay derechos**). Un nacional de un país tercero debe cumplir las condiciones de entrada establecidas en el Código de fronteras Schengen, como la de disponer de un documento de viaje válido²⁴. Los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para garantizar que las personas a quienes se haya concedido acceso a su territorio por motivos de solicitud de asilo no puedan fugarse hasta que se haya procedido a una evaluación y una decisión sobre su solicitud. Debe establecerse con claridad que el deseo de transitar por el Estado miembro con el fin de solicitar asilo en otro Estado miembro no es una razón aceptable para que se conceda la entrada. El derecho a tener acceso a procedimientos de asilo justos (reconocido por el Derecho internacional de los refugiados y observado por los Estados miembros de la UE, así como por los países de los Balcanes Occidentales) no puede utilizarse como pretexto para intentar escoger el país en el que el solicitante de asilo presente una solicitud de asilo.

Sin embargo, esta es una de las tendencias que ha caracterizado los controles fronterizos en la ruta de los **Balcanes Occidentales** en los últimos meses. Sometidos a una fuerte presión migratoria, algunos países, incluidos varios Estados miembros, se han visto reducidos simplemente a países de tránsito, improvisando una pequeña capacidad de acogida y, en algunos casos, transportando migrantes de una frontera a otra. La cooperación entre los países de la ruta de los Balcanes Occidentales sigue siendo insuficiente y han sido habituales los casos de decisiones adoptadas de forma unilateral por un país que tienen un efecto dominó en las fronteras de los países situados más arriba. El resultado es una política de hecho de denegación de la entrada por nacionalidad o por país de registro deseado para la presentación de la petición de asilo. Estas políticas no son una solución estructural para el problema al que se enfrenta la Unión Europea. Por ello, la Comisión ha insistido en la importancia del registro de los migrantes, el refuerzo de las fronteras y el aumento de la capacidad de acogida.

El primer paso para una normalización de la situación es aceptar la necesidad de coordinación de dichas medidas, a fin de evitar el traspaso de responsabilidades, el surgimiento de tensiones entre países vecinos, y que un gran número de migrantes se queden bloqueados a lo largo de la ruta. Ello debería implicar la alerta precoz, así como la transparencia. Pero un segundo paso debe ser **el restablecimiento del orden en el sistema, dejando entrar en el sistema nacional de asilo solo a los solicitantes de asilo del Estado miembro responsable en virtud del Reglamento de Dublín**. El conocimiento de que los refugiados y migrantes ya han pasado por un Estado miembro ha socavado, evidentemente, la disposición de los Estados miembros para hacer frente a sus responsabilidades, pero el restablecimiento de esta norma debe ser el objetivo.

Sin embargo, la tendencia más reciente en los países de la ruta de los Balcanes Occidentales es clara: un refuerzo gradual de los controles fronterizos, lo que podría provocar su cierre si el flujo de

²⁴ Esto se aplica tanto a la frontera exterior como a los controles fronterizos en las fronteras interiores cuando se hayan reintroducido. Los Estados miembros podrán autorizar asimismo la entrada aun cuando no se cumplan las condiciones de entrada, por motivos humanitarios, informando de ello a los demás Estados miembros.

migrantes no se reduce. Es preciso, por tanto, acelerar el cumplimiento de los compromisos asumidos en la reunión de líderes de los Balcanes Occidentales y garantizar que las decisiones que adopten los países estén plenamente coordinadas y, cuando proceda, delimitadas por el Derecho de la Unión.

En este contexto, se espera que **Grecia**, con más ayuda de Frontex, ejerza plenamente el control de su frontera con la antigua República Yugoslava de Macedonia. El primer paso ha sido un despliegue limitado de Frontex en dicha frontera, a petición de Grecia. El despliegue debería intensificarse y utilizar al máximo su potencial, en particular aumentando la gama de tareas que puedan llevar a cabo los funcionarios en comisión de servicio. Aunque no es posible desplegar una operación conjunta de Frontex directamente en el territorio de la antigua República Yugoslava de Macedonia, están preparándose medios alternativos de asistencia de Frontex. Las medidas complementarias adoptadas en la parte norte de la frontera deben realizarse en un marco de la UE.

La capacidad de la Unión para mantener un espacio sin controles en las fronteras interiores depende de contar con fronteras exteriores seguras. El sistema de Schengen tiene un alto grado de flexibilidad para que los Estados miembros puedan responder a la evolución de las circunstancias. Las normas prevén una respuesta a situaciones específicas mediante el **restablecimiento temporal de los controles fronterizos** en partes específicas o en la totalidad de las fronteras interiores de un Estado miembro a causa de una grave amenaza para la seguridad interior o el orden público. El continuo aumento del número de migrantes y refugiados llegados dio lugar a que algunos Estados miembros tomaran medidas drásticas y excepcionales, como la instalación de vallas y el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores²⁵. El Código de fronteras Schengen establece plazos para la reintroducción los controles fronterizos, en línea con su excepcionalidad, y su prórroga solo es posible en condiciones estrictamente definidas. Deben suprimirse tras un total de ocho meses, a menos que el Consejo recomiende que se prorroguen más debido a la persistencia y no subsanación de graves deficiencias relacionadas con el control de las fronteras exteriores, y en caso de que el funcionamiento general del espacio Schengen corra peligro y exista una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior.

Como parte de la evaluación periódica de la gestión de las fronteras exteriores, en noviembre de 2015 se realizó una visita Schengen sin previo aviso en las fronteras exteriores de **Grecia**. Dos equipos compuestos por expertos de los Estados miembros y la Comisión evaluaron la frontera marítima griega (dos islas del mar Egeo) y la frontera terrestre con Turquía. Después de que se ofreciese a las autoridades griegas la oportunidad de comentar las constataciones del informe, este fue aprobado favorablemente por los Estados miembros reunidos en el Comité de Evaluación de Schengen. El 2 de febrero, la Comisión concluyó que las insuficiencias detectadas constituían deficiencias graves. El Consejo está estudiando las recomendaciones para subsanar estas deficiencias graves. La Comisión está dispuesta a tomar las medidas de ejecución adecuadas una vez que el Consejo se haya manifestado al respecto.

Costes de restablecimiento de los controles en las fronteras interiores

La estabilización del sistema de Schengen mediante el uso de sus mecanismos de salvaguardia es esencial para asegurar la posterior supresión de todos los controles en las fronteras interiores. No hacerlo no solo privaría a los ciudadanos de las enormes ventajas de la libre circulación transfronteriza, sino que podría tener importantes costes económicos para los ciudadanos y las empresas, pues se podría socavar el mercado único²⁶. En caso de que los controles en la frontera se reintroduzcan más sistemática y duraderamente, los costes directos podrían ser considerables, en particular para los trabajadores transfronterizos, el transporte de mercancías por carretera y la

²⁵ El restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores por parte de Hungría y Eslovenia ha finalizado. Francia y Malta lo han aplicado también por razones no relacionadas con la crisis migratoria.

²⁶ Según France Stratégie, el comercio entre los países del espacio Schengen podría reducirse en al menos un 10 % si se reintrodujeran los controles en las fronteras interiores.

Administración Pública. El libre intercambio de bienes en la UE supone actualmente más de 2 800 millones EUR en valor y 1 700 millones de toneladas en volumen. Las estimaciones sugieren que el restablecimiento sistemático y duradero de los controles en las fronteras interiores podría suponer entre 5 000 y 18 000 millones EUR solo en costes directos²⁷. El impacto iría mucho más allá del sector del transporte, pues afectaría al volumen y los costes del comercio de bienes y a la eficiencia del sector logístico europeo, con un probable aumento de precios. Asimismo, impondría nuevas limitaciones al mercado laboral, pues el 1 % de los trabajadores que viven en países Schengen trabajan al otro lado de la frontera y se verían afectados por el restablecimiento de los controles²⁸.

Si los controles fronterizos se asocian a una fragmentación de la política común de visados de la UE, las simulaciones indican un gran impacto potencial para la industria turística (entre 10 000 y 20 000 millones EUR, o entre el 0,07 % y el 0,14 % del PIB de la UE). En caso de que se ponga en marcha un proceso que socave la profundidad de la integración económica, incluido el correcto funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, los costes indirectos a medio plazo podrían ser considerablemente superiores a las estimaciones directas, puesto que la incidencia en los intercambios intracomunitarios, la inversión y la movilidad no tendría precedentes.

Una solución duradera en la frontera exterior

En diciembre de 2015, la Comisión adoptó un paquete de medidas sobre fronteras destinado a ayudar a gestionar mejor la migración y hacer frente a las amenazas a la seguridad en la UE, pero salvaguardando el principio de libre circulación en el espacio Schengen. En el centro de este paquete se encuentra la propuesta de la Comisión, de 15 de diciembre de 2015, relativa a la **Guardia Europea de Fronteras y Costas**²⁹. La propuesta consiste en crear un marco común que aumentará sustancialmente la eficacia de los controles en las fronteras exteriores y permitirá determinar las deficiencias mucho más rápidamente, así como definir medidas claras y operativas para enfrentarse a ellas³⁰. Tan pronto como sea posible, Frontex debería convertirse en una Agencia de la Guardia Europea de Fronteras y Costas con nuevas tareas y responsabilidades y recursos propios, que le permitan intervenir de forma operativa en las fronteras exteriores cuando se requiera una acción urgente. Además de duplicar el actual personal de Frontex, la Agencia podrá hacer uso de una reserva de al menos 1 500 expertos nacionales que podrían ser desplegados en un plazo de tres días. Esto solucionaría el problema al que Frontex se enfrenta actualmente cuando sus peticiones de guardias de fronteras nacionales no son atendidas por los Estados miembros. La propuesta responde a una necesidad urgente y las fronteras de la UE seguirán siendo vulnerables hasta que la Guardia esté funcionando. Las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2015 hicieron un llamamiento al Consejo para que adopte una decisión antes de junio. **La Comisión apoya el llamamiento de los dirigentes que desean acelerar la creación de la nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas con el fin de que comience a operar durante el verano.**

²⁷ La hipótesis más probable supondría 7 100 millones EUR de costes suplementarios, siendo el transporte responsable de un importe adicional de 3 400 millones EUR al año (con un retraso medio en la frontera de una hora) y más de 6 700 millones EUR al año (en caso de un retraso medio de dos horas), que afectaría al menos a 57 millones de operaciones de transporte internacional por carretera. En el caso de los pasajeros, el transporte terrestre sería el más afectado por un incremento de los tiempos de viaje, por retrasos y congestión (2 600 millones EUR anuales), mientras que los procedimientos adicionales de control de documentos costarían a los presupuestos de los Estados miembros unos 1 100 millones EUR anuales.

²⁸ La proporción de trabajadores transfronterizos es especialmente elevada en Eslovaquia (5,7 %), Estonia (3,5 %), Hungría (2,4 %) y Bélgica (2,3 %).

²⁹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 2007/2004, el Reglamento (CE) n.º 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE del Consejo, COM(2015) 671 final, de 15 de diciembre de 2015.

³⁰ La propuesta también se complementará con una propuesta relativa a las fronteras inteligentes, para mejorar la eficiencia, eficacia y seguridad de las fronteras exteriores de la UE utilizando estas tecnologías para apoyar la gestión de Schengen.

La Comisión también ha presentado una propuesta de modificación de puntos concretos del Código de fronteras Schengen para obligar a realizar **controles sistemáticos** de los ciudadanos de la UE cotejando las bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores³¹. Esto supondría una importante contribución a la seguridad, especialmente en el contexto de los combatientes terroristas extranjeros. Los controles sistemáticos de ciudadanos de terceros países cotejando las bases de datos pertinentes seguirán siendo obligatorios a la entrada y a la salida.

Próximos pasos clave:

- ***El Parlamento Europeo y el Consejo*** deben llegar a un acuerdo, **a más tardar en junio o incluso antes**, sobre la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, a fin de que comience a operar durante el verano.
- Los ***países de los Balcanes Occidentales*** deben pasar de los avisos rápidos de modificaciones de normas y procedimientos en las fronteras a la restauración de la plena aplicación del Derecho de la UE y del Derecho internacional.
- ***Grecia*** debe corregir rápidamente las graves deficiencias detectadas durante el procedimiento de control de Schengen, incluido el pleno control de su frontera con la antigua República Yugoslava de Macedonia.
- Toda ***asistencia complementaria*** a la antigua República Yugoslava de Macedonia debe decidirse en un marco de la UE.

III.4 Apoyo a las necesidades básicas de migrantes y refugiados

El imperativo humanitario y los derechos fundamentales son principios rectores del enfoque de la UE con respecto a los refugiados y los migrantes. Estos son los elementos que impulsan muchas de las acciones específicas en curso: búsqueda y salvamento en el Mediterráneo y el Egeo, colaboración con quienes están expuestos a un enorme flujo de refugiados para mejorar aspectos como la capacidad de acogida, y medidas para ayudar a los Estados miembros a asistir a las personas necesitadas y fomentar la integración.

Hay dos aspectos fundamentales que deben respetarse en la manera en que la UE y sus Estados miembros tratan a migrantes y refugiados. El primero se refiere al acceso al sistema de asilo y a la posibilidad de solicitar protección internacional, algo que debe hacerse de forma rápida, eficaz y brindando la oportunidad de examinar cada caso en función de sus circunstancias, incluidos unos procedimientos de recurso adecuados. El derecho de no devolución³² siempre debe protegerse. El segundo se refiere a las condiciones del trato dado a todos los migrantes y refugiados. Las normas básicas deben respetar los derechos humanos y la dignidad de todos.

La Agenda Europea de Migración pone un especial énfasis en la necesidad de proteger a los **niños** y de dar seguimiento al Plan de acción sobre menores no acompañados (2010-2014)³³. Actualmente está en curso el trabajo para emplear un enfoque general para la protección de los niños en toda la cadena de la migración. En el proceso de reubicación también se da prioridad a las personas vulnerables y, en particular, a los menores no acompañados. La protección de los menores y de la infancia se prevé que

³¹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 562/2006 en lo relativo al refuerzo de los controles mediante la consulta de bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores, COM(2015) 670 final, de 15 de diciembre de 2015.

³² Este principio consagrado en el Derecho internacional y de la UE prohíbe la expulsión o devolución de un refugiado a las fronteras de territorios en los que su vida o su libertad estén amenazadas por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política.

³³ Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014), COM (2010) 213 final, de 6 de mayo de 2010.

quede plenamente integrada en el enfoque de puntos críticos. En el anexo 6 puede consultarse un balance de la situación de los trabajos en curso y de los previstos a corto plazo.

Existen también sólidas pruebas de que la crisis migratoria ha sido aprovechada por las redes delictivas implicadas en la **trata de seres humanos** para explotar a los más vulnerables, en particular a mujeres y niños. La investigación sugiere que las estructuras de acogida en algunos Estados miembros han sido objeto de estos ataques, registrándose casos en los que hasta el 60 % de los menores no acompañados han desaparecido, con un grave riesgo de caer en las redes de trata de seres humanos. Europol indica que existe una gran interrelación entre quienes se dedican al tráfico ilícito de migrantes a escala transfronteriza y las bandas que inducen a las personas a introducirse en el comercio sexual o que las obligan a convertirse en trabajadores forzosos. Por tanto, es fundamental que desde las primeras fases en los puntos críticos, las víctimas reales o potenciales de la trata de seres humanos sean identificadas, conozcan sus derechos y que se establezca la necesaria cooperación con la policía y las autoridades judiciales para identificar y procesar a los traficantes.

A medida que se refuerzan los controles en las fronteras, que es la tendencia actual a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales, la UE debería estar dispuesta a intensificar a corto plazo la asistencia humanitaria a lo largo de todo el recorrido. Esto requiere que la UE refuerce su capacidad para prestar ayuda humanitaria en el exterior y crear capacidad a nivel interno, prestando apoyo a los países que tienen un gran número de refugiados y migrantes.

Próximos pasos clave:

- Los Estados miembros deben prestar especial atención a las necesidades de los **menores no acompañados** al aplicar el enfoque de puntos críticos y la reubicación.
- El refuerzo de la capacidad de la UE para facilitar ayuda humanitaria a terceros países, y la creación de **capacidad para prestar ayuda humanitaria en la UE**, prestando apoyo a los países que tienen un gran número de refugiados y migrantes.
- La Comisión destinará especialmente su financiación a reforzar la protección de los **niños** migrantes, incluyendo programas para su educación y protección, tanto dentro como fuera de la UE.

III.5 Materialización del retorno y la readmisión

El **retorno de los migrantes irregulares** de forma sistemática y rápida es un elemento imprescindible a efectos de una gestión exitosa de la migración y tiene un poderoso efecto disuasorio para la migración irregular. La UE está plenamente comprometida a proteger a las personas que huyen de la violencia y los conflictos. Pero los migrantes que no necesitan protección deben efectivamente retornar a su país de origen o a los países de tránsito, en el pleno respeto de los derechos humanos y la dignidad. Un sistema de retorno eficaz también es crucial para que los recursos puedan concentrarse en la acogida de personas necesitadas de protección. Esto requiere medidas tanto dentro de la UE como en terceros países. Sin embargo, los sistemas nacionales de retorno se enfrentan a numerosos problemas prácticos: falta de documentos de viaje, falta de capacidad de detención en los Estados miembros, procedimientos nacionales largos e ineficaces que solo pueden facilitar la fuga, y países de origen que obstruyen la readmisión. Los porcentajes de retornos ejecutados en 2014 son bajos, alcanzando el 16 % en algunos casos de países africanos, mientras que el porcentaje medio de la UE, del 40 %, es en sí mismo excesivamente bajo.

Mejora del sistema de retorno

Dado el creciente número de migrantes registrado en 2015 y previsto en 2016, las capacidades de la UE en materia de retorno deben reforzarse y mejorarse. Un sistema de retorno eficaz es fundamental para la viabilidad de las políticas europeas de migración: si Europa quiere acoger a las personas necesitadas de protección, deberá hacer que retornen sin demora todos los que no tienen derecho de estancia. Hasta la fecha, los Estados miembros no han tenido un éxito pleno en la instauración de sistemas nacionales capaces de responder a los retos y la credibilidad del sistema de retorno colectivo de la UE se ha visto dañada en consecuencia. El Plan de acción sobre retorno³⁴ de la Comisión ofrece una vía hacia un sistema sólido de retorno nacional y europeo.

Esto requiere medidas tanto dentro de la UE como con respecto a terceros países. Dentro de la UE, los Estados miembros han de aplicar plena y correctamente la Directiva sobre retorno y colaborar con la Comisión para identificar y abordar los obstáculos jurídicos y prácticos al retorno efectivo, desde la emisión de decisiones de retorno para garantizar que los afectados no eludan el proceso, al mismo tiempo salvaguardando los derechos humanos básicos y la protección de las necesidades de todos. En diciembre, la Comisión presentó una propuesta de **nuevo documento de viaje europeo para el retorno**³⁵. El retorno voluntario sigue siendo la opción preferida, puesto que es más digna y menos costosa, y está siendo financiado con cargo al presupuesto de la UE, así como los programas conjuntos y el intercambio de mejores prácticas. Sin embargo, a menudo los migrantes solo aceptan el retorno voluntario si existe una perspectiva seria y creíble de que sea retornados contra su voluntad. Por tanto, los Estados miembros deben garantizar que esta posibilidad es real.

El enfoque de la Comisión se ha visto respaldado por una ayuda práctica y financiera y está procediendo a crear un **sistema de gestión integrada del retorno**, en el que participan todos los Estados miembros y las redes de la UE responsables del retorno y la reintegración. Frontex ha coordinado 66 vuelos conjuntos de retorno y un total de 3 565 migrantes fueron retornados en estas operaciones conjuntas en 2015³⁶. El presupuesto de Frontex para el retorno se ha incrementado significativamente para 2016, pues las operaciones de retorno conjuntas estarán respaldadas por un presupuesto de 65 millones EUR, frente a alrededor de 10 millones EUR anteriormente. El resultado se verá en las próximas semanas en operaciones específicas para apoyar el retorno de los migrantes irregulares desde Grecia e Italia.

Cooperación con terceros países en materia de retorno y readmisión

El **retorno de los migrantes irregulares que no necesitan protección internacional** es un componente fundamental de la política de migración de la UE. Los terceros países tienen la obligación de readmitir a sus nacionales, pero las persistentes dificultades para hacerlo y las tendencias de la migración irregular en 2015 han hecho del retorno y la readmisión una de las máximas prioridades en las relaciones de la UE con los terceros países de origen o de tránsito³⁷. La Comisión y los Estados miembros están explorando los incentivos, tanto positivos como negativos, que puedan utilizarse para garantizar la aplicación efectiva de los acuerdos de readmisión existentes o celebrar otros nuevos. Esto está en consonancia con la solicitud del Consejo Europeo de octubre de 2015 de definir **conjuntos de medidas generales y específicas** para subrayar la importancia de la cooperación con los socios en materia de readmisión para las relaciones en su conjunto. Estos paquetes de incentivos y apoyos, incluido el funcionamiento de las preferencias comerciales, deben aplicarse de forma coordinada por

³⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Plan de acción de la UE en materia de retorno, COM(2015) 453 final, de 9 de septiembre de 2015.

³⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un documento de viaje europeo para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, COM(2015) 668 final, de 15 de diciembre de 2015.

³⁶ No se contabilizan las operaciones de retorno nacionales llevadas a cabo con la ayuda de Frontex.

³⁷ A este respecto es necesario prestar especial atención a los países clave de origen y de tránsito de la migración irregular hacia la UE, tales como Afganistán, Argelia, Bangladesh, Costa de Marfil, Etiopía, Ghana, Mali, Marruecos, Níger, Nigeria, Pakistán, Senegal, Somalia, Sudán y Túnez.

la UE y sus Estados miembros. Esto ha sido elaborado con el fin de informar al Consejo Europeo de marzo sobre los primeros resultados.

Se presta especial atención a la mejora de la cooperación en materia de retorno y readmisión con socios específicos. Se hace hincapié en los terceros países con baja tasa de retorno y con los que las negociaciones para la celebración de un acuerdo de readmisión no están avanzando, como **Argelia** o **Marruecos**, o cuando el acuerdo de readmisión ya celebrado no se aplica correctamente, como ocurre con **Pakistán**. En el caso de este país, a pesar de los contactos de alto nivel y de los esfuerzos realizados por la UE en el transcurso de 2015, la aplicación del acuerdo de readmisión vigente ha encontrado obstáculos sucesivos. Además, se presta especial atención a los países en que las entradas irregulares han aumentado significativamente, como **Afganistán** y **Bangladesh**: más de 200 000 afganos llegaron a la UE a través de Grecia en 2015, mientras que el número de los bangladesíes que entraron irregularmente se triplicó entre 2014 y 2015.

En África, a raíz del Plan de acción de La Valeta, la Comisión está trabajando en estrecha colaboración con los **países del África subsahariana** de origen para permitirles cumplir su obligación jurídica en virtud del Acuerdo de Cotonú de readmitir a sus nacionales. Los porcentajes actuales de retorno son bajos, alcanzando el 16 % en ciertos casos, lo que es considerablemente inferior a la media de la UE, del 40 %, que a su vez es demasiado baja. Las medidas para mejorar esta situación deberían permitir identificar los medios prácticos para ayudarles a aplicar sus compromisos en materia de readmisión.

Terceros países seguros

La Directiva sobre procedimientos de asilo ofrece a los Estados miembros la posibilidad de no examinar el fondo de una solicitud de asilo en caso de que, debido a un vínculo suficiente con un «tercer país seguro», el solicitante pueda pedir la protección allí. Cuando se cumplen las condiciones aplicables, esta disposición permite a los Estados miembros cerrar el procedimiento de asilo y devolver al solicitante de asilo al tercer país seguro en cuestión. Sin embargo, en esta fase, no todos los Estados miembros prevén la aplicación de esta posibilidad en sus legislaciones nacionales, o lo hacen en condiciones restrictivas³⁸. **Por tanto, se invita a los Estados miembros a prever en sus legislaciones nacionales el concepto de terceros países seguros y aplicarlo cuando se cumplan las condiciones.**

En este contexto, **la Comisión subraya que el concepto de tercer país seguro, tal como se define en la Directiva sobre procedimientos de asilo³⁹ exige que exista la posibilidad de recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra, pero no exige que el tercer país seguro haya ratificado dicho Convenio sin reserva geográfica.** Por otra parte, por lo que se refiere a la cuestión de si existe un vínculo con el tercer país y si es razonable que por ello el solicitante se traslade a ese país, también puede tenerse en cuenta si el solicitante ha transitado por el tercer país seguro en cuestión, o si dicho tercer país está geográficamente cercano al país de origen del solicitante.

Próximos pasos clave:

- En cooperación con la Comisión, los Estados miembros deben abordar rápidamente los **obstáculos y puntos de congestión administrativos** para que los procedimientos de retorno se ejecuten de forma sistemática y rápida.
- Con la plena participación de los Estados miembros sobre la base de sus propias relaciones

³⁸ En una conferencia de prensa celebrada el 5 de febrero de 2016, el ministro griego del Interior, Sr. Kouroumplis, declaró que Grecia considera a Turquía como «país tercero de tránsito seguro».

³⁹ Artículo 38, apartado 1, letra e), de la Directiva 2013/32/UE relativa a los procedimientos de asilo.

bilaterales, deberá intensificarse el compromiso con países prioritarios para la puesta en marcha de *paquetes de incentivos y medios para mejorar los porcentajes de readmisión*.

- Todos los Estados miembros deben prever en su legislación nacional el concepto de *terceros países seguros* y aplicarlo cuando se cumplan las condiciones.

III.6 Obtención de resultados gracias al Plan de acción conjunto UE-Turquía

La obtención de resultados gracias al **Plan de acción conjunto UE-Turquía** será fundamental para frenar la afluencia de migrantes irregulares en las semanas y meses venideros, teniendo en cuenta que los volúmenes de llegadas irregulares han permanecido excepcionalmente altos durante el invierno a pesar de las condiciones climatológicas. Inmediatamente después de activar el Plan, Turquía tomó importantes medidas para su aplicación. Las medidas para abrir el mercado laboral turco a los sirios bajo protección temporal deberían facilitar que los refugiados encuentren puestos de trabajo legales. Otras medidas en curso están destinadas a suprimir los obstáculos a la cooperación con la UE en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la migración irregular, así como el uso de información para evitar que los refugiados emprendan el peligroso viaje hacia Europa. Turquía ha comunicado incrementos en la detención de migrantes irregulares y traficantes, con el arresto de 3 700 traficantes en 2015, aunque la cooperación en materia de cooperación policial y judicial debe mejorar.

Se han mantenido intensos contactos con las autoridades turcas para garantizar que las medidas concretas en el marco del **Mecanismo para Turquía en favor de los refugiados**, dotado con 3 000 millones EUR empiecen a financiar proyectos tan pronto como sea posible. En cooperación con las autoridades turcas, la Comisión puso en marcha a finales de 2015 una evaluación de las necesidades de los sirios bajo protección temporal en Turquía. Una primera visión general de la evaluación de las necesidades está prevista para mediados de febrero, con el fin de identificar proyectos que podrían ser financiados por el Mecanismo. Los ámbitos prioritarios son la ayuda humanitaria a los refugiados, el apoyo socioeconómico, la integración en el mercado laboral, la atención sanitaria y la inclusión social, las infraestructuras municipales y la gestión de los flujos de refugiados⁴⁰.

Otro paso importante será el progreso en materia de **readmisión**. Sería esencial una aplicación efectiva del acuerdo de readmisión entre la UE y Turquía⁴¹, tanto por lo que se refiere a la readmisión de los nacionales del propio país por Turquía como, a partir del 1 de junio de 2016, a la readmisión de nacionales de otros países que hayan transitado por Turquía en su camino hacia la UE⁴². Paralelamente, ha habido intensos esfuerzos para que el **Acuerdo bilateral de readmisión Turquía-Grecia** relativo a los nacionales de otros países sea más eficaz, pero hasta ahora la aplicación ha sido muy insatisfactoria. La Comisión estudia el tipo de apoyo que puede prestarse y está dispuesta a colaborar estrechamente con las autoridades griegas y turcas para aumentar los retornos a Turquía en el marco del acuerdo bilateral existente, a la espera de la plena entrada en vigor del Acuerdo UE-Turquía.

Próximos pasos clave:

- La Comisión y los Estados miembros deberían poner en marcha urgentemente las primeras acciones en el marco del **Mecanismo para Turquía en favor de los refugiados**.
- Las medidas que adopten Turquía y la UE deben ofrecer **resultados** reales y rápidos **para frenar la afluencia irregular** y promover el retorno efectivo de los migrantes irregulares.

⁴⁰ Una lista de los ámbitos prioritarios figura en el apéndice al anexo 1.

⁴¹ Se trata de un elemento importante en el plan de liberalización de visados.

⁴² En consonancia con el Plan de acción conjunto, la Comisión ha presentado medidas para anticipar al 1 de junio de 2016 el plazo de aplicación de esta disposición previsto inicialmente para el 1 de octubre de 2017.

III.7 Apoyo a los refugiados fuera de la UE

La situación de los sirios es desesperada y 13,5 millones de ellos (de los cuales 6 millones son niños) necesitan ayuda humanitaria. En 2016, la Comisión tiene previsto mantener el elevado nivel de asistencia humanitaria prestada en 2015 para responder a las necesidades más urgentes de los refugiados en la región afectada por la **crisis siria**. Dentro de Siria, a pesar de la intensificación del conflicto y la agravación de la situación humanitaria con nuevas oleadas de desplazamientos, la UE garantizará que se preste asistencia a quienes la necesitan en forma de alimentos, agua, alojamiento y educación, prestando especial atención a los más vulnerables. El Fondo Fiduciario para Siria dedicará 350 millones EUR de ayuda urgente para asistir a 1,5 millones de refugiados y a las comunidades de acogida en el Líbano, Turquía, Jordania e Irak, que están sometidas a una gran presión, para ayudar a cubrir necesidades básicas como educación, sanidad e higiene. La Comisión tiene la intención de aplicar con rapidez los compromisos realizados y explorará todas las opciones de seguimiento. Por ejemplo, está desarrollando formas innovadoras de utilizar las preferencias comerciales en apoyo de los refugiados en Jordania. Los Estados miembros deben también cumplir rápidamente sus promesas de ayudar a conseguir una mejora real sobre el terreno.

La comunidad internacional debe seguir intensificando sus esfuerzos colectivos para ayudar a los refugiados sirios. La UE debe aprovechar la oportunidad que brindan una serie de foros internacionales para subrayar la necesidad de un **esfuerzo mundial**. Esto requiere una cuidadosa preparación de la reunión de alto nivel sobre el reparto de la responsabilidad mundial a través de formas de admisión de los refugiados sirios organizada por el ACNUR en Ginebra el 30 de marzo, la cumbre humanitaria de las Naciones Unidas que se celebrará en Estambul en mayo de 2016, y la cumbre sobre la respuesta a grandes movimientos de refugiados y migrantes, que se celebrará durante la Asamblea General de la ONU, en septiembre de 2016. Todo ello brindará nuevas oportunidades para que la UE y la comunidad internacional demuestren su apoyo a largo plazo a Siria y los países vecinos.

Abordar las causas profundas del desplazamiento en otras regiones

La UE está apoyando también a los refugiados y los países de acogida en otras partes del mundo y ha de hacer frente a situaciones de desplazamiento forzoso. A mediados de 2015 había 4,1 millones de refugiados y 11,4 millones de personas internamente desplazadas en el África subsahariana. Sudán y Etiopía albergan a más de 1 millón de refugiados procedentes de países vecinos, además de casi 3,5 millones de desplazados internos. Otra fuente de presión procede del rápido crecimiento de la población joven en África⁴³.

Esto requiere un compromiso firme y continuo de la Unión y otros actores mundiales en los países afectados. Puede facilitarse una financiación rápida, en particular a través del **Fondo Fiduciario de Emergencia para África**. Con el fin de ayudar a los países cubiertos por el Fondo a acoger refugiados de la región, es necesario poner en marcha proyectos para darles acceso a la educación, la atención social y el mercado de trabajo, y también para ayudar a estos países a gestionar sus fronteras.

Ofrecimiento de vías legales

⁴³ Se estima que la población de África (el 60 % de la cual tiene menos de 24 años) aumentará en casi 500 millones de personas hasta 2030. Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2015).

Otra manera de prestar un apoyo ordenado a los refugiados es a través de **regímenes de reasentamiento o admisión humanitaria**. Esto permite contar con una vía legal para dar protección a las personas necesitadas, sin recurrir a los viajes peligrosos que han sido la causa de muchas tragedias humanas. El reasentamiento es un enfoque mundial y los socios que colaboran con el ACNUR en todo el mundo pueden apoyar el esfuerzo para ayudar a las personas necesitadas de protección internacional.

A raíz de la Recomendación de la Comisión de junio de 2015⁴⁴, se acordó un **programa de reasentamiento para 22 504 personas** con el fin de ayudar a los desplazados de fuera de la UE claramente necesitados de protección internacional. El reasentamiento efectivo acordado en el marco del programa se produciría a petición del ACNUR y abarcaría dos años. Según la información comunicada por los Estados participantes, **3 358 personas habían sido reasentadas hasta finales de 2015**⁴⁵. Los compromisos adquiridos deben materializarse lo más rápidamente posible. En abril, basándose en la experiencia obtenida hasta la fecha, la Comisión presentará una iniciativa de reasentamiento horizontal para garantizar un enfoque colectivo del reasentamiento y convertirlo en un instrumento esencial de la asistencia de la UE a los países que acogen a poblaciones de refugiados muy numerosas y ofrecer protección a los refugiados sin necesidad de que estos tengan que recurrir a rutas irregulares y peligrosas controladas por traficantes.

El **programa voluntario de admisión humanitaria con Turquía**⁴⁶ debe ponerse en marcha rápidamente para que los Estados miembros dispongan de un medio legal para ofrecer protección internacional a las personas desplazadas por el conflicto en Siria, y los Estados miembros deben acelerar los trabajos sobre la Recomendación de la Comisión. La activación del programa está supeditada a la reducción del número de personas que cruzan ilegalmente la frontera desde Turquía y puede adaptarse de acuerdo con el tamaño de la población de refugiados en Turquía. Un rápido acuerdo y aplicación supondría una contribución importante para una relación eficaz en materia de migración con Turquía y complementaría la ejecución de las acciones previstas en el marco del Plan de acción conjunto UE-Turquía.

Próximos pasos clave:

- La UE debe aplicar sin dilación los compromisos adquiridos en la **Conferencia de Londres**.
- La UE y sus Estados miembros deben reforzar su compromiso de abordar las causas profundas del desplazamiento mejorando la cooperación de la asistencia y **alcanzando el objetivo del 0,7 % de ayuda oficial al desarrollo (AOD)**.
- Los compromisos nacionales con el Fondo Fiduciario de Emergencia para África y el Fondo Fiduciario para Siria deben incrementarse para igualar la contribución de la UE.
- Los Estados miembros deben acelerar los **reasentamientos** según lo acordado en 2015 y apoyar con rapidez el **programa de admisión humanitaria voluntaria con Turquía**, según lo recomendado por la Comisión el 15 de diciembre de 2015.
- En abril, la Comisión propondrá una **iniciativa de reasentamiento** a escala de la UE para dar un impulso importante a los esfuerzos de reasentamiento.

IV APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UE E INFRACCIONES AL MISMO

⁴⁴ Recomendación de la Comisión, de 8.6.2015, sobre un programa europeo de reasentamiento, C(2015) 3560 final.

⁴⁵ Bélgica (123), República Checa (16), Irlanda (163), Italia (96), Países Bajos (220), Reino Unido (1 000), Liechtenstein (20) y Suiza (387).

⁴⁶ Recomendación de la Comisión de 15.12.2015 sobre un régimen voluntario de admisión humanitaria con Turquía, C(2015) 9490.

En septiembre de 2015, la Comisión puso en marcha una iniciativa para iniciar o proseguir una serie de asuntos relativos a la **plena y correcta aplicación de la legislación** en materia de procedimientos de asilo, condiciones de acogida, Reglamentos de Dublín y sobre impresiones dactilares de Eurodac y retorno. En el ámbito del asilo, en 2015 la Comisión adoptó 58 decisiones (cartas de emplazamiento y dictámenes motivados) relativos a la incorporación y el cumplimiento del acervo de la UE en materia de asilo desde el 23 de septiembre de 2015.

A raíz de las medidas adoptadas en septiembre, varios Estados miembros han comunicado a la Comisión la legislación nacional que consideran transpone plenamente dichas Directivas. Los servicios de la Comisión están evaluando en este momento la conformidad de las medidas notificadas⁴⁷. En ausencia de información completa, la Comisión decidió hoy emitir dictámenes motivados en nueve casos.

En relación con la Directiva sobre el retorno, la Comisión ha enviado cartas administrativas a diez Estados miembros solicitándoles aclaraciones sobre la adopción de decisiones de retorno y sobre las medidas adoptadas para garantizar su aplicación efectiva. Tras haber recibido sus observaciones, la Comisión colabora estrechamente con los Estados miembros afectados para determinar los obstáculos y cuellos de botella que obstaculizan actualmente el retorno, así como las medidas que deberán adoptarse para abordarlos, con el fin de aumentar el porcentaje de retorno y de garantizar el pleno cumplimiento de las obligaciones.

El **trabajo de la Comisión sobre aplicación e infracciones** refleja el hecho de que uno de los puntos débiles del sistema de gestión de la migración de la UE, y del Sistema Europeo Común de Asilo en particular, ha sido la falta de adaptación plena y la aplicación incoherente. La Comisión está haciendo un gran esfuerzo para ayudar a los Estados miembros a alcanzar el pleno cumplimiento. Seguirá utilizando plenamente sus poderes en virtud de los Tratados para el seguimiento de los procedimientos potenciales y actuales de infracción con el fin de garantizar el pleno cumplimiento de las normas europeas establecidas de común acuerdo.

V CONCLUSIÓN

Previamente al Consejo Europeo de febrero es urgente hacer todo lo necesario para restablecer el orden en el sistema de migración e imponer el control de los flujos irregulares a través de la ruta del Mediterráneo Oriental y los Balcanes Occidentales. El Consejo Europeo debe comprometerse a realizar las actuaciones que sean necesarias, y las instituciones de la UE, las agencias de la UE y todos los Estados miembros deben ponerlas en práctica con determinación.

Una correcta gestión de las fronteras exige que todos los recién llegados sean efectivamente registrados y canalizados a través de los procedimientos de asilo nacionales, de reubicación o de retorno, en consonancia con las normas de Dublín aplicadas por la UE. La plena aplicación de la normativa sobre asilo y gestión de fronteras de la UE y la ejecución de las decisiones colegiadas adoptadas el pasado año garantizarían que la responsabilidad se reparta de manera uniforme entre los Estados miembros de la UE y que los Estados puedan hacerle frente.

La eliminación de los incentivos para la migración irregular implica asimismo mejorar las condiciones de vida en los países de origen, la cooperación con los países clave de tránsito, como Turquía, que haya canales legales de migración fiables y eficaces, y que se lleven a cabo el retorno y la readmisión sistemáticos y oportunos de quienes no tengan derecho a quedarse.

⁴⁷ Véase el anexo 8.

La Unión Europea tiene una obligación legal y moral, así como la responsabilidad histórica de ofrecer protección a quienes la necesitan. La magnitud de la crisis de los refugiados es tal que Europa puede (y debe) gestionarla colectivamente. Esto requiere un esfuerzo concertado de todos los países, instituciones y agencias de la UE en varios frentes para aplicar lo que se ha acordado. La Comisión seguirá dedicando todos sus esfuerzos para ayudar y apoyar a los Estados miembros a asumir sus responsabilidades.

Anexos

- Anexo 1: Plan de acción conjunto UE-Turquía - Informe de ejecución
- Anexo 2: Grecia - Informe sobre el Estado de Ejecución
- Anexo 3: Italia - Informe sobre el Estado de Ejecución
- Anexo 4: Reubicación - Cuadro relativo al estado de ejecución
- Anexo 5: Seguimiento de la reunión de dirigentes de los Balcanes Occidentales - Informe sobre el estado de ejecución
- Anexo 6: Medidas en curso que contribuyen a la protección de los niños en la migración
- Anexo 7: Compromisos de los Estados miembros frente a los fondos fiduciarios - Cuadro relativo al estado de ejecución
- Anexo 8: Aplicación de la legislación de la UE - Estado de ejecución
- Anexo 9: Apoyo aceptado de los Estados miembros al Mecanismo de Protección Civil para Serbia, Eslovenia, Croacia y Grecia