



Bruselas, 23.9.2015
COM(2015) 490 final

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

**Gestión de la crisis de los refugiados: medidas operativas, presupuestarias y jurídicas
inmediatas en el marco de la Agenda Europea de Migración**

I. INTRODUCCIÓN

Cada día, millares de personas se ven obligadas a huir de su hogar para escapar de la violencia y buscar refugio, en su propio país o en el extranjero. La magnitud del desplazamiento es inmensa, y las cifras no cesan de aumentar mientras persiste el conflicto. Hay casi 60 millones de personas desplazadas en todo el mundo: el mayor número de personas que huyen de un conflicto registrado en el mundo desde la Segunda Guerra Mundial.

La gran cantidad de refugiados, migrantes y personas desplazadas que llegan actualmente a nuestras fronteras pone a prueba a la Unión Europea. La Agenda Europea de Migración, presentada por la Comisión en mayo, reconoce la necesidad de un enfoque general para la gestión de la migración. Desde entonces, se han adoptado una serie de medidas, incluidos dos planes de emergencia para reubicar a 160 000 personas necesitadas de protección internacional desde los Estados miembros más afectados hacia otros Estados miembros de la UE. Sin embargo, la actual crisis de los refugiados exige nuevas medidas inmediatas.

La finalidad de la presente Comunicación es establecer un conjunto de **acciones prioritarias** que deberán adoptarse en los próximos seis meses. Las **acciones a corto plazo** para estabilizar la situación actual deben complementarse con **medidas a más largo plazo** para implantar un sistema sólido que supere la prueba del tiempo.

No partimos de cero: tenemos ya legislación, recursos financieros y planes en marcha para hacer frente a la situación actual. El problema es que en muchos casos no se han aplicado, no se conocen o están insuficientemente aprovechados.

La lista de acciones prioritarias (véase el anexo I) establece las medidas clave que se requieren de forma inmediata en términos de: i) medidas operativas; ii) apoyo presupuestario; iii) aplicación de la legislación de la UE y iv) próximas medidas legislativas. La Comisión ya está ejecutando esas acciones en el ámbito de su responsabilidad. Esta actuación debe complementarse ahora con la acción coordinada de los Estados miembros.

Juntos debemos mostrar al mundo que la Unión es capaz de gestionar esta crisis. Para lograrlo es imprescindible que todos los Estados miembros asuman la parte que les corresponde en garantizar que se mantenga el equilibrio entre solidaridad y responsabilidad.

II. BALANCE DE LO REALIZADO

La **Agenda Europea de Migración** presentada en mayo reconoce la necesidad de un enfoque general para la gestión de la migración: hacer frente a la crisis inmediata, pero también actuar dentro y más allá de la UE para reformar nuestro modo de cumplir las obligaciones que nos incumben con aquellos que necesitan protección, ayudar a los Estados miembros más afectados, honrar las obligaciones de la UE e internacionales en materia de asilo, devolver a aquellos que no necesitan protección a su país de origen, gestionar nuestras fronteras exteriores, tratar las causas fundamentales que motivan a las personas a embarcarse en peligrosos viajes a Europa, y tener en cuenta también la necesidad a largo plazo de Europa de migración legal.

La Agenda sigue la doble lógica de equilibrar responsabilidad y solidaridad. Eso significa que todos los Estados miembros deben ofrecer apoyo, y que los Estados miembros sometidos a mayor presión deben hacer del restablecimiento de un proceso ordenado su máxima prioridad. Ambos aspectos deben mejorar si queremos restablecer la estabilidad de la situación.

La Agenda ya ha empezado a aplicarse.

Los Estados miembros han demostrado su solidaridad y acordado **reubicar a 160 000 personas** manifiestamente necesitadas de protección internacional desde los Estados miembros más afectados hacia otros Estados miembros de la UE.

Hemos movilizado **financiación de la UE** en apoyo de los Estados miembros más afectados, asignando más de 75 millones EUR de financiación de emergencia, que se suman a los 7 000 millones EUR de financiación plurianual asignados a lo largo del período de 2014-20 para apoyar iniciativas en el ámbito de la migración, los refugiados y la gestión de las fronteras.

Hemos triplicado nuestra presencia en el mar, multiplicando por tres los recursos y activos asignados a las **operaciones conjuntas de Frontex Poseidón y Tritón**. Veintinueve Estados miembros y países asociados a Schengen participan en las operaciones conjuntas coordinadas por Frontex en Italia, Grecia y Hungría. Se han salvado más de 122 000 vidas desde entonces. Aunque cada vida perdida es una catástrofe en sí misma, se han salvado muchas que de otra forma también se habrían perdido (un aumento del 250 %).

Hemos redoblado nuestros esfuerzos para hacer frente a los traficantes y dismantelar los grupos de trata de personas, en concreto con el lanzamiento de la **operación naval EUNAVFOR MED**¹. Esto ha cortado el suministro de barcos, lo que ha hecho que disminuya el número de personas que arriesgan su vida en embarcaciones de fortuna no aptas para la navegación. Ello ha permitido estabilizar la ruta del Mediterráneo central, por la que llegaron en torno a 115 000 personas durante el mes de agosto, el mismo número que el año pasado.

La UE está proporcionando **asistencia a la población de Siria**, en particular a los desplazados internos, y apoyo financiero a los países vecinos que acogen el mayor número de refugiados. Hasta ahora, unos 3 900 millones EUR han sido movilizados por la Comisión Europea y los Estados miembros para ayuda humanitaria, económica, de desarrollo y de

¹ El 22 de junio de 2015, se lanzó una operación de gestión de la crisis (EUNAVFOR MED) para luchar contra las actividades de tráfico ilícito en el Mediterráneo central meridional. El 14 de septiembre de 2015, los Estados miembros acordaron pasar a la segunda fase, la operativa, tras una primera fase de recopilación de información. Esta importante transición permitirá que la operación naval de la UE pueda visitar, registrar, apresar y desviar en alta mar los buques sospechosos de ser utilizados para el tráfico ilícito o la trata de seres humanos, de acuerdo con el Derecho internacional.

estabilización destinada a los sirios en su país, así como a los refugiados y sus comunidades de acogida en los países vecinos de Líbano, Jordania, Irak, Turquía y Egipto. La Comisión Europea ha decidido también asignar 1 800 millones EUR de fondos de la UE a la creación de un **Fondo fiduciario de emergencia para la estabilidad, que permita hacer frente a las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África.**

Nos hemos comprometido colectivamente a **reasentar a más de 22 000 personas** procedentes de fuera de Europa durante el próximo año, mostrando así la solidaridad con nuestros vecinos. Algunos Estados miembros² han anunciado también compromisos bilaterales de reasentamiento.

La respuesta de Europa en los últimos meses ha sido decisiva. La actual crisis de los refugiados exige, sin embargo, nuevas medidas inmediatas. La resolución sostenible de la crisis precisa de un cambio fundamental en las políticas migratorias de la Unión a fin de garantizar unas fronteras fuertes, procedimientos justos y un sistema capaz de anticiparse a los problemas.

<i>Principales acciones realizadas</i>	<p>Las medidas ya adoptadas al amparo de la Agenda Europea de Migración son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se han triplicado los recursos y activos para garantizar una presencia en el mar como parte de las operaciones conjuntas de Frontex Poseidón y Tritón. • Se ha duplicado la financiación de emergencia asignada a los Estados miembros más afectados. • La actuación contra los traficantes ha cortado el suministro de barcos: el número de migrantes que atravesaron el Mediterráneo central en agosto de 2015 se había reducido de nuevo a los niveles de 2014. • La reubicación de los que necesitan protección internacional y están ya dentro de la UE puede comenzar rápidamente tras el acuerdo de reubicar a 160 000 personas este año. • Está en marcha también la colaboración con el ACNUR para reasentar en los Estados miembros a 22 000 refugiados que aún se encuentran fuera de la UE.
---	---

III. ACCIONES PRIORITARIAS PARA LOS PRÓXIMOS SEIS MESES

La necesidad más imperiosa es apoyar a los Estados miembros que gestionan un número excepcional de refugiados en su territorio.

Esto exige actuar tanto dentro como fuera de la UE. **Dentro de la UE**, para apoyar a los Estados miembros que soportan mayor presión aplicando los procedimientos, proporcionando apoyo financiero y técnico, contribuyendo a aliviar la presión a través de un mecanismo de reubicación equitativo y reforzando nuestra frontera colectiva. **Fuera de la UE**, creando las condiciones para que los refugiados puedan quedarse cerca de su hogar mediante el fortalecimiento de nuestras asociaciones con los Estados vecinos que proporcionan protección temporal y con países de tránsito clave, garantizando financiación para el ACNUR, el

² Es el caso de Irlanda (que se ha comprometido a apoyar a 2 900 personas manifiestamente necesitadas de protección internacional, tanto mediante reubicación como mediante reasentamiento, además del plan de la UE) y del Reino Unido (reasentamiento de hasta 20 000 refugiados sirios antes de que finalice el actual período parlamentario en el Reino Unido, en 2020).

Programa Mundial de Alimentos y otros organismos pertinentes, intensificando la lucha contra los traficantes y los tratantes e incrementando la intervención diplomática en crisis clave, como la de Siria.

III.1 MEDIDAS OPERATIVAS

Apoyar a los Estados miembros que lo necesitan constituye el núcleo de la política de reubicación acordada por el Consejo en los últimos días para **reubicar a 160 000 personas necesitadas de protección internacional**. Esto permitirá una reducción significativa, aunque parcial, de la presión que soportan los Estados miembros más afectados. Ahora es prioritario que todos los Estados miembros designen los puntos de contacto nacionales para la reubicación, de manera que los solicitantes de reubicación en un Estado miembro concreto puedan ser rápidamente identificados y transferidos. Será necesaria también una inversión de los Estados miembros en las normas destinadas a impedir los movimientos secundarios, es decir, a asegurar que los refugiados permanezcan allí donde hayan sido reubicados.

El apoyo práctico más inmediato se canalizará a través de los **Equipos de apoyo a la gestión de la migración** que trabajan en zonas críticas (véase el anexo II). Los equipos de apoyo tendrán una repercusión inmediata en el punto más delicado de la cadena: allí donde los Estados miembros más afectados se encuentran con que la cantidad de personas que llegan es sencillamente demasiado grande para poder gestionarla con eficacia. El personal asignado por las agencias de la UE y otros Estados miembros de la UE ayudará a identificar, seleccionar y registrar a los migrantes en el momento de su entrada a la UE. Este es el primer paso hacia un futuro seguro para aquellos que lo necesitan, y una oportunidad para identificar desde las primeras fases a quienes deben ser devueltos a sus países de origen. La red de las agencias de la UE participantes impulsará también la cooperación contra el tráfico ilícito de migrantes, ayudando a identificar a los sospechosos y colaborando en las nuevas investigaciones. Los Equipos de apoyo únicamente pueden trabajar en colaboración con las autoridades nacionales. Solo las autoridades nacionales pueden establecer (con la ayuda de fondos de la UE) y gestionar infraestructuras de acogida que funcionen bien, proporcionar la orientación y el enlace con actores clave como las autoridades locales, los servicios sociales, los cuerpos y fuerzas de seguridad y los gestores de las instalaciones de acogida. Frontex³, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)⁴, Europol⁵ y Eurojust⁶ pueden aportar los conocimientos estratégicos especializados, facilitar la comunicación directa entre los Estados miembros y desempeñar una función específica en la coordinación de las operaciones de retorno. Italia y Grecia necesitan ahora, como prioridad, finalizar y empezar a aplicar sus hojas de ruta para la reubicación y para los Equipos de apoyo que trabajan en las zonas críticas, y garantizar unas infraestructuras de acogida adecuadas.

³ La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (Frontex), que promueve, coordina y desarrolla la gestión de la frontera europea, fue creada el 26 de octubre de 2004 por el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo.

⁴ La Oficina Europea de Apoyo al Asilo, que proporciona apoyo práctico y técnico a los Estados miembros, fue creada el 19 de mayo de 2010 por el Reglamento (UE) n° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁵ Europol, la Oficina Europea de Policía, ayuda a los Estados miembros de la UE en su lucha contra la delincuencia internacional grave y el terrorismo. Se creó el 1 de julio de 1999.

⁶ Eurojust, la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal, apoya la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar y perseguir la delincuencia grave. Fue creada el 28 de febrero de 2002 por la Decisión 2002/187/JAI del Consejo.

Otro aspecto de apoyo operativo clave siguen siendo las operaciones conjuntas de Frontex Tritón y Poseidón, que constituyen un ejemplo de solidaridad efectiva que deberá ampliarse y reproducirse; los Estados miembros deberían responder rápida y activamente a las solicitudes de Frontex de poner a disposición más equipo y expertos. Los Estados miembros tienen a su disposición varios mecanismos que podrían servir para este fin pero que aún no se han aprovechado plenamente.

El Mecanismo de Protección Civil de la Unión⁷ puede ser activado por un Estado miembro si se considera desbordado por una crisis. El Mecanismo puede movilizar diversos tipos de ayuda en especie, como módulos (equipos y material), albergue, botiquín y otros artículos no alimentarios, así como conocimientos técnicos especializados. Los Estados participantes proporcionan ayuda, y la Comisión puede cofinanciar el transporte de material de socorro y expertos al país de que se trate. En 2015, el Mecanismo de Protección Civil de la Unión se ha activado dos veces para ayudar a Hungría⁸ y una para ayudar a Serbia⁹ a responder a las necesidades urgentes ocasionadas por una afluencia sin precedentes de refugiados y migrantes.

Los Estados miembros pueden solicitar el despliegue de **equipos de intervención rápida en las fronteras (RABIT)** para que proporcionen apoyo inmediato de guardia de fronteras en casos de presión migratoria urgente o excepcional (véase el anexo III). Este mecanismo ofrece asistencia operativa durante un período limitado de tiempo. Frontex financia y despliega recursos nacionales, técnicos y humanos, de los Estados miembros. El mecanismo solo ha sido activado una vez, por Grecia en 2010¹⁰, cuando el gran aumento de las llegadas afectó a la frontera por tierra entre Grecia y Turquía. Cada semana, mientras duró la operación, cerca de 200 agentes invitados, con buena formación, procedentes de 26 Estados miembros, ayudaron a sus colegas griegos a controlar las zonas fronterizas y a identificar a los inmigrantes irregulares detenidos. El éxito de la operación en la frontera greco-turca estabilizó la situación y redujo el número de llegadas con respecto a los niveles máximos alcanzados en 2010.

En las últimas semanas, algunos Estados miembros han invocado la **reintroducción temporal de los controles fronterizos** con arreglo al Código de fronteras Schengen. Esta medida puede estar justificada en situaciones de crisis excepcionales, pero no puede ser nunca más que una medida a corto plazo hasta que se estabilice la situación. Debe entenderse como una señal de la urgencia de que todos actuemos para restablecer el proceso normal de gestión de la migración lo antes posible. En caso de que estas medidas se prolongaran o de que se

⁷ El Mecanismo de Protección Civil de la UE facilita la cooperación en la respuesta a emergencias entre 33 Estados europeos (28 Estados miembros de la UE, Islandia, Montenegro, Noruega, Serbia y la Antigua República Yugoslavica de Macedonia). Turquía ha firmado recientemente el acuerdo para incorporarse oficialmente al Mecanismo. Estos Estados participantes ponen en común los recursos que pueden poner a disposición de los demás y de los países de todo el mundo. La Comisión Europea gestiona el mecanismo por medio del Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias. Cualquier país del mundo puede solicitar la ayuda del Mecanismo de Protección Civil de la UE. Las Naciones Unidas y determinadas organizaciones internacionales, como la Organización Internacional para las Migraciones, pueden activar también el mecanismo para solicitar ayuda en Estados no miembros de la UE.

⁸ Varios Estados miembros de la UE, como Dinamarca, Bulgaria, Eslovenia, Finlandia y Polonia han ofrecido ya apoyo material, como mantas, sábanas y tiendas, que las autoridades húngaras han aceptado.

⁹ La ayuda solicitada el 21 de septiembre incluye vehículos, combustible, artículos para la higiene, camas, colchones y alimentos. Hasta ahora, Hungría ha ofrecido 50 000 máscaras protectoras.

¹⁰ La operación en la frontera greco-turca empezó el 2 de noviembre de 2010 y terminó el 2 de marzo de 2011 (cuando Frontex reanudó la operación conjunta Poseidón).

solicitaran otras adicionales, la Comisión formalizará su valoración de la situación adoptando un dictamen con arreglo al Código de fronteras Schengen. La plena aplicación y entrada en funcionamiento del plan de reubicación y de los equipos de apoyo que trabajan en zonas críticas debería permitir el levantamiento de los controles en el transcurso del próximo mes.

Asimismo, la UE debe intensificar inmediatamente la **ofensiva diplomática** expuesta en la reciente comunicación conjunta sobre el papel de la acción exterior de la UE para hacer frente a la crisis de los refugiados en Europa¹¹. Este planteamiento reposa en el equilibrio de subrayar el apoyo que la UE espera recibir de sus socios para hacer frente a la cuestión de la migración y, al mismo tiempo, reforzar el apoyo y la cooperación que la UE puede ofrecer para contribuir a estos esfuerzos.

- La **Cumbre de La Valeta sobre Migración**, que se celebrará el 11 y el 12 de noviembre de 2015, será un momento clave para reflejar la nueva prioridad de las cuestiones migratorias en las relaciones de la UE con sus socios africanos¹². La UE ha empezado ya a trabajar de lleno en la preparación de la cumbre en cooperación con todos los socios y con las organizaciones internacionales pertinentes. La creación del Fondo fiduciario de emergencia para la estabilidad y el tratamiento de las causas fundamentales de la migración irregular y de los movimientos de personas desplazadas en África, con una dotación inicial de 1 800 millones EUR, ha proporcionado ya una demostración tangible de cuál será la contribución de la UE. Esta iniciativa puede formar parte de una asociación de doble sentido para reducir el flujo de migrantes procedentes de África e impulsar el retorno de quienes no reúnen las condiciones para beneficiarse de protección internacional.
- En la **conferencia de alto nivel sobre la ruta de los Balcanes Occidentales**, que debería celebrarse coincidiendo con el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 8 de octubre de 2015, se debatirá la tarea común de hacer frente a las presiones actuales y restablecer la estabilidad en la gestión de la migración a través de la ruta de los Balcanes Occidentales. La financiación que la UE proporciona a los Balcanes Occidentales sirve para subrayar la determinación de la UE de apoyar a los países socios que afrontan un inmenso desafío que evoluciona rápidamente. La tarea rebasa con creces el apoyo humanitario a los refugiados: ayudar a aumentar rápidamente la capacidad de gestión de los flujos de migrantes y hacer frente al tráfico ilícito es también de crucial importancia.
- Parte de la estrategia de la UE debería consistir en fomentar una nueva **cooperación operativa**, para que las destrezas y los conocimientos que se están desarrollando y poniendo en común dentro de la UE se compartan cada vez más con socios de fuera de la UE. Herramientas como equipos conjuntos de expertos técnicos, disposiciones administrativas e intercambio de información deberían utilizarse cada vez más para conectar los servicios policiales y de gestión de la migración en la UE y en los países vecinos, en concreto en materia de retorno y de readmisión. Frontex, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, Europol y Eurojust tienen una importante función que desempeñar al respecto.

¹¹ JOIN (2015) 40 de 9 de septiembre de 2015.

¹² Asistirán a la cumbre los Estados miembros de la UE, los Estados miembros de la Unión Africana, los países africanos que son parte en los procesos de Rabat y de Jartum, el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones. La Cumbre de La Valeta es continuación de la reunión de la Comisión Europea y la Unión Africana celebrada en Bruselas el 21 de abril de 2015.

- La crisis de los refugiados es una crisis mundial y la UE debe contribuir a los *esfuerzos mundiales* y fomentarlos. Esto significa trabajar en estrecha colaboración con las organizaciones internacionales clave, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Cruz Roja. La UE está intensificando ya su cooperación con el ACNUR. Esto debería convertirse también en una máxima prioridad en los diálogos con socios estratégicos y agentes regionales, como los Estados del Golfo.

<p><i>Acciones clave que han de acometerse en los próximos seis meses</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación y entrada en funcionamiento completas del plan de reubicación y de los Equipos de apoyo a la gestión de la migración que trabajan en zonas críticas. • Utilización por los Estados miembros de las medidas existentes mediante la activación del Mecanismo de Protección Civil y el despliegue de los equipos de intervención rápida en las fronteras (RABIT). • Normalización del espacio Schengen y levantamiento de los controles fronterizos internos temporales. • Intensificación de la ofensiva diplomática y ampliación de la cooperación con terceros países.
---	--

III.2 APOYO PRESUPUESTARIO

El apoyo financiero se reforzará inmediatamente. La financiación de emergencia disponible con cargo al presupuesto de la UE en materia de asilo, migración y control de las fronteras se ha duplicado ya este año, hasta alcanzar los 73 millones EUR. Esto ha proporcionado ayuda directa e inmediata para hacer frente a la crisis (véase el anexo IV). Con cargo al **Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)** y al **Fondo de Seguridad Interior (FSI)**, Italia, por ejemplo, ha recibido más de 19 millones EUR en financiación de emergencia este año, Grecia casi 5 millones, y se están tramitando ya nuevas solicitudes. La semana pasada se asignaron a Hungría 4 millones EUR, de un total de más de 5 millones EUR en lo que va de año. Junto con las demás solicitudes que se están tramitando actualmente, esta financiación ya se ha agotado. La próxima semana, la Comisión presentará una propuesta con el fin de añadir **100 millones EUR a este presupuesto para 2015**.

Esta dotación se añade a las cuantiosas sumas (más de 300 millones EUR) que se liberarán en 2015 como prefinanciación en el marco de los **fondos plurianuales para migración y fronteras**. La semana pasada, Grecia recibió un primer tramo de 33 millones EUR e Italia recibió 39,2 millones EUR en agosto.

Esto significa que **hay ya recursos disponibles** y que otros lo estarán en breve, pero hacerlos efectivos con rapidez requiere el compromiso de un amplio conjunto de organismos públicos, así como un enfoque inteligente que permita obtener el mayor efecto en el plazo más corto posible. Por ejemplo, en lugar de confiar en la construcción de capacidades de acogida tradicionales, podrían encontrarse soluciones en el uso rápido de edificios públicos o privados ya existentes.

Las agencias de la UE desempeñan un papel esencial para garantizar la cooperación y utilizar de la manera más provechosa posible los conocimientos técnicos disponibles. Ahora

se les está pidiendo que sean mucho más activas sobre el terreno de lo que inicialmente se había previsto. Las agencias de la UE que trabajan en ámbitos relacionados con la migración necesitan **una importante inyección de recursos**. La Comisión propondrá la semana que viene incrementar la capacidad de las tres agencias claves de la UE con un aumento combinado de 120 puestos adicionales: 60 para Frontex, 30 para la EASO y 30 para Europol. El coste adicional en 2015 es de 1 300 millones EUR, que se consignarán aún en el presente ejercicio. Una nueva ampliación del mandato de las tres agencias citadas exigiría financiación adicional inmediata.

La Comisión tiene previsto proponer un incremento en 600 millones EUR de los fondos para migración y fronteras en 2016. Esta dotación se sumaría a los 780 millones EUR previstos para el mecanismo de reubicación de emergencia. Esta financiación adicional se destinará a reforzar la ayuda en las zonas críticas, prestar ayuda a los Estados miembros más afectados, adelantar el apoyo financiero a los Estados miembros para la reubicación y fortalecer la capacidad operativa de las agencias. Supondrá un cambio real por lo que respecta a las necesidades inmediatas de gestión de la migración, acogida, retorno y controles fronterizos.

La prioridad debe ser subsanar el **déficit de financiación para la crisis siria**, que es en parte la causa directa de la creciente afluencia de refugiados en el Mediterráneo oriental, pero en parte es también el resultado de la «fatiga de los donantes». Si nos tomamos en serio nuestro objetivo de ayudar a la mayoría de los refugiados a quedarse lo más cerca posible de su hogar, debemos incrementar nuestra financiación. Según cálculos de las Naciones Unidas, el total de necesidades humanitarias originadas por la crisis siria no atendidas en 2015 asciende a 4 000 millones EUR¹³. Sin embargo, solo se ha cubierto el 38 % de las necesidades de financiación. El impacto de este déficit es dramático. UNICEF ha informado de que, en los últimos meses, hasta 5 millones de personas —aproximadamente la mitad de las cuales son niños— han sufrido interrupciones importantes de su abastecimiento de agua, con el consiguiente riesgo grave de contraer enfermedades. La UE y los Estados miembros deben comprometerse a cubrir al menos la mitad de esta carencia.

El Programa Mundial de Alimentos, la Cruz Roja, la Organización Mundial de la Salud y otros socios han sufrido importantes deficiencias e interrupciones en la cadena de suministro de alimentos y material sanitario. La mayoría de los Estados miembros de la UE ha reducido sus contribuciones al Programa Mundial de Alimentos, algunos hasta en un 100 % (véase el anexo V). Según informes del ACNUR, 1,6 millones de refugiados se han visto ya afectados por una reducción de su asistencia alimentaria; 750 000 niños no van a la escuela pese a los grandes esfuerzos de la UE y otros donantes; y 70 000 mujeres embarazadas están expuestas a partos de riesgo por falta de financiación. No es sorprendente que muchos refugiados lleguen a la conclusión de que los peligros del viaje a Europa no compensan ya los riesgos de quedarse. La Comisión pide a los Estados miembros que **restablezcan la financiación de ayuda alimentaria a través del Programa Mundial de Alimentos a los niveles de 2014** para estabilizar el suministro de alimentos a los refugiados sirios. La Comisión incrementará la ayuda humanitaria de emergencia y los recursos de protección civil en **200 millones EUR** para 2015 a fin de proporcionar sin dilación recursos para responder a las demandas del ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos y otras organizaciones pertinentes con el objetivo de ayudar inmediatamente a los refugiados.

En una situación que cambia rápidamente, la flexibilidad es decisiva. La **ayuda humanitaria** es uno de los instrumentos más flexibles y ágiles de que dispone la UE. El presupuesto

¹³ Servicio de supervisión financiera de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH).

correspondiente se incrementará en 2016 en **300 millones EUR** adicionales con respecto al nivel propuesto en el proyecto de presupuesto. Con el cambio de las estaciones, es esencial que la UE conserve su capacidad de responder a las solicitudes de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de los organismos de las Naciones Unidas de aportar ayuda inmediata y específica.

Uno de los instrumentos más efectivos para apoyar a los refugiados sirios es el **Fondo fiduciario regional de la UE en respuesta a la crisis siria** («Fondo Madad»¹⁴ – véase el anexo VI). La UE ha contribuido hasta la fecha con una aportación inicial de 30 millones EUR, y están previstas reposiciones de fondos más cuantiosas antes de que finalice 2015 y con posterioridad. Italia ha aportado 3 millones EUR. Alemania se ha comprometido a aportar 5 millones EUR. La UE se está preparando para aportar otros 100 millones EUR antes de que finalice 2015. El resultado total será la movilización de unos 150 millones EUR para el Fondo fiduciario solo en el primer año. No obstante, habida cuenta de las necesidades sobre el terreno y de la ingente cartera de proyectos, cuyo valor asciende ya a 440 millones EUR, todavía hace falta mucho más. Un compromiso claro y a largo plazo con el Fondo fiduciario sería una demostración contundente ante los refugiados, y ante la comunidad internacional, de que se puede confiar en el apoyo de la UE. La Comisión propondrá la semana que viene reforzar el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) en 2015 en 300 millones EUR para hacer posible un aumento del Fondo fiduciario Madad y proporcionar ayuda a terceros países que acogen a refugiados de Siria. Junto con una nueva reorientación de los fondos del instrumento de preadhesión, esto permitirá que el nivel total de financiación de la UE para el Fondo fiduciario en esta fase rebase los **500 millones EUR**.

Las contribuciones de los Estados miembros deben igualar la financiación de la UE: es decir, que el Fondo debería alcanzar un total de al menos 1 000 millones EUR. Esto demostraría al mundo de manera concluyente el compromiso de la UE de ayudar a los refugiados sirios.

La presión ha ido aumentando durante muchos años en Turquía, Líbano y Jordania, al huir de Siria millones de refugiados. Es obvio que las causas fundamentales existen desde hace tiempo. Tratar de aplacar la agitación política es una tarea compleja, pero debemos redoblar nuestros esfuerzos. La UE ha colaborado también estrechamente con sus vecinos para ayudar a afrontar el desafío de la migración:

- En *Turquía*, se han distribuido ya 176 millones EUR para acciones relacionadas con la migración, incluida ayuda directa a los refugiados. La UE está negociando ahora con Turquía una posible revisión de la asignación de fondos de la UE, de manera que se podría poner a disposición un total de **1 000 millones EUR** para acciones relacionadas con los refugiados en 2015-16, con acciones que incluirían desde el apoyo a infraestructuras para los servicios sanitarios hasta la impartición de enseñanza a los niños refugiados en su propia lengua. Una parte significativa de esta aportación se hará efectiva a través del Fondo fiduciario «Madad» de la UE para su pronta entrega. De forma paralela a esta importante ayuda financiera, la Comisión ha iniciado un amplio diálogo sobre migración con Turquía que abarca todos los aspectos, y en concreto el registro, la readmisión y el retorno, en relación con los cuales Turquía debe actuar con más eficacia. El Plan de Acción UE-Turquía sobre migración debe finalizarse sin demora.

¹⁴ El nombre árabe del Fondo fiduciario es *Madad*, cuyo significado general es «proporcionar ayuda junto con otros».

- En *Serbia* y la *Antigua República Yugoslava de Macedonia*, la llegada inesperada de decenas de millares de refugiados procedentes de fuera de la región ha sometido a una inmensa tensión las infraestructuras. Aunque la principal prioridad es evitar que esta situación se prolongue, es obvio que estos países necesitan una doble ayuda: apoyo y asesoramiento para desarrollar la gestión de la migración y el apoyo a los refugiados, y ayuda inmediata para atender a los refugiados que se encuentran ya en su territorio. Se han destinado ya 78 millones EUR de la UE para mejorar los centros de acogida y los controles fronterizos. Además, se han proporcionado 1,7 millones EUR en ayuda humanitaria desde julio. La Comisión está preparando una dotación de **17 millones EUR más** ante la improbabilidad de que el flujo de refugiados a través de los Balcanes Occidentales se detenga a corto plazo.

El Fondo fiduciario de emergencia para la estabilidad y para el tratamiento de las causas fundamentales de la migración irregular y de los movimientos de personas desplazadas en África centrará el apoyo en las debilidades estructurales de la gestión de la migración. El Fondo fiduciario ayudará a hacer frente a las crisis en la región del Sahel y en la zona del lago Chad, en el Cuerno de África y en el norte del continente. Su objetivo es contribuir a impulsar la estabilidad en estas regiones y a mejorar la gestión de la migración. Solo dos Estados miembros¹⁵ de la UE han confirmado hasta ahora que contribuirán con una aportación adicional a los **1 800 millones EUR** de ayuda a nivel de la UE. Las contribuciones de los Estados miembros deben igualar la financiación de la UE.

La preponderancia del problema migratorio pone inequívocamente de manifiesto la necesidad de reforzar la financiación básica de la UE dedicada a estas cuestiones. Sin embargo, es cierto también que hay formas diversas de apoyo, tanto financiero como operativo, que pueden aprovechar ya los Estados miembros que lo necesiten. En los casos en que esto exige una reprogramación de los planes existentes, esta opción existe precisamente para permitir a los Estados miembros reaccionar a circunstancias como la crisis migratoria. Es imperiosa la necesidad de mayor flexibilidad en el marco financiero plurianual para que puedan reasignarse a estas prioridades unos recursos financieros escasos. Aunque los **Fondos Estructurales** operan con una perspectiva a largo plazo, existe la posibilidad de utilizarlos para tratar el problema migratorio a través de medidas de integración, como el aprendizaje de idiomas o la cofinanciación de infraestructuras clave, incluidas viviendas e infraestructuras sociales, así como en los centros de acogida en casos de emergencia. Hay también disponible financiación a más corto plazo: el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas —con una dotación total de 3 800 millones EUR para el período 2014-20— se utiliza ya para apoyar a los migrantes y los refugiados en Bélgica, España y Suecia. Puede cubrir necesidades de alimentación y vestido desde el primer día, o las primeras fases de la integración de los solicitantes de asilo. Esta actuación requiere el compromiso de los Estados miembros de reprogramar los planes existentes para atender a nuevas prioridades.

<p><i>Acciones clave que han de acometerse en los próximos seis meses</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la financiación de emergencia destinada a los Estados miembros más afectados en 100 millones EUR para 2015. • A partir de 2015, ampliar la capacidad de las tres agencias clave de la UE con 120 puestos adicionales. • Incrementar la financiación de emergencia para los Estados miembros más afectados y la financiación para Frontex, la EASO y Europol en 600 millones EUR para 2016.
---	---

¹⁵ Francia y España (importes por determinar).

	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados miembros deben restablecer la financiación para ayuda alimentaria a través del Programa Mundial de Alimentos en los niveles de 2014. Además, 200 millones EUR de fondos de la UE para ayuda alimentaria se destinarán en 2015 al apoyo directo a los refugiados. • Incrementar la ayuda humanitaria en 300 millones EUR en 2016 a fin de estar preparados para atender necesidades esenciales de los refugiados, como las de alimentación y cobijo. • Apoyar el Fondo fiduciario para Siria con más de 500 millones EUR con cargo al presupuesto de la UE, cantidad que deberán igualar los Estados miembros. • Revisar la asignación de los fondos de la UE (hasta 1 000 millones EUR) destinados a acciones relacionadas con los refugiados en Turquía. Movilizar 17 millones EUR para Serbia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia.
--	---

III.3 APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE LA UE

La Agenda Europea de Migración se basa en un sencillo principio: ayudar a los migrantes que necesitan protección internacional y devolver a los migrantes a los que no asiste el derecho a quedarse en territorio de la UE. Para aplicar esta política migratoria de la UE, es esencial que todos los Estados miembros observen rigurosamente las normas comunes sobre asilo y migración irregular recientemente acordadas a nivel de la UE.

Desde principios de los años 2000, la Comisión ha presentado una serie de propuestas para construir un **Sistema Europeo Común de Asilo** (véase el anexo VII). A su vez, el Parlamento y el Consejo han ido adoptando gradualmente esta legislación.

Europa dispone ahora de normas comunes que regulan la acogida de los solicitantes de asilo, respetando su dignidad, y la tramitación de sus solicitudes de asilo, así como de criterios comunes que nuestros sistemas judiciales independientes utilizan para determinar si una persona tiene derecho a la protección internacional.

Cinco instrumentos legislativos diferentes forman el núcleo del Sistema Europeo Común de Asilo: el Reglamento de Dublín, la Directiva sobre los procedimientos de asilo, la Directiva relativa a los requisitos de asilo, la Directiva sobre las condiciones de acogida y las normas Eurodac sobre la toma de impresiones dactilares. Todos ellos son muy recientes y los últimos, de hecho, entraron en vigor en julio de 2015.

El historial de aplicación de la legislación de la UE en este ámbito es deficiente. La Comisión tiene la determinación de utilizar todas sus competencias para garantizar que la legislación de la UE en materia de asilo y migración se transponga y se aplique y ha incoado hoy otra serie de procedimientos de infracción al efecto: 40 nuevas decisiones sobre casos de infracción (véase el anexo VII). La realidad es que la crisis de este año se ha visto empeorada por la falta de aplicación de legislación vigente que regula cuestiones como las condiciones de acogida, la toma de huellas dactilares y el retorno.

Es necesario prestar especial atención a Grecia dando prioridad a la normalización de la situación y al **restablecimiento del sistema de Dublín en el plazo de los próximos seis meses**. Por su posición geopolítica, Grecia ha soportado la mayor presión durante los últimos meses. Esta situación agrava los persistentes problemas de cumplimiento de las obligaciones que incumben a Grecia en virtud de la legislación de la UE. Desde 2011, en aplicación de las

sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Justicia, se han suspendido los traslados en el marco del sistema de Dublín a Grecia, ya que las persistentes deficiencias en el procedimiento de asilo griego hacían que, de lo contrario, se incurriera en violación de los derechos fundamentales de la persona. Grecia debe trabajar ahora para asegurar que la ayuda ofrecida se utiliza para efectuar una intervención real sobre el terreno. Para ello, Grecia debe maximizar sus esfuerzos con el fin de asegurar, en concreto, lo siguiente:

- la designación del personal adecuado para el servicio de asilo y el servicio de primera acogida a fin de garantizar una gestión eficaz de las fronteras (selección, identificación, toma de impresiones dactilares) y un procedimiento de asilo eficaz;
- la realización de la inversión necesaria para responder a las necesidades de acogida de flujos migratorios mixtos; en particular, Grecia debe maximizar sus esfuerzos a fin de establecer la capacidad de acogida adecuada para atender las necesidades de quienes están entrando actualmente y proporcionar instalaciones adecuadas a quienes están en proceso de reubicación;
- la mejora de los procedimientos y sistemas para la absorción de fondos de la UE;
- la implantación de un sistema de retorno efectivo (retorno voluntario asistido y retorno forzoso).

<p><i>Acciones clave que han de acometerse en los próximos seis meses</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación rápida y completa por los Estados miembros de la legislación de la UE en materia de asilo y migración. • Restablecimiento de la normalidad y adopción de todas las medidas necesarias en Grecia para que los traslados a ese país en el marco del sistema de Dublín puedan restablecerse en el plazo de seis meses.
---	---

IV. PRÓXIMAS MEDIDAS LEGISLATIVAS: IMPLANTAR UN SISTEMA SÓLIDO CAPAZ DE SUPERAR LA PRUEBA DEL TIEMPO

Las medidas a corto plazo necesarias para abordar la crisis inmediata no son una solución a largo plazo. El Tratado de Lisboa preveía el marco de un sistema común de asilo precisamente por esta razón. Ahora es necesario, no solo que apliquemos y hagamos cumplir lo que ya se ha acordado, sino también que aceleremos los trabajos sobre los elementos que aún faltan para crear un sistema verdaderamente europeo. Las políticas necesarias para lograr una buena gestión de la migración están estrechamente interconectadas. Las debilidades de la frontera exterior generan presión sobre el sistema de asilo. Las deficiencias en la identificación y el registro de migrantes en el momento de su entrada socavan la confianza en el sistema en su conjunto. El escaso éxito en la devolución de los migrantes que no reúnen las condiciones para quedarse en la UE despierta suspicacias sobre el valor de las decisiones relativas al asilo. Y, como se ha demostrado en las últimas semanas y meses, la incapacidad de tratar las causas fundamentales de la migración o de mitigar la presión procedente de fuera de la UE crea inmensas tensiones en la Unión. Por lo tanto, es necesario actuar en los siguientes ámbitos:

i) El **Sistema Europeo Común de Asilo** es la garantía de que Europa cumplirá su obligación de ayudar a las personas necesitadas de protección internacional de manera temporal o permanente y de que se respetarán los derechos fundamentales de los migrantes. Esta idea debe estar siempre en el centro de nuestros propósitos. Sin embargo, la presión a la que este año se ha visto sometido el sistema ha mostrado **la necesidad de revisar el Reglamento de Dublín**¹⁶, así como de garantizar su aplicación rigurosa. Parte de un sistema ordenado y justo es también permitir que los solicitantes de asilo trabajen: los Estados miembros que utilizan plenamente el máximo de 9 meses que prevén las normas actuales podrían comprometerse de inmediato a permitir que trabajen los solicitantes de asilo que llegan en el marco de planes de reubicación. Además, los procedimientos prolongados, que se demoran, restan credibilidad al sistema y crean incertidumbre para todos: implantar un **sistema de la UE para reconocer los países de origen seguros** en los procedimientos de asilo, como ha propuesto la Comisión para los países de los Balcanes Occidentales y Turquía, será un paso importante para ayudar a distinguir a quienes más lo necesitan.

Parte de este trabajo debe ser estar preparados para la eventualidad de que la Unión se viera expuesta de nuevo a una presión excepcional como la que se ha producido este año: por eso la Comisión propuso, además de las dos propuestas de reubicación de emergencia, una modificación para establecer un **mecanismo que permita la reubicación de personas con necesidad manifiesta de protección internacional en situaciones de crisis que pongan en peligro la aplicación del sistema de Dublín**. Esta propuesta¹⁷ debe adoptarse con carácter de urgencia.

ii) La credibilidad del sistema depende en parte de saber que aquellos que no reúnen las condiciones para beneficiarse de protección internacional son devueltos a su país de origen. La plena aplicación de las medidas establecidas en el **Plan de Acción de la UE en materia de retorno**, presentado recientemente por la Comisión, restablecería la credibilidad del sistema de retorno de la UE¹⁸. Esto requiere un enfoque de doble actuación, a nivel de la UE —mejora del intercambio de información, incremento de los recursos a nivel de la UE y nacional, intensificación de la función de Frontex e hincapié en la readmisión en nuestras relaciones con terceros países— y a nivel nacional, para garantizar que se apliquen de manera efectiva las normas vigentes y que se ejecuten las decisiones de retorno.

iii) La UE no puede ignorar la realidad del desafío que afronta hoy en los Estados miembros que gestionan las fronteras exteriores de la Unión. La frontera exterior sigue siendo el punto concreto más importante para consolidar la estabilidad de la política de migración y asilo en su conjunto. Se trata de una frontera exterior sólida que nos permite liberar nuestras fronteras interiores en el espacio Schengen y garantizar la libre circulación de las personas. Por tanto, debemos cooperar más estrechamente para gestionar nuestras fronteras exteriores. Esto significa reforzar Frontex y ampliar su mandato, así como desarrollar una **guardia costera y de fronteras europea** plenamente operativa, para proteger mejor las fronteras exteriores de la UE y reforzar la capacidad de la UE para desplegar recursos con rapidez cuando se produzca una crisis.

¹⁶ Reglamento (UE) n° 604/2013, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Texto refundido).

¹⁷ COM(2015) 450 de 9.9.2015.

¹⁸ COM(2015) 453 de 9.9.2015.

iv) Un sistema más ordenado y justo de gestión de la migración debe implicar también desplazar la atención hacia el tratamiento de los migrantes antes de que emprendan el peligroso viaje a Europa, ya sean refugiados que probablemente reunirán las condiciones para beneficiarse de protección internacional, migrantes que busquen beneficiarse de regímenes de migración legal, o, efectivamente, aquellos que, tras correr el riesgo de abrirse camino para llegar a la UE, deberán ser devueltos a sus países de origen. Un enfoque eficaz debe centrarse en la tradición europea de apoyo humanitario a través de un sistema sólido, a nivel de la UE, de **reasantamiento**. Basándose en la experiencia del régimen actualmente en curso, y según lo establecido en la Agenda Europea de Migración, la Comisión elaborará una propuesta de sistema estructurado para garantizar un enfoque colectivo del reasantamiento en momentos de intensa crisis de refugiados. Un enfoque más coherente y la puesta en común de los esfuerzos a nivel de la UE demostraría que la UE está preparada para responder a las necesidades. Demostraría también a los refugiados que la mejor garantía es utilizar los canales del ACNUR establecidos. Esto exigiría el compromiso de apoyar medidas que aseguren que los migrantes que están a la espera de estos trámites sean acogidos en condiciones adecuadas y con pleno respeto de sus derechos, lo más cerca posible de su hogar.

v) Por último, un enfoque a largo plazo debe incluir la apertura de **canales legales para la migración**. Esto forma parte de la implantación de un sistema sólido de gestión de la migración y es esencial si queremos que la migración no sea tanto un problema que resolver, como un recurso bien gestionado para un continente que afronta un grave declive demográfico.

<p><i>Principales acciones que la Comisión deberá realizar de aquí a marzo de 2016</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Avances ambiciosos hacia el establecimiento de una guardia costera y de fronteras europea y ampliación del mandato de Frontex (diciembre de 2015). • Conjunto de medidas sobre migración legal, incluida la revisión de la tarjeta azul (marzo de 2016). • Nueva reforma del Reglamento de Dublín (marzo de 2016). • Propuesta de un sistema estructurado de reasantamiento (marzo de 2016). • Estrategia actualizada sobre la trata de personas (marzo de 2016).
--	---

V. CONCLUSIÓN

Desde el comienzo del año, casi 500 000 personas han llegado a Europa, y esta tendencia va a continuar.

La Comisión Europea ha estado trabajando de manera constante y continuada en la búsqueda de una respuesta europea coordinada en el ámbito del refugio y la migración. Hemos conseguido mucho en un corto período de tiempo.

Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos hoy en el Consejo Europeo deben ahora asumir estos esfuerzos a nivel nacional dando su acuerdo a las acciones prioritarias adjuntas y aplicándolas con efecto inmediato.

Lista de anexos

I. Acciones prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Migración que han de acometerse en los próximos seis meses

- II. Equipos de apoyo a la gestión de la migración que trabajan en zonas críticas
- III. Mecanismo de equipos de intervención rápida en las fronteras (RABIT)
- IV. Ayuda financiera a los Estados miembros con cargo al Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) y al Fondo de Seguridad Interior
- V. Contribuciones de los Estados miembros y de la Comisión al Programa Mundial de Alimentos
- VI. Fondo fiduciario regional de la UE en respuesta a la crisis siria («Fondo Madad»)
- VII. Puesta en práctica del Sistema Europeo Común de Asilo