

## El nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo: la posición española

**José Luis Pardo** | Embajador en Misión Especial para Asuntos Migratorios, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

### Tema

La Comisión Europea acaba de presentar su propuesta para un nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo.

### Resumen

La Comisión Europea ha presentado finalmente su esperada propuesta para un nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo, que vendría a sustituir al aprobado en 2008. En un contexto de diferencias entre los Estados miembros en torno a la acogida de peticionarios de asilo y de inmigrantes económicos irregulares, la propuesta de la Comisión intenta ofrecer un marco estable y sólido para la gestión común de los principales desafíos migratorios que aborda el conjunto del territorio europeo. Desde la perspectiva de los intereses y las preferencias españolas, es importante avanzar hacia una mayor solidaridad con los Estados situados en la primera línea de acogida, mejorar los cauces de inmigración legal y reforzar financieramente la política exterior hacia los Estados de origen y de tránsito, especialmente en África del Norte y Subsahariana.

### Análisis

En 2015 la UE registró 1.216.000 solicitudes de asilo en su territorio y 1.822.000 llegadas irregulares en sus fronteras marítimas y terrestres meridionales. Cuatro años después, en 2019, las cifras de ambas categorías fueron de 612.000 y 141.000, respectivamente. En lo que va de año 2020 –en una coyuntura en la que la pandemia del COVID-19 ha afectado a la movilidad–, las llegadas irregulares en las rutas mediterráneas y atlántica se sitúan en torno a las 60.000 y las solicitudes de asilo en 300.000.

La drástica disminución de flujos mixtos operada en el último lustro que estas cifras indican, no significa que la movilidad humana y sus consecuencias no deban seguir siendo objeto de atención prioritaria para la UE y sus Estados miembros.

Las dinámicas demográficas y laborales en Europa seguirán requiriendo el aporte de mano de obra de origen extracomunitario y la UE deberá esforzarse por mantener y aumentar su atractivo para atraer talento en un marco de creciente competencia internacional. En cuanto a los movimientos no voluntarios, la Unión deberá seguir afrontando las oscilaciones coyunturales en los retos cuantitativos y cualitativos en cada una de las diferentes rutas migratorias de sus fronteras exteriores (terrestres, marítimas y aéreas). A pesar de la disminución de flujos, los retos en términos de *stocks* en las

regiones y países de origen se mantienen, al ser estructurales tanto los factores de atracción migratoria de la UE como las causas profundas de la movilidad humana no voluntaria en las zonas de origen.

Pese a que la emergencia migratoria y de asilo vivida a partir de 2015 parece hoy superada, el debate migratorio generado durante el período álgido de esa crisis dejó una profunda huella en la UE.

Las cuestiones referentes a las competencias sobre el control de fronteras y la eficacia de la gestión migratoria estuvieron en el cóctel de argumentos utilizados en los debates parlamentarios y en las campañas electorales que llevaron al Reino Unido a adoptar la decisión de abandonar la UE. El dossier migratorio también se encuentra en la combinación de elementos que ha promovido el aumento del nacional-populismo en el panorama político en muchos Estados miembros, con el crecimiento relativo en ellos de actitudes antieuropeístas. En términos de construcción europea, los retos de la migración de origen extracomunitario han afectado a la movilidad intracomunitaria, llevando a media docena de Estados miembros a restablecer los controles en las fronteras internas, superando las previsiones para este tipo de medidas en el espacio Schengen, pensadas para situaciones excepcionales que afectasen a la seguridad nacional y por períodos de vigencia limitados. En términos de dimensión exterior, el dossier migratorio ha concentrado muchas capacidades y esfuerzos en los últimos años –para algunos de forma excesiva– en las relaciones bilaterales entre la UE y las regiones y países vecinos, en especial en relación al Norte de África, África Subsahariana, Turquía, Medio Oriente y Sudeste asiático. Finalmente, en el ámbito multilateral la divergencia de posiciones entre Estados miembros respecto al tratamiento del fenómeno migratorio internacional se puso de manifiesto tanto durante las negociaciones como en la aprobación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Tres de los cinco Estados que votaron en contra del Pacto en la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 2018 fueron miembros de la UE, así como cinco de los 12 países que se abstuvieron.

Y es que los retos de la doble situación de urgencia en asilo (provocada por la crisis siria) y de migración irregular (proveniente del Norte de África y África Subsahariana) iniciada en 2015 encontraron insuficientemente preparada a la UE en su conjunto. En las opiniones públicas y en ciertos ámbitos académicos y políticos se instaló la opinión de que la UE, pese a las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa, no disponía de una verdadera política migratoria y que, en términos prácticos, poco se había avanzado desde la agenda migratoria de Tampere hace 20 años.

Las instituciones europeas se activaron de inmediato para reaccionar contra este estado de opinión. Las acciones emprendidas desde 2015 por la UE y sus Estados miembros en términos políticos, operativos y financieros, han sido numerosas en cantidad y sólidas en contenido, tanto en la dimensión exterior como en la dimensión interior.

En la dimensión exterior se adoptaron iniciativas como la aplicación del Enfoque Global migratorio, la creación del Proceso de la Valeta UE-África, la reactivación de los procesos regionales de cooperación y diálogo migratorio de Rabat, Jartum, Praga y Budapest, los partenariados, asociaciones de movilidad y paquetes bilaterales, el Fondo

Fiduciario de Emergencia para África y los programas en él asumidos para luchar contra las causas profundas de la migración y mejorar la gobernanza migratoria, la Declaración con Turquía, la creación de la unidad tripartita UE-Unión Africana-Naciones Unidas para promover el retorno voluntario de migrantes desde Libia o Níger y se prestó una creciente atención a temas migratorios de misiones PESCE o PCSD como EUNAVFOR MED Sophia, EUCAP Sahel Níger y EUBAM Libia.

En la dimensión de asuntos de interior se renovó y amplió la Agencia Europea de Gestión de Fronteras y Costas (FRONTEX), se ha propuesto una nueva Agencia Europea de Asilo refundando la actualmente existente, se han multiplicado las redes (incluida la de Oficiales de Enlace Migratorios) y foros internos de seguimiento e intercambio de información sobre los desarrollos de la coyuntura de los flujos mixtos con destino a la UE y se ha promovido la generación de nuevos sistemas informáticos de control de entradas y trazabilidad de movimientos.

Todos estos avances resultaban necesarios pero no suficientes para anclar en la práctica una verdadera política europea de migración y asilo que pueda solventar todos los retos actuales, y ofrezca garantías a los ciudadanos europeos de que la UE podrá afrontar los retos que planteen crisis futuras.

Por ello la Comisión Europea presentó en 2016 sus primeras propuestas legislativas destinadas a una reforma integral del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) con un paquete que incluía la reforma del Reglamento de Dublín, un Reglamento de Cualificación, un Reglamento de Procedimientos de Asilo, el Reglamento EURODAC, el Reglamento de la nueva Agencia Europea de Asilo en sustitución de la actual EASO, un Reglamento Marco para Reasentamientos y una nueva Directiva de Acogida. En 2018 presentó propuestas de reforma de la Directiva de Retorno, así como el Reglamento de la nueva FRONTEX y piezas legislativas referidas al sistema de visados (nuevo Código de Visados e Interoperabilidad del Sistema de Información de Visados).

En los años transcurridos, estas propuestas legislativas no han avanzado a la velocidad que hubiera sido deseable y se encuentran en diferentes estadios en el proceso legislativo ordinario que implica a la Comisión, Consejo y Parlamento europeos. Mientras tanto y aunque más reducidos que en el pasado, siguen existiendo retos migratorios colectivos que se enfrentan con soluciones parciales coyunturales. Algunos de ellos, como los mecanismos obligatorios de reasentamiento y reubicación, las actividades de salvamento y rescate en el Mediterráneo Central o la situación en los *hotspots* en el Mediterráneo Oriental, alcanzan una especial notoriedad pública.

Las razones de esta situación derivan principalmente de las divergencias de posiciones existentes entre Estados miembros. Esas divergencias van desde la comprensión del hecho mismo del fenómeno migratorio a los enfoques a priorizar en la adopción de decisiones europeas de política migratoria y hasta los esfuerzos que a nivel nacional cada Estado está dispuesto a asumir. Pese a la existencia de un entendimiento global de todos los retos, unos Estados miembros ponen el acento en los movimientos secundarios, los retornos no voluntarios, la responsabilidad de los Estados miembros con fronteras exteriores terrestres y marítimas, y el control externo de fronteras, mientras otros lo ponen en los movimientos primarios, los incentivos positivos, la solidaridad por

parte de los Estados miembros con menor presión migratoria y la prevención de la migración no voluntaria en origen.

Consciente de esta situación y de la necesidad de insuflar un nuevo empuje para promover el logro de un consenso suficiente respecto a la gestión futura del dossier migratorio en la Unión, la nueva presidenta de la Comisión Europea anunció en noviembre de 2019, en su discurso de toma de posesión ante el Parlamento Europeo, el lanzamiento de un nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo.

Tras un proceso de consultas con otras instituciones europeas y los Estados miembros, la presidenta von der Leyen anunció el lanzamiento del Pacto en su discurso sobre el estado de la Unión el pasado 16 de septiembre. En cumplimiento de ese anuncio, la Comisión publicó el 23 de septiembre su esperada Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre un Nuevo Pacto de Migración y Asilo.

La Comunicación está acompañada por varias propuestas legislativas y no legislativas. Entre las primeras hay propuestas enteramente nuevas como el omnicompreensivo Reglamento de Gestión Migratoria y de Asilo, el Reglamento para situaciones de crisis y fuerza mayor, o el Reglamento para los procedimientos de cribado (*pre-screening*) y otras que son versiones revisadas y enmendadas de propuestas ya existentes, como las de Reglamento de Procedimientos de Asilo y Reglamento EURODAC. Entre las piezas no legislativas se incluyen las Recomendaciones sobre reacción rápida migratoria en futuras crisis, sobre reasentamiento y vías complementarias, sobre actividades de salvamento y rescate realizadas por embarcaciones privadas, así como Guías sobre la aplicación de las reglas de la UE sobre definición y prevención de la facilitación de entrada no autorizada, tránsito y residencia. Las propuestas que acompañan a la publicación de la Comunicación no son exhaustivas y se completarán en el futuro con más iniciativas para desarrollar todos los aspectos del pacto.

La nueva propuesta construye, por tanto, sobre el progreso realizado desde la presentación de iniciativas planteadas a partir de 2016, asumiendo parte de ellas, pero también proponiendo modificaciones de distinto calado en términos de enfoque, sustituyendo, retocando o confirmando propuestas pasadas. La Hoja de Ruta del pacto que incluye 41 acciones prevé un ambicioso marco temporal para su debate y adopción en 2020 y 2021.

La Comunicación señala la necesidad de adoptar un nuevo enfoque global y comprensivo. Identifica la solidaridad y las lagunas en la ejecución de la legislación actual como los dos grandes retos a encarar en la construcción de un consenso suficiente para lograr un nuevo Pacto migratorio.

El nuevo Pacto quiere anclar un sistema migratorio y de asilo estable y sostenible para la UE. Los objetivos principales de la propuesta de la Comisión Europea son asegurar que la Unión y sus Estados miembros siguen ofreciendo protección internacional a todo aquel que la necesite, encarando al mismo tiempo medidas para evitar un recurso abusivo al sistema de asilo, fomentar el retorno a sus países de origen de los ciudadanos de terceros Estados que no disponen de título suficiente para residir en la UE, reforzar

el papel de atracción de talento internacional de la Unión, fortalecer el control y la gestión de fronteras, así como el papel de las agencias europeas y los sistemas de interconexión y trazabilidad entre los Estados miembros, y generar más y mejor cooperación migratoria con los socios migratorios preferentes, sobre la base de nuevas condiciones.

La Comunicación presenta un enfoque global a la hora de encarar estas prioridades. Dicho enfoque se refleja en la redacción de los encabezamientos de los apartados en los que la Comunicación ordena su contenido: “Un marco común europeo para la gestión de migración y asilo” (se destacan asuntos como los procedimientos en frontera, el nuevo marco de responsabilidad y solidaridad, el control en la ejecución y fortalecimiento de la gobernanza, los retornos, la atención a los más vulnerables, en especial los menores, o las bases de datos); “Sistema robusto de preparación y respuesta” a situaciones de crisis y fuerza mayor; “Gestión Integrada de Fronteras” (en la que apuesta por un papel creciente de las agencias europeas, por la importancia de lograr la plena interoperabilidad de los sistemas y tecnologías informáticas y de comunicaciones referidos al control y seguimiento migratorio, por un enfoque europeo a las actividades de salvamento y rescate, así como por el anclaje de la libertad de movimientos de personas intracomunitarios en un espacio Schengen más operativo); “Reforzamiento de la lucha contra el tráfico de migrantes”; “Trabajar con nuestros socios internacionales” (dimensión exterior en la que se incluyen prioridades como el fomento de los retornos, el apoyo para una mejor gobernanza y gestión migratoria en los países de origen, la atención a las causas profundas de la migración y la migración legal); “Atraer talento y capacidades a la Unión Europea”; y, finalmente, “apoyar la integración para lograr sociedades más inclusivas”.

### En perspectiva española

El debate sobre el nuevo Pacto se prevé complejo pues, entre otros condicionantes, deberá afrontar la diversidad ya comentada de enfoques y prioridades existentes entre los Estados miembros, así como un trío exigente.

España reconoce y agradece los esfuerzos realizados por la Comisión en sus propuestas para lograr un sistema de asilo y refugio realmente europeo, sólido y sostenible, que permita hacer frente a los retos actuales, así como a crisis futuras, que dé confianza a los ciudadanos y respete los derechos humanos y la dignidad humana.

La Comunicación, y el paquete de propuestas que adjunta y a las que habrán de unirse otras en el futuro, constituyen una base amplia y sólida para la negociación. España acudirá a estas negociaciones con el espíritu constructivo y de compromiso que siempre ha mostrado en los debates migratorios europeos.

Sería, sin embargo, poco realista pensar que podemos lograr todos los objetivos antes señalados sin tomar en consideración suficiente las realidades y las necesidades de los Estados miembros con fronteras exteriores en el Mediterráneo y en la fachada atlántica africana, zona en la que confluyen de manera inmediata los factores de atracción migratoria de la UE y la presión migratoria de los continentes vecinos africano y asiático.

La Comunicación identifica la falta de solidaridad como una de las causas principales de la insatisfactoria situación actual y la necesidad de superar el esquema de Dublín. España celebra este dictamen, pues ha hecho siempre hincapié en la injusta combinación actual entre responsabilidad y solidaridad. Lógicamente, éste será un punto fundamental en la posición negociadora española respecto las nuevas propuestas.

En la actualidad, la responsabilidad de los países de primera entrada respecto a los peticionarios de asilo es obligatoria y prácticamente permanente. Dicha responsabilidad es compensada, sin embargo, con una solidaridad voluntaria, *ad hoc* y a la carta. Como la realidad nos indica –a veces de forma trágica–, esta situación no es sostenible.

Debemos avanzar hacia una solidaridad obligatoria, sólida, efectiva, lo más automática y previsible y menos procedimental posible, que ofrezca respuestas europeas a unos retos que son a la vez estructurales y europeos, de todos y no sólo de los Estados miembros de primera entrada. La responsabilidad debe enfocarse en el futuro de manera más realista, práctica y operativa y para ello debe incorporar ámbitos de flexibilidad razonables allí donde la práctica y la experiencia lo aconsejan.

La gestión de las fronteras exteriores de la Unión debe asumir la realidad de los flujos mixtos y los procedimientos en frontera deben actualizarse en este sentido. El realismo en cuanto a los retornos no voluntarios, el mejor uso de las capacidades disponibles nacionales y de las agencias europeas –que debe enfocarse en una óptica de complementariedad, no de sustitución ni supervisión– y el respeto a los derechos humanos y las obligaciones internacionales son elementos a tener en consideración en la articulación de las propuestas presentadas.

Mejorar la trazabilidad de los movimientos es ciertamente importante pero no lo es menos asegurar el restablecimiento de la libertad de circulación interna en el espacio Schengen, que no es un logro ordinario de la construcción europea sino, probablemente junto al euro, el aspecto más visible del proyecto europeo dentro y fuera de nuestras fronteras.

Tampoco es secundario en términos de enfoque global migratorio el aumentar y mejorar los cauces de migración legal. La relación entre migración regular y migración irregular no es matemática, pero es razonable sostener que un aumento de las posibilidades de migración regular ayuda a un mayor compromiso en la lucha contra las redes de tráfico de migrantes y en la promoción de los retornos, así como en la disminución del número de decisiones de migración irregular y con ello de pérdidas de vidas en el mar y de operaciones de salvamento y rescate. Por razones económicas y demográficas, la UE requerirá mano de obra extracomunitaria de forma creciente en los próximos años. España apuesta por una política europea de migración legal. Las propuestas de la Comunicación no asumen este nivel de ambición, pero incluyen iniciativas muy positivas como el fomento del debate público sobre migración legal, los partenariados de talento y una renovada estrategia de inclusión. Deberá asegurarse para todas ellas una financiación adecuada y un calendario eficaz de adopción de decisiones e instrumentos.

La dimensión exterior resulta esencial. Los Estados ribereños sabemos cuán importante resulta la cooperación con los países vecinos para gestionar adecuadamente los flujos migratorios y de asilo. La UE debe seguir ofreciendo proyectos globales que aborden todos los aspectos migratorios –incluidos los referidos a los retornos– en unos términos que incentiven y no desanimen la imprescindible cooperación migratoria de los terceros Estados prioritarios. La Comunicación incluye numerosas medidas, pero no hace el suficiente hincapié en la atención que debe concederse a la prevención de la migración no voluntaria, objetivo para el que habrá que asistir más a nuestros socios en todas sus necesidades, desde la lucha contra las causas profundas a la gobernanza migratoria, gestión de fronteras y necesidades materiales y de equipamiento. El próximo marco financiero plurianual debe asegurar una financiación sólida de la dimensión exterior que vaya más allá de los instrumentos de acción exterior citados en la Comunicación.

## **Conclusiones**

Los retos a los que enfrentan las nuevas propuestas incluyen lograr la correcta articulación de una solidaridad consistente, estructural y permanente hacia los Estados miembros con fronteras exteriores más expuestos a los retos colectivos que plantean a la UE los flujos mixtos no ordenados; una responsabilidad más asistida, mejor articulada y suficientemente flexible, el aseguramiento del respeto de los derechos humanos y la dignidad humana en la gestión del asilo y la migración, y una dimensión exterior con enfoque global que debe salir reforzada política y financieramente en el próximo Marco Financiero Plurianual.