

El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea. Contexto, desafíos y limitaciones

Carmen González Enríquez | Investigadora principal, Real Instituto Elcano |
@cgazlez_elcano 

Tema

El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea intenta ordenar, homogeneizar y coordinar la gestión de los Estados ante las llegadas irregulares.

Resumen

Tras cuatro años de negociaciones, el [Pacto de Migración y Asilo](#) ha recibido el [apoyo de las instituciones europeas](#). Su objetivo es reducir la conflictividad que se viene produciendo de forma recurrente entre los Estados europeos desde la llamada “[crisis de los refugiados](#)” de 2015, a través de un sistema de gestión mucho más homogéneo y predecible y de mecanismos de solidaridad para repartir entre [los Estados](#) la carga de la atención al asilo. Sin embargo, la complejidad del Pacto, la oposición de algunos Estados, o su éxito dependiente de acuerdos con terceros países, pronostican un camino difícil para su implementación.

Análisis

El pasado 10 de abril el Parlamento Europeo aprobó por pequeña mayoría (300 votos a favor, 270 en contra) las normas que forman el Pacto de Migración y Asilo, que pretende poner orden en un sistema disfuncional y conflictivo. La historia de este Pacto comienza en el otoño de 2020, cuando la Comisión, tras previas y largas consultas, propuso un conjunto de nuevas regulaciones destinadas a mejorar el sistema de asilo de la Unión. A su vez, en su génesis, esta propuesta de la Comisión se deriva de la llamada “crisis de los refugiados” de 2015, aplacada pero aún viva en años sucesivos, que produjo fuertes divergencias entre los Estados miembros, un cambio restrictivo en las prácticas de recepción de refugiados en muchos de los Estados más generosos con el asilo en el pasado, la reimposición de controles en las fronteras terrestres entre varios de los Estados del espacio Schengen y una queja permanente de los Estados del sur por la desigualdad en el reparto de la carga en la atención a los llegados irregularmente. Desde 2015, el asilo y los temas relacionados con ello (gestión de fronteras, reparto de peticionarios, controles en las fronteras interiores, retornos...) han formado parte de modo casi continuo de las sucesivas reuniones del Consejo de la Unión Europea (UE).

La gestación de este Pacto a lo largo de los últimos cuatro años ha despertado muchas expectativas y, tras su concreción final, decepciones, especialmente en el entorno de las organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas al apoyo a los peticionarios de asilo y entre las fuerzas políticas situadas a la izquierda de la socialdemocracia o la derecha de los partidos liberales y democristianos tradicionales.

¿Qué es y qué no es el Pacto?

Conviene advertir en primer lugar, para los no familiarizados con el tema, que, pese a su nombre, Pacto de “Migración y Asilo”, en realidad el Pacto sólo se refiere a la inmigración llegada de modo irregular y a la parte de ésta que solicita asilo. Es decir, el Pacto no pretende abarcar la migración en general ni responder a los problemas comunes que los Estados de la Unión están experimentando en relación con sus déficits de mano de obra en varios sectores o con su población envejecida. Las políticas de atracción de inmigrantes hacia sectores específicos, como la agricultura, la construcción o la sanidad, o de inmigrantes de altas cualificaciones en otros sectores, quedan fuera de lo regulado en este Pacto, así como todo lo relativo a las políticas de integración o a los procesos de regularización de los inmigrantes irregulares que muchos Estados llevan a cabo. En conjunto, las políticas migratorias siguen siendo básicamente competencia de los Estados, aunque la existencia del espacio Schengen de libre movimiento obliga *de facto* a la coordinación entre ellos.

El Pacto es un conjunto de cinco reglamentos que en total abarca unas 2.000 páginas de texto. No es fácilmente resumible ni de sencilla lectura sin conocimientos previos sobre cada uno de los elementos que normativiza y sobre el vocabulario específico que utiliza. Además, los reglamentos están mutuamente enlazados, de modo que su lectura separada es poco clarificadora. A su vez, lo regulado en este Pacto está imbricado con las normas que regulan el movimiento de personas dentro del espacio Schengen, sujeto ahora a un proceso de reforma.

En dos de los cinco reglamentos del Pacto se logró un consenso entre los Estados tras dos años de negociaciones, y recibieron el visto bueno unánime del Consejo en junio de 2022. Uno de ellos es el [Reglamento de control](#), habitualmente mencionado como el reglamento de “*screening*” (cribado), dedicado a homogeneizar el control en las fronteras exteriores de la UE, que define procedimientos de verificación de identidad, de seguridad, de salud y de vulnerabilidad de las personas interceptadas tras un cruce no autorizado de las fronteras, incluyendo a los rescatados en el mar. El otro es el referido a [EURODAC](#), la base de huellas dactilares que la UE utiliza para permitir el seguimiento de los peticionarios de asilo dentro del territorio Schengen y evitar el “*asylum shopping*”, esto es, la práctica de pedir asilo en Estados sucesivos cuando se recibe un rechazo en el primero y también para controlar los “movimientos secundarios” de los peticionarios que se trasladan a otros Estados. EURODAC será reforzado para convertirse en una base de datos biométricos que se compartirá “en línea”, a través del sistema EES (*Entry Exit System*) que permitirá registrar la información de todas las entradas y salidas del territorio Schengen, se hayan producido de forma regular o irregular, con visado o sin él, de modo que permitirá saber, por ejemplo, si alguien se mantiene en el espacio Schengen después de que su visado o su estancia permitida de tres meses como turista haya expirado.

Tras el acuerdo sobre estos dos Reglamentos, se produjo un atasco en la negociación que afectaba a los otros tres reglamentos propuestos por la Comisión: el [Reglamento sobre la Gestión del asilo y la migración](#), el [Reglamento sobre los Procedimientos del Asilo](#) y el [Reglamento para las situaciones de crisis](#), finalmente pactados en los Consejos Europeos de junio y de diciembre de 2023, con la oposición de Polonia y Hungría. En las negociaciones de estos tres reglamentos, mutuamente interconectados,

se han enfrentado las demandas de los países del sur –en su exigencia de mayor solidaridad europea–, la negativa de los países del este –esencialmente Polonia y Hungría– a hacerse cargo de una parte alícuota de peticionarios de asilo y las presiones del centro y norte –el destino preferido por los peticionarios– para aumentar el periodo en que el Estado de primera llegada a suelo europeo, en su mayoría del sur, es responsable de esos inmigrantes. Los Estados del centro y norte proponían que ese periodo fuera indefinido, pero finalmente ha quedado fijado en 20 meses (12 en el caso de los rescatados en operaciones de salvamento marítimo).

El principal objetivo que se persigue con el “*screening*” definido en el Reglamento de Control es dificultar la entrada de los falsos peticionarios de asilo, es decir, de aquellos cuya principal motivación para la migración es económica (la inmensa mayoría de los que llegan por la frontera mediterránea), cuyo alto número colapsa los sistemas nacionales de procesamiento del asilo y consume importantes recursos públicos. Aquellas personas que “supongan un riesgo para la seguridad, que induzcan a engaño a las autoridades facilitando información falsa o no revelando determinada información, o que procedan de países con una baja tasa de concesión de solicitudes de asilo” serán derivadas hacia un “procedimiento en frontera” lo que implica que no quedan libres en el territorio nacional mientras se examina su solicitud, sino que pueden ser obligados a permanecer en instalaciones específicas en la frontera o cerca de ella, durante un plazo máximo de 12 semanas, hasta que se decida si se acepta su paso al procedimiento de asilo “en territorio” –el procedimiento de asilo habitual– o bien a la expulsión.

Es decir, se crea una ficción de “no entrada” al país destinada a facilitar los trámites. La posible reclusión durante ese máximo de 12 semanas se justifica para evitar la huida y dispersión en el territorio y agilizar las gestiones para su eventual devolución. En el caso de los que ven su solicitud inadmitida o denegada, su expulsión se prevé más fácil porque, supuestamente, no han llegado a entrar en territorio nacional y están localizados por las autoridades. El umbral de lo que se define como “baja tasa de concesión” es del 20%. Una persona afgana o siria tiene casi un 100% de posibilidades de ver aceptada su petición de asilo en suelo europeo. Un senegalés o un marroquí tiene muy pocas.

Una importante novedad en el Reglamento sobre Procedimiento de Asilo es la referencia al “tercer país seguro” al que los Estados miembros pueden reenviar o devolver a los peticionarios de asilo, siempre que éstos tengan alguna conexión con ese Estado y éste cumpla las condiciones para ser definido como tal. Por ejemplo, un peticionario de asilo que llegue a un país de la UE tras haber pasado un tiempo en Serbia o en Marruecos, después de haber establecido conexiones en ese país, podría ser devuelto allí por ser considerado un “tercer país seguro”.

El Reglamento sobre la Gestión del Asilo desarrolla un sistema de solidaridad en el reparto de la carga que supone para los Estados el cumplimiento de sus obligaciones en este tema. Tras el fracaso de la propuesta de reparto obligatorio que realizó la Comisión europea en la crisis de 2015-2016, ahora ha presentado un modelo muy diferente. La solidaridad es obligatoria pero flexible en su concreción: un Estado puede, o bien recibir la parte alícuota de peticionarios de asilo que le corresponda cada año, o bien pagar una cantidad de 20.000 euros por cada peticionario no admitido, o bien destinar ese mismo dinero a proyectos relacionados con la inmigración en los países de

origen, o a apoyar la gestión del retorno de los rechazados, o a apoyar con personal o medios técnicos a los países que lo necesiten... La norma fija en 30.000 personas las que, como mínimo, deben reubicarse cada año, normalmente desde los Estados con fronteras exteriores (básicamente los mediterráneos) hacia el resto, y los criterios para el reparto tienen relación con la población y el PIB de cada país, pero también con el número de llegadas irregulares recibidas anteriormente.

2. Contexto político y limitaciones del Pacto

Las negociaciones finales sobre el Pacto se han producido en los años 2022 y 2023, en una situación muy diferente a la existente cuando la Comisión planteó su propuesta, en 2020, en medio de la pandemia y la fuerte reducción de la movilidad que produjo ésta.

Acabada la pandemia se reactivaron con mayor intensidad los flujos migratorios irregulares y la llegada de peticionarios de asilo a Europa, a lo que se añadió en 2022, tras el ataque militar de Rusia a Ucrania, la acogida en suelo europeo de unos cuatro millones de ucranianos. Durante 2022 y 2023, muchos de los Estados occidentales han contemplado cómo sus sistemas de acogida a los refugiados se colapsaban por el alto número de solicitantes, con 300.000 llegadas irregulares registradas en 2022 y 380.000 en 2023, con un número acumulado de solicitantes de asilo en torno al millón de personas en 2023, con tensiones en varios países respecto al parque de viviendas tras la acogida de los refugiados ucranianos y tras la experiencia traumática en 2021 del uso de la inmigración como arma política en la frontera polaca con Bielorrusia (o en Ceuta). En conjunto, las discusiones sobre el Pacto se han desarrollado en un clima político de creciente extensión entre la opinión pública y entre los partidos políticos europeos de posiciones restrictivas hacia el asilo, con el avance electoral en muchos países de partidos xenófobos y nativistas, y el deslizamiento de los partidos mayoritarios, incluso los socialdemócratas del centro y norte, hacia posturas de mayor control y reducción de derechos y posibilidades de entrada. Muchos de los Estados europeos, como Alemania, Suecia, Austria, Bélgica, los Países Bajos, Italia y Francia, están modificando sus políticas migratorias y de asilo en un sentido restrictivo.

En este contexto, las negociaciones sobre el Pacto sólo podían lograr un acuerdo basado en el único denominador común: el objetivo de los Estados de lograr un mayor control de las entradas, lo que implica menores posibilidades de solicitar asilo en las fronteras exteriores europeas. Este resultado, políticamente inevitable en el contexto actual, es la principal crítica que las ONG y otros observadores hacen al Pacto. Los procedimientos serán más estrictos y, como resultado, el número de rechazados será mayor porque, en la actualidad, gran parte de los que son admitidos en el procedimiento de asilo ven finalmente denegada su solicitud. Con las nuevas normas, serán más los que verán desde el principio rechazada su intención de acogerse al procedimiento de asilo. A su vez, se ha reforzado la protección sobre los menores, las familias con niños y, en general, sobre inmigrantes especialmente vulnerables.

El objetivo del Pacto no ha sido nunca facilitar el asilo sino normativizar, homogeneizar y hacer más previsible su gestión en Europa para evitar los conflictos entre los Estados. El principal objetivo del Pacto es interno: establecer procedimientos y estándares similares en los Estados miembros, definir responsabilidades y solidaridad para que este

tema, la gestión de los que llegan de forma irregular y solicitan asilo, deje de ser un permanente motivo de fricción entre los Estados que pertenecen al Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y/o al espacio Schengen.

El Pacto permite homogeneizar procedimientos de frontera y estándares de los centros de acogida, pero seguirán existiendo fuertes diferencias nacionales en el nivel de apoyo estatal que se presta a los solicitantes y refugiados (vivienda, ayuda social), en las tasas de aceptación de las distintas nacionalidades o en la probabilidad de ser retornado al origen después de una denegación. Además, el Pacto no crea un estatus de refugiado único, válido para toda la Unión: la persona que obtenga ese estatus en un Estado miembro no podrá residir en otro Estado.

Por otra parte, muchos de los principales déficits de la gestión actual del asilo y de la inmigración irregular no encuentran respuesta en el Pacto.

En primer lugar, el retorno o la devolución de los rechazados sigue dependiendo de los acuerdos con los países de origen, a menudo inexistentes o débiles. Sólo un 20% de los que deberían ser devueltos lo son realmente y la mayoría se mantiene en una especie de limbo en suelo europeo a la espera de alguna forma de regularización. El Pacto no puede solucionar este problema que depende de la política exterior europea y la de cada Estado miembro. Aunque el Pacto incluye menciones a los aspectos externos de las políticas migratorias (relaciones con los países de origen), la firma de acuerdos dependerá obviamente de las negociaciones bilaterales (desde la Comisión, como los firmados con Túnez y Egipto, y desde los Estados miembros, como los firmados entre España y Marruecos). En este sentido el Pacto propone que la dimensión migratoria sea incluida sistemáticamente en las relaciones exteriores de la UE con los países de origen, incluso en los acuerdos comerciales, que se intensifique la lucha contra las redes de tráfico de personas con programas específicos en países concretos, que se mejore la cooperación para la readmisión (presionando, por ejemplo, a través de la concesión de visados a los países de origen que no colaboren en esta readmisión) y que se abran más vías para facilitar la migración legal a través de los *EU Talent Partnerships*.

En todos estos aspectos, los avances dependerán de las negociaciones con cada país, de modo que lo recogido en el Pacto respecto a la acción exterior es sobre todo una guía de actuación. Algunos de sus elementos son de improbable éxito, como el referido a la lucha contra las redes de tráfico de personas. Estas redes no forman organizaciones estables y jerarquizadas, que puedan desmantelarse actuando sobre su cabeza: son más bien mallas compuestas de muchos elementos locales, que se coordinan sobre la marcha, y que son fácilmente “reconstruibles” cuando uno de ellos desaparece. En este sentido, “acabar con las redes de tráfico de personas” (*smuggling*) es una especie de trabajo de Sísifo: en la medida en que siga existiendo la demanda de estos facilitadores del viaje, la oferta del servicio seguirá apareciendo, pese a que un aumento de la actividad policial contra las redes disminuya sus incentivos.

Por su parte, los *Talent Partnerships*, diseñados para canalizar inmigración legal a la vez que se actúa sobre la formación de los migrantes –en origen o en destino– son herramientas muy útiles y necesarias, pero que, en conjunto, no pasan por ahora de

pequeños planes sin la capacidad de gestionar volúmenes altos de inmigración como los que compone en la actualidad la demanda desde países africanos o asiáticos.

La implementación de los Reglamentos del Pacto necesitará una inyección económica a los Estados para que éstos creen las nuevas estructuras (instalaciones de control, centros de retención) y pongan en marcha los nuevos procedimientos en las fronteras exteriores, con sus correspondientes dotaciones de personal y medios. El nuevo presupuesto de la UE se discutirá en el verano de 2025 y la UE tiene muchas necesidades de financiación de programas que rivalizarán en prioridad con ésta. En aplicación del Pacto, la Comisión debería recaudar 600 millones de euros anuales, en el supuesto de que la mayoría de los Estados preferirán pagar 20.000 euros por cada solicitante que no reubiquen del total de 30.000 a repartir anualmente. Pero esa cantidad es muy pequeña en comparación con las estimaciones de costes: Alemania en 2015 y Polonia en 2022, gastaron cada una 8.000 millones de euros en atención a los refugiados.¹

Pese a que el Pacto, en su justificación, se refiere continuamente a la responsabilidad y la solidaridad, en realidad regula mucho más claramente la responsabilidad (qué debe hacer cada Estado ante las llegadas irregulares a su territorio) que la solidaridad (cómo se reparte la carga de la gestión y el acomodo de los peticionarios, o de su devolución). Las responsabilidades están muy definidas, y son claras, pero la solidaridad queda perfilada a través de un sistema muy complejo donde los Estados obligados a apoyar a los de entrada tienen tantas alternativas a su disposición que resulta poco claro o predecible cómo va a concretarse esa solidaridad. Además, está por ver que la UE tenga la capacidad de obligar a los Estados que se niegan, como Polonia, a participar en esa solidaridad en cualquiera de sus formas.

Por otra parte, la cifra que se propone repartir (30.000 personas cada año) es sólo un 10% del número de llegadas irregulares, que, como se ha señalado, se han producido anualmente en 2022 y 2023, de modo que el alcance de la solidaridad entendida como reparto parece bastante limitado.

Tampoco está claro cómo se definen las “situaciones de crisis y de fuerza mayor” a cuya gestión se dedica el último de los Reglamentos del Pacto y que permiten suspender provisionalmente en el país o países afectados la aplicación de algunas de las normas de asilo y control de fronteras, alargar trámites o solicitar medidas extra de solidaridad. El texto habla de “llegadas masivas” pero no incorpora ninguna cuantificación sobre qué número o en qué circunstancias puede considerarse la llegada “masiva”. En cualquier caso, será el Consejo el responsable de autorizar en cada caso la aplicación de las medidas excepcionales previstas en el Reglamento de Crisis.

En el concepto de “crisis” se ha incorporado, a petición de varios Estados del este, la llegada de migración instrumentalizada como arma política en relaciones bilaterales, como ocurrió en Polonia y Lituania en 2021 en relación con Bielorrusia, cuando ésta

¹ Hugo Brady (2024), “Breaking Taboos: EU Asylum Reform and the Challenge of Migration”, EuroComment, 2024/1.

promovió la llegada a ambos países de miles de inmigrantes asiáticos y africanos. Es posible que en el futuro sean más frecuentes estos “ataques híbridos” que usan la inmigración para dañar a países vecinos o como palanca de presión en la negociación referida a otros temas, como ocurrió en 2021 en Ceuta, cuando Marruecos promovió la entrada en la ciudad de unos 10.000 marroquíes, gran parte de ellos menores, en represalia por el tratamiento médico en España del líder del Frente Polisario.

Conclusiones: un camino difícil por delante

El Pacto (las normas que lo componen) debe entrar en vigor en junio de 2026 y la Comisión se propone, de aquí a entonces, negociar con los Estados los detalles de la aplicación para asegurarse de que, en esa fecha, todos ellos hayan creado las infraestructuras necesarias en fronteras y cuenten con los procedimientos administrativos requeridos para el “*screening*” y el procesamiento de las solicitudes de asilo. A su vez, en este periodo de algo más de dos años, desde su aprobación en el Parlamento Europeo hasta su entrada en vigor, la Comisión intentará asegurarse de que todos los Estados miembros tienen voluntad política de cumplir las normas, un desafío importante no sólo por el rechazo de Polonia y Hungría, sino también por las reticencias en los *länder* del primer receptor de asilados en la UE, Alemania.

Aunque este país no recibe peticionarios llegados de forma irregular directamente (su única frontera exterior es la del Báltico), es el país de la UE que acumula un mayor número de refugiados, llegados a través de otros Estados miembros, y su gestión causa importantes tensiones en los *länder*, los responsables de ella. El crecimiento del voto a la ultraderecha alemana está relacionado con la saturación del sistema de acogida, que también ha provocado un endurecimiento de las posiciones de los partidos mayoritarios.

No es infrecuente escuchar a los representantes alemanes quejarse de que Alemania necesita la solidaridad de los demás, una solidaridad que el Pacto parece haber diseñado sólo para beneficiar a los Estados de las fronteras externas, en el sur y el este. Por su parte, el principal partido de oposición, la Unión Demócrata Cristiana (CDU), ya ha anunciado que la externalización será su principal herramienta en este tema, es decir, que intentará llegar a acuerdos con países terceros (no miembros de la UE), para que los solicitantes de asilo pasen allí el tiempo necesario para el procesamiento de sus solicitudes y, en el caso de los rechazados, sean devueltos desde allí. Es el modelo que el gobierno italiano acaba de pactar con Albania a través de un acuerdo para que los peticionarios residan en este país mientras se estudian sus solicitudes. Posiblemente Alemania intentará un acuerdo semejante con algún otro Estado del este, entre los aspirantes a integrarse en la UE (Serbia, Montenegro, Macedonia, Georgia...) Más allá de las implicaciones de esto desde la perspectiva de la política de asilo de la UE², conviene llamar la atención sobre el hecho de que esos acuerdos sólo son útiles para los Estados miembros de la UE en la medida en que esos otros Estados a los que se externaliza la gestión son territorio no-UE y no-Schengen. Por tanto, esa práctica supone implícitamente un freno en su proceso de acercamiento y futura integración.

² Sobre la externalización de la política de asilo y un análisis del caso Italia-Albania, ver: “The Externalisation of European Refugee Protection”, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-externalisation-of-european-refugee-protection>.

En su aplicación, el Pacto va a encontrarse con dificultades políticas, posiblemente también jurídicas, y con un entorno internacional poco favorable.

Hungría ostentará la presidencia del Consejo en la segunda mitad del 2024, seguida en 2025 por Polonia y Dinamarca, es decir, dos estados –Hungria y Polonia– que se oponen al Pacto y uno, Dinamarca, que giró hace años hacia posiciones muy restrictivas en este terreno y que se ve afectada sólo parcialmente por las políticas europeas de asilo ya que se autoexcluyó (*opted-out*) de las políticas de Justicia e Interior en 1992 y no forma parte del SECA, aunque sí de Schengen. Puede preverse, por tanto, que ninguno de estos tres Estados va a ser muy activo en su promoción del Pacto, al menos no de las partes con las que menos se identifican, lo que arroja muchas dudas sobre la posibilidad de que efectivamente entre en vigor en conjunto en el verano de 2026. A esto hay que añadir que el Parlamento europeo que resulte de las próximas elecciones de junio será probablemente, a tenor de lo que vaticinan las encuestas, más restrictivo en materia migratoria que el actual, de modo que tampoco puede esperarse de él una presión política sustantiva a favor del Pacto actual.

Por otra parte, la reacción muy negativa que el Pacto ha despertado entre la ONG dedicadas a la atención a los refugiados y a los inmigrantes hace prever una judicialización de su rechazo, con posibles acciones legales contra la ficción de “no entrada” para los “procedimientos en frontera” y respecto al tipo de atención legal que reciban los sometidos a ese procedimiento.

La creciente inestabilidad en África, especialmente en la zona del Sahel, en Oriente Medio (Palestina y la desestabilización regional que la guerra ha provocado) y en Europa del este (Ucrania) pronostica un aumento de los movimientos hacia la UE y, en consecuencia, también un aumento de las tensiones políticas dentro de los Estados y entre los Estados en la gestión del asilo.

Por otra parte, si no se produce un avance sustancial en las relaciones de los Estados miembros, o de la UE en conjunto, con los países de origen, que permita aumentar significativamente la tasa de retorno, toda la estructura preparada por el Pacto se mostrará ineficaz en su objetivo de evitar la inmigración irregular.

Si todos estos factores hicieran fracasar la aplicación del Pacto, se vería probablemente un repliegue hacia posiciones aún más restrictivas en cada Estado, mayores amenazas a la libertad de movimientos por tierra en el espacio Schengen (ahora 12 Estados imponen controles en las fronteras terrestres) y mayor recurso a la externalización del procesamiento de los peticionarios de asilo hacia países no-UE. Más allá de lo que esto significa desde la perspectiva puramente migratoria, este fracaso supondría una muestra importante de debilidad política de la Unión, de su dificultad para coordinar respuestas a desafíos comunes.