

*Felipe Manchón **

El Pacto sobre Migración y Asilo ¿una nueva oportunidad para Europa?

El Pacto sobre Migración y Asilo ¿una nueva oportunidad para Europa?

Resumen:

La Comisión Europea ha presentado recientemente el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, un conjunto de medidas con las que se persigue abordar desde un enfoque integrado todos los elementos de la cuestión migratoria y armonizar la legislación existente en la UE.

La propuesta, que llega tras el fracaso de las sucesivas medidas adoptadas durante los años recientes, tiene como principal aportación la supresión de las cuotas obligatorias de reparto de inmigrantes, que se sustituirían por el mecanismo de solidaridad obligatoria. Asimismo, las medidas tratan de potenciar el retorno a los países de origen de aquellos demandantes de asilo cuyas solicitudes hayan sido rechazadas, el reforzamiento de algunas instituciones como Frontex y la puesta en marcha de alianzas con terceros Estados para crear vías de migración legal, aunque no avancen decididamente en este sentido.

Palabras clave:

Migraciones, UE, mecanismo de solidaridad obligatoria, asilo, reubicación, Reglamento de Dublín, derecho comunitario, Grupo de Visegrado.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The Pact on Migration and Asylum, a new opportunity for Europe?

Abstract:

The European Commission has recently submitted the new European Pact on Migration and Asylum, a set of measures that seeks to address all elements of the migration issue from an integrated approach and harmonize existing legislation in the EU.

The proposal, which comes after the failure of the successive measures adopted in recent years, has as its main contribution the abolition of the mandatory immigrant distribution quotas, which would be replaced by the mandatory solidarity mechanism. The adopted measures also seek to promote the return to the countries of origin of those asylum seekers whose applications have been rejected, the strengthening of some institutions such as Frontex and the establishment of alliances with third States to create legal migration routes, although there isn't any decisive moment in that direction.

Keywords:

Migrations, EU, mandatory solidarity mechanism, asylum, relocation, Dublin regulation, European law, Visegrad Group.

Introducción

La Comisión Europea presentó el 23 de septiembre de 2020 el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo¹, un esperado acuerdo que pretende abordar desde un enfoque integrado todos los elementos de la cuestión migratoria y armonizar la legislación existente en la Unión Europea (UE).

La propuesta, que llega tras el fracaso de las sucesivas medidas adoptadas en los últimos años, tiene como hecho diferencial la supresión de las cuotas obligatorias de reparto de inmigrantes, propuestas en julio de 2015 para repartir la responsabilidad migratoria entre los diferentes países de la UE², pero que nunca se han cumplido por fallar los Estados miembros a sus compromisos iniciales. Según este nuevo Pacto, las cuotas se sustituirían por el mecanismo de solidaridad obligatoria, que ofrece diversas fórmulas para que los países comunitarios colaboren en caso de crisis. Asimismo, las medidas tratan de potenciar el retorno a los países de origen de aquellos demandantes de asilo cuyas solicitudes hayan sido rechazadas, puesto que actualmente solo vuelve un tercio de ellos, e incluyen además una reforma del sistema de asilo para agilizar los plazos y mejorar el registro de los migrantes.

La presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, asumió, en el discurso de presentación de su programa ante el Parlamento Europeo el 16 de julio de 2019, el compromiso de proponer un nuevo Pacto sobre Migración y Asilo y de reanudar la reforma del Reglamento de Dublín, paralizada desde 2016. «La Unión Europea necesita humanidad en sus fronteras. Debemos salvar, pero el salvamento por sí solo no es suficiente», declaró entonces la política alemana³. La puesta en marcha de la propuesta se aceleró después del incendio del 9 de septiembre de 2020 en el campamento de refugiados más grande de Europa, el de Moria, situado en la isla griega de Lesbos.

¹ «Paquete ‘Migración y Asilo’: documentos relativos al nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo adoptados el 23 de septiembre de 2020». Disponible en https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_es.

Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2020.

² España, Grecia, Italia y Malta.

³ «Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo». 16 de julio de 2019. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf.

Fecha de consulta: 27 de octubre de 2020.

El día en que se presentó el plan, la comisaria de Interior, Ylva Johansson, declaró, de manera muy elocuente: «Nadie va a estar satisfecho con estas medidas». Sin embargo, como ella misma reconoció, el hecho de que no se hayan atendido las demandas concretas de ningún país puede ser capital para facilitar el acuerdo entre Estados.

Más allá de la crisis migratoria europea

El importante incremento de los flujos migratorios en 2015 y 2016⁴ cambió para siempre Europa. En los años anteriores, el número de llegadas se había incrementado, pero en 2015 la situación se descontroló. Por entonces, se registró la cifra más alta de entradas en toda la historia: 1,8 millones de personas⁵. La situación estuvo provocada por la inestabilidad existente en varias zonas, principalmente en Siria: un país envuelto desde hacía cuatro años en una guerra civil y que representó un tercio del total de las llegadas al continente en esos dos años. La vía preferida fue la marítima, aunque también se produjeron llegadas por tierra y por los aeropuertos.

La crisis reveló la falta de preparación de algunos sistemas de asilo, tanto en medios humanos como en instalaciones⁶. Una parte importante de las solicitudes de protección internacional era evaluada con lentitud, lo que repercutía en la saturación de los centros de refugiados. Además, las diferencias entre los sistemas de asilo nacionales y la norma europea de que el país de llegada del migrante era responsable de la resolución de su solicitud, provocaron que algunas personas prefirieran trasladarse a los Estados miembros que les ofreciesen un trato más beneficioso; en la práctica, esto supuso una mayor carga para los países del Mediterráneo.

⁴ SIRVENT ZARAGOZA, Gonzalo. *La inmigración ilegal y el derecho de «protección internacional» en Europa*. Documento Marco IEEE 05/2019. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2019/DIEEEM05_2019GONSIR-inmigracion.pdf Fecha de consulta: 7 de noviembre de 2020

⁵ «La UE recibió más de 1,8 millones de migrantes irregulares en 2015». *El País*, 2 de febrero de 2016. Disponible en https://elpais.com/internacional/2016/02/01/actualidad/1454358866_828887.html. Fecha de consulta: 9 de noviembre de 2020

⁶ ACNUR. «2015: el año de la crisis de refugiados en Europa». Disponible en <https://www.acnur.org/es-es/noticias/notas-de-prensa/2353-2015-12-30-16-24-16/>. Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2020.

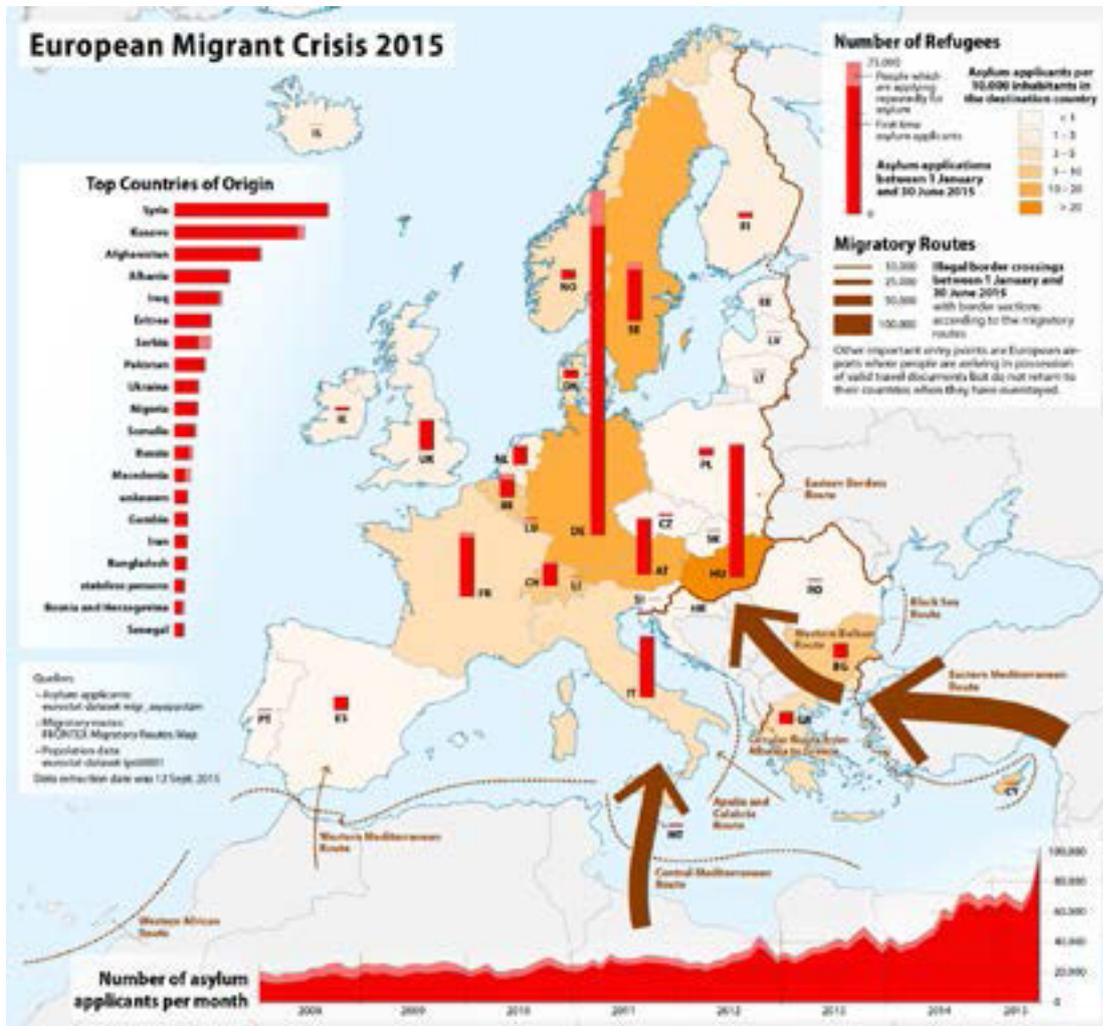


Figura 1: datos estadísticos de la crisis migratoria europea de 2015. Fuente: Eurostat

Como solución, en mayo de 2015, la Comisión propuso un sistema temporal de cuotas para reubicar entre todos los Estados miembros, y en un plazo máximo de dos años, a los demandantes de asilo presentes en la Unión Europea⁷. El reparto se produciría en función del tamaño de los países, y Francia (2 375 migrantes), Reino Unido (2 200) y Austria (1 900) serían los tres que más recibirían, aunque cuatro Estados: Islandia,

⁷ MANCHÓN, Felipe. *El reasentamiento y la reubicación de refugiados y su aplicación en la actual crisis humanitaria*. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO20-2017_Refugiados_ManchonCampillo.pdf. Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2020.

Liechtenstein, Noruega y Suiza mostraron su voluntad de recibir más personas de las que se les había asignado inicialmente.

La propuesta se encontró con dos problemas principales. En primer lugar, la oposición a recibir migrantes por parte de los cuatro países que conforman el llamado Grupo de Visegrado: República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia⁸. Hungría, el más beligerante de todos en esta cuestión, celebró un referéndum en octubre de 2016⁹ en el que un 98,36 % de los participantes votó en contra del plan europeo, aunque la consulta no entró en vigor al no haberse alcanzado el 50 % de participación. Como segundo inconveniente, el ritmo de reubicación de los migrantes en Europa fue lento y en septiembre de 2016, solamente se habían cumplido un 3,5 % de los objetivos marcados¹⁰.

Pese a esto, la Comisión Europea realizó en 2016 dos propuestas para intentar mejorar la situación. La primera fue la firma de un acuerdo con Turquía, suscrito en marzo de dicho año. El pacto consistía en que este país era considerado seguro para la recepción de migrantes, y se haría cargo de todas las personas que entraran ilegalmente en el continente por la frontera griega a cambio de contrapartidas como la exención de visados y la reanudación de las negociaciones para la entrada de Turquía en la Unión Europea. Este acuerdo fue recibido con polémica por algunas organizaciones, principalmente las organizaciones no gubernamentales que afirmaron que vulneraba los derechos humanos, pero fue finalmente aprobado.

Asimismo, se propuso una reforma del Reglamento de Dublín III para introducir definitivamente en el ordenamiento jurídico comunitario las cuotas y su obligatoriedad. Dicho Reglamento, aprobado en origen en 1990 y enmendado en varias ocasiones, es el régimen que determina qué país es el responsable de cada solicitud de asilo¹¹.

⁸ El grupo recibe su nombre del pacto de no agresión firmado entre los reyes de Hungría, Polonia y Bohemia en la ciudad húngara de Visegrado en 1335. Su composición actual se configuró en 1991, cuando los jefes de Estado y gobierno de Checoslovaquia, Polonia y Hungría se reunieron en la misma ciudad para acelerar el proceso de integración europea.

⁹ «Hungary PM claims EU migrant quota referendum victory». *BBC*, 3 de octubre de 2016. Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-europe-37528325>. Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2020.

¹⁰ «La UE solo ha reubicado al 3% de los refugiados prometidos hace un año». *El Periódico*, 22 de septiembre de 2016. Disponible en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/solo-reubicado-los-refugiados-prometidos-hace-ano-5400566>. Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020.

¹¹ IMAZ CHACÓN, Cristina. *La política migratoria: entre la seguridad y la humanidad*. Documento de Opinión IEEE 90/2020. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO90_2020CRIIMA_migraciones.pdf. Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020.

No obstante, la oposición de los Estados miembros hizo imposible el acuerdo político entre los socios europeos, y la reforma conocida como Dublín IV no cristalizó, siendo la última medida de este tipo propuesta hasta ahora.

Desde entonces, la situación ha empezado a cambiar. La combinación de las medidas tomadas por la Unión Europea y la disminución de los factores que forzaban a las personas a dejar sus países provocó que las llegadas de migrantes a Europa cayesen progresivamente, hasta llegar a un total de 142 000 en 2019 y 15 000 hasta marzo de 2020, la última cifra oficial publicada. En 2019, según datos de CEAR¹², se produjo una disminución de las entradas irregulares de migrantes, tanto por tierra como por mar, del 13 % con respecto a 2018, aunque se reabrió la ruta atlántica hacia Canarias desde África por el cierre de otras vías.

En España, el principal acceso ha pasado a ser el aéreo, que fue utilizada por el 77 % del total de demandantes de asilo llegados en 2019 procedentes de países como Venezuela (40 906 migrantes), Colombia (29 363) y Honduras (6 792). Además, la vía marítima empieza a decaer, con un descenso del 54,5 % en 2019 respecto de la cifra del año anterior.

Sin embargo, las entradas de embarcaciones ilegales por las Islas Canarias han aumentado en 2020 hasta las 17 388 llegadas¹³. La situación en el archipiélago canario, que concentra el 65% del total de los migrantes irregulares llegados a España en este año, ha empeorado recientemente, alcanzándose picos nunca vistos¹⁴, a lo cual se une el aval del Tribunal Constitucional a las llamadas *devoluciones en caliente*.

¹² CEAR. *Informe 2020: las personas refugiadas en España y Europa*. Disponible en https://www.pear.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Anual_CEAR_2020_.pdf. Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020.

¹³ «Canarias iguala en el último mes el número de inmigrantes llegados en el resto del año». *El Confidencial*, 15 de noviembre de 2020. Disponible en https://www.elconfidencial.com/espana/2020-11-15/inmigrantes-desembarcan-canarias-arguinequin_2832915/. Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2020.

¹⁴ «Llegan a Canarias unos 2.000 inmigrantes, la cifra más alta desde la 'crisis de los cayucos'». *El Confidencial*, 8 de noviembre de 2020. Disponible en https://www.elconfidencial.com/espana/2020-11-08/canarias-migrantes-llegada-pateras-protestas_2824156/. Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020.

Por ello, el Gobierno ha elaborado un plan de choque y ha aprobado junto con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) relanzar una operación conjunta en la zona, que tiene el objetivo de detener la salida de los cayucos y devolver a sus ocupantes al punto de partida¹⁵. El proyecto se encuentra aún en una fase preliminar, con muchos elementos por definir, como los medios que se utilizarán, las regiones donde se producirá y el nivel de implicación de países como Senegal y Mauritania.

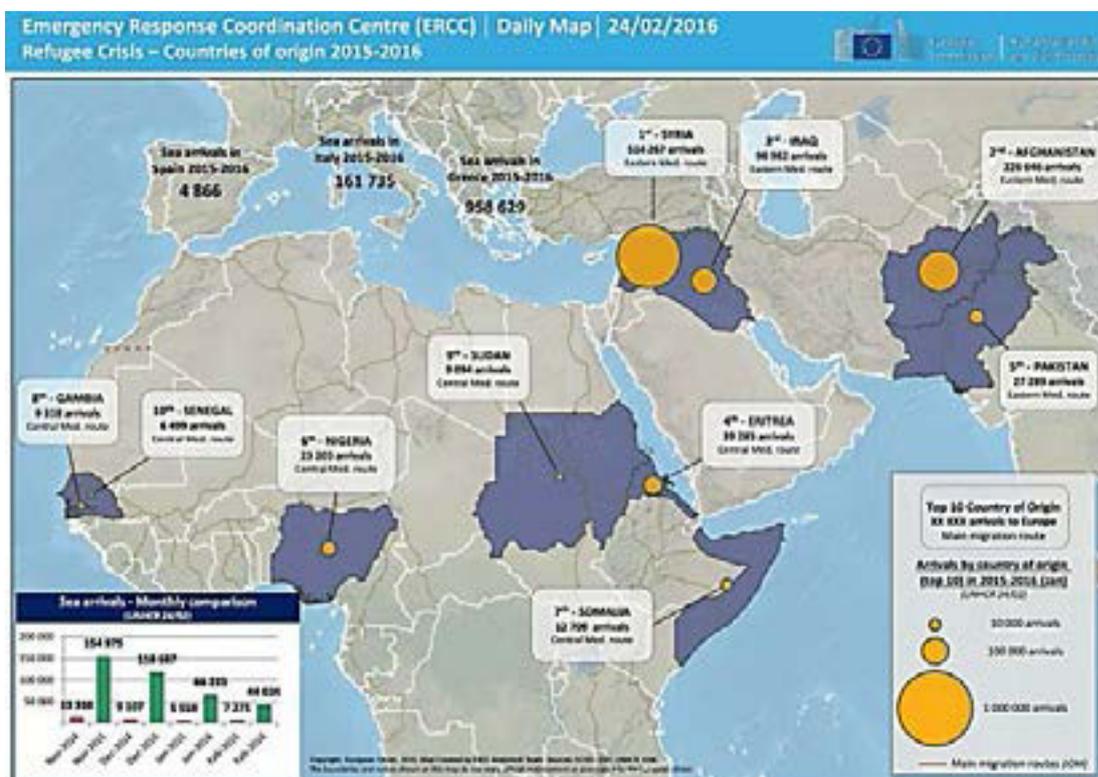


Figura 2: países de origen de los migrantes 2015-2016.
Fuente: Emergency Response Coordination Centre ERCC

Más allá de esto, las migraciones no están siendo inmunes a la COVID-19. Según un documento de la Secretaría General de la ONU¹⁶, la pandemia supone una triple crisis para los migrantes: sanitaria, porque las personas en movimiento están expuestas al

¹⁵ «Repatriación y más vigilancia, el papel del Estado ante la inmigración». *El Día*, 14 de noviembre de 2020. Disponible en <https://www.eldia.es/canarias/2020/11/14/repatriaciones-vigilancia-plan-inmigracion-23147334.html>. Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2020.

¹⁶ ONU. *Documento de políticas del Secretario General sobre la COVID-19 y las personas en movimiento*. Disponible en https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sq_brief_c19_people_on_the_move_spanish.pdf. Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020.

virus sin disponer de herramientas para protegerse, y pueden traer consigo enfermedades inexistentes o erradicadas en Europa; socioeconómica, porque además no tienen acceso a las medidas de protección social o lo tienen limitado; y de protección, porque el cierre de fronteras provoca que estas personas puedan verse atrapadas en situaciones muy peligrosas.

Pese al descenso de la presión migratoria, la situación sigue siendo muy complicada. El incendio en el campamento de Moria¹⁷ puso de relieve muchos de los problemas actuales, como la sobrepoblación de los campos o las malas condiciones de vida en ellos. Moria, por ejemplo, tenía una capacidad máxima de 2 500 personas, pero, en el momento en el que se declaró el fuego, había cerca de 13 000. El nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, junto con las promesas de la Comisión de no permitir más campos como el de Moria, llega para intentar dar una solución permanente a los flujos migratorios, implicando para ello a los Estados miembros.

Análisis de los principales pilares del nuevo Pacto

El Pacto Europeo de Migración y Asilo propuesto por la Comisión se basa en cuatro pilares¹⁸ con los que pretende dar una respuesta a todos los problemas de la migración. Aunque, como ya se ha señalado, la principal novedad es la eliminación de las cuotas obligatorias, otras medidas que se incluirían en el derecho comunitario, si los países llegan a un acuerdo, van desde el reforzamiento de algunas instituciones como Frontex, a la puesta en marcha de alianzas con terceros Estados para crear vías de migración legal.

Mecanismo de solidaridad obligatoria

En primer lugar, se intentará realizar un enfoque integral de la migración para mejorar la actual situación de estancamiento. Para ello, desaparece definitivamente el proyecto de

¹⁷ «Un gran incendio destruye Moria, el mayor campo de refugiados de Europa». *La Vanguardia*, 9 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200909/483384241896/incendios-evacuar-refugiados-campamento-grecia-moria.html>. Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020.

¹⁸ PEERS, Steve. *First analysis of the EU's new asylum proposals*. Disponible en <http://eulawanalysis.blogspot.com/2020/09/first-analysis-of-eus-new-asylum.html>. Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020.

reubicación propuesto en mayo de 2015 y se introduce el mecanismo de solidaridad obligatoria para que todos los países participen en la reducción de la presión migratoria. Este nuevo sistema pretende evitar que algunos países reticentes a recibir personas incumplan sus compromisos, y llega después de la sentencia del Tribunal de Justicia Europeo del 2 de abril de 2020¹⁹, que resolvió a favor de la Comisión y dictaminó que todos los Estados miembros debían contribuir en la atención de los migrantes.

El nuevo mecanismo, que sustituye a las cuotas, se activaría únicamente en el caso de una crisis similar a la de 2015 y 2016, y ofrece a los Estados que no quieran recibir migrantes dos alternativas: participar en las devoluciones o implicarse con un apoyo operativo, logístico o económico, por ejemplo, la construcción de un campo de refugiados. En este pilar se encuadra también la nueva política de retornos, ya que actualmente menos del 30 % de los migrantes rechazados regresan a sus países.

El paquete prevé también que, si no se ha relocalizado o devuelto a un migrante ocho meses después de que se denegase su petición, debe concedérsele asilo en el país, aunque no está claro cómo funcionará esto. Para todas estas gestiones se dispondrá de una nueva figura, la del Coordinador Europeo de Retorno, que se ocupará exclusivamente de ello.

Procedimientos de seguridad más exhaustivos

Este Pacto también prevé la puesta en marcha de procedimientos más eficientes y rápidos con nuevos controles y pruebas exhaustivas, tanto sanitarias como de seguridad, para determinar las identidades personales y detectar, en su caso, a elementos radicalizados o pertenecientes a grupos terroristas. En este punto tiene mucha importancia la reforma de la Agencia de Dactiloscopia Europea (Eurodac). Este organismo, operativo desde 2003, solamente recogía hasta ahora las huellas de los migrantes a su llegada. Sin embargo, con el nuevo paquete de medidas, aumentará sus competencias para que se pueda determinar con rapidez si se trata de personas demandantes de asilo o migrantes económicos.

¹⁹ Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea. *Sentencia en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa*. Disponible en <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040es.pdf>. Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020.

Asimismo, la propuesta incluye la reforma del marco legal de Frontex, que contará con un cuerpo permanente de más de 1 000 efectivos previsiblemente el 1 de enero de 2021, con el objetivo de que esta agencia no dependa de otras organizaciones y de repartir la responsabilidad de la vigilancia de fronteras comunitarias, ya que Frontex es de ámbito europeo, no exclusivamente nacional. En este bloque también se promueve una gobernanza común de las migraciones para que las políticas nacionales y comunitarias al respecto estén lo más alineadas posibles. Para ello, la Comisión prevé la creación de una nueva Agencia de Asilo de la Unión Europea como el organismo de referencia en esta materia, y sustituirá a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO).

Nuevos criterios para el reparto de migrantes

Como tercer pilar, el nuevo paquete legislativo comunitario rompe con la norma de que el primer país de llegada sea el responsable de las solicitudes de asilo. Este criterio, vigente desde la aprobación del Convenio de Dublín en 1990 y reiterado por el Reglamento (UE) nº604/2013²⁰, provocó que determinados Estados miembros con una legislación migratoria más benévola sufrieran una carga excesiva de solicitantes de asilo. A partir de la aprobación del plan, se dará prioridad a otros elementos para la asignación de los migrantes a un país concreto, como son los hipotéticos vínculos familiares que puedan tener o su historial educativo.

Los procedimientos de resolución de las solicitudes de asilo, que se han caracterizado por su lentitud en las últimas décadas, serán más rápidos y eficientes en las fronteras. Según la propuesta de la Comisión Europea, tanto la resolución de las solicitudes de asilo como los retornos deberán completarse en un máximo de 12 semanas, para lo cual se darán medios a los Estados miembros.

²⁰ Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, 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. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013R0604>. Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020.

Incremento de la cooperación con terceros países

Por su parte, el último punto contempla una ayuda mayor sobre el terreno. La Comisión Europea movilizará un total de 70 000 millones de euros destinados a la cooperación con países en desarrollo, especialmente con aquellos de los que procedan más migrantes. Asimismo, está prevista la firma de acuerdos bilaterales *ad hoc* con terceros Estados que incluirían medidas importantes, como el establecimiento de nuevos canales de inmigración legal y la puesta en marcha de asociaciones para identificar los talentos que estos podrían aportar a la Unión Europea.

Una buena parte de las medidas previstas en el plan ya han sido planteadas por la Comisión Europea, como el Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración o la modificación del marco legal de Eurodac. En 2021 se nombrará al Coordinador Europeo de Retorno, y entrará en vigor buena parte de la legislación prevista, como la Nueva Estrategia de Retorno Voluntario y Reintegración o la Estrategia sobre el Futuro de Schengen. El Pacto será aplicable a partir de 2023, aunque será necesario un acuerdo entre los Estados miembros que aún está muy lejos.

División de opiniones

La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, reconoció en el discurso en el que explicó las líneas maestras de su programa político que el antiguo sistema migratorio ya no funcionaba y que era necesaria una reforma en profundidad. Tras la presentación del Pacto, la política alemana declaró: «El proyecto representa un equilibrio justo y razonable entre responsabilidad y solidaridad», y señaló que el incendio en el campo de Moria había acelerado la presentación del paquete de medidas²¹.

También en la Comisión, el vicepresidente Margaritis Schinas defendió las nuevas medidas y la pertinencia de reformar la legislación comunitaria al respecto. «Pretender que con las leyes de Dublín vamos a gestionar la situación de hoy no tiene ninguna lógica²². Supone pasar la responsabilidad de todos a las espaldas de los países de la

²¹ «Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo», op. cit.

²² GARCÉS- MASCAREÑAS, Blanca. *Por qué Dublín «no funciona»*. CIDOB, noviembre de 2015.

Disponible en

https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_135_por_que_dubl_in_no_funciona/por_que_dublin_no_funciona. Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020.

frontera externa. Eso no puede ser. No puede ser que España, Grecia, Malta o Italia asuman esta responsabilidad en nombre de los demás», afirmó. Schinas recordó también que ningún Estado miembro experimenta la migración de la misma manera y que, por tanto, los desafíos merecen ser reconocidos y abordados de forma particular.

La mayoría de los países de la Unión Europea ha aprobado la medida presentada por la Comisión, pero no todos están completamente de acuerdo. Los dos Estados miembros que han promovido el proyecto junto al Gobierno comunitario: Alemania y Francia, lo han apoyado, aunque han afirmado que es necesario mejorarlo. El ministro del Interior alemán, Horst Seehofer, aseguró que el Pacto es una buena base para empezar a negociar²³, pero pidió un acuerdo de todos los países para asegurar la efectividad de las medidas.

Su homólogo francés, Gérald Darmanin, se ha manifestado en el mismo sentido: «Todos queremos una solidaridad europea. No hay ningún motivo por el que Italia, Francia y Alemania, junto con Grecia, sean los únicos que compartan la responsabilidad». Para el ministro galo, la falta de una respuesta conjunta de los Estados miembros haría imposible que entraran en vigor algunas de las medidas propuestas en este Pacto, como la agilización de los retornos²⁴.

Por su parte, los países europeos de la frontera sur han señalado algunos fallos que, según ellos, deberían subsanarse. Por ello, ni España, ni Italia, ni Grecia asistieron a la presentación del Plan, que había sido impulsada por Francia y Alemania. Sin embargo, han aplaudido el nuevo proyecto, ya que entienden que es un buen punto de partida. El ministro del Interior español, Fernando Grande-Marlaska, pidió una mayor cooperación con los Estados de origen y tránsito. De otra manera, las medidas no funcionarían²⁵. «La mejora de la cooperación con los países de origen y de tránsito es un eje fundamental, tanto desde la perspectiva de la UE como desde la bilateral», añadió.

²³ «Germany optimistic EU will soon agree on new migration pact». *Infomigrants*, 9 de octubre de 2020. Disponible en <https://www.infomigrants.net/en/post/27845/germany-optimistic-eu-will-soon-agree-on-new-migration-pact>. Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020.

²⁴ «Gérald Darmanin: 'La question migratoire ne se règle qu'au niveau européen'». *Linfo.re*, 23 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.linfo.re/france/politique/gerald-darmanin-la-question-migratoire-ne-se-regle-qu-au-niveau-europeen>. Fecha de consulta: 9 de noviembre de 2020.

²⁵ «Marlaska, a la UE: concentrar la presión migratoria en 5 países no funcionará». *La Vanguardia*, 8 de octubre de 2020. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/20201008/483941152391/marlaska-a-la-ue-concentrar-la-presion-migratoria-en-5-paises-no-funcionara.html>. Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020.

Asimismo, su homóloga italiana, Luciana Lamorgese, afirmó que, en este momento, la Unión Europea se encuentra al principio de un largo proceso y de una negociación muy compleja, e insistió en que es importante asegurar que el peso de la gestión migratoria no recaiga únicamente en unos pocos países. Por su parte, el Gobierno griego también valoró positivamente el acuerdo, pero lamentó que no incluyera reubicaciones obligatorias²⁶.

En el sentido contrario se han manifestado los países del Grupo de Visegrado, que han celebrado que el paquete de medidas propuesto por la Unión Europea haya convertido la relocalización de refugiados en algo voluntario y que ofrezca alternativas a las cuotas. Antes de la presentación del plan, estos eran muy escépticos por el contenido de las propuestas de la Comisión Europea. Sin embargo, algunas de las disposiciones aprobadas, especialmente las relativas a la mejora de la protección de la frontera exterior y a los retornos, han gustado mucho en dichos países, que se han mostrado abiertos a alcanzar un acuerdo.

Pero algunos piden más. Es el caso de Hungría, uno de los países más críticos con las cuotas, que ha exigido el cierre total de las fronteras europeas. La República Checa, por su parte, ha reaccionado pidiendo que se aclare cuál será el papel de cada país en el nuevo sistema. «Es justo que todos participen en el sistema. Pero debemos analizar los mecanismos propuestos y su impacto en la República Checa en las próximas negociaciones», declaró la ministra de Asuntos Exteriores, Milena Hrdinkova.

Las posiciones de los países miembros respecto del acuerdo podrían verse alteradas por los últimos atentados terroristas en Europa, especialmente el que se produjo en la ciudad francesa de Niza el pasado 29 de octubre de 2020, cuyo autor, el tunecino Brahim Aouissaoui, había entrado en el continente por Lampedusa, uno de los puertos más utilizados por los migrantes. Ello provocó una importante polémica en Italia, donde el líder de la Liga Norte, Matteo Salvini, pidió la dimisión de la ministra del Interior al conocerse la noticia²⁷. Algunas formaciones han establecido en los últimos años una relación entre migración y terrorismo, y han insistido en esta asociación después de los

²⁶ «Greece warms to EU asylum pact but refugees group rage». *Bangkok Post*, 27 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.bangkokpost.com/world/1992423/greece-warms-to-eu-asylum-pact-but-refugee-groups-rage>. Fecha de consulta: 9 de noviembre de 2020.

²⁷ «Polémica en Italia por el paso por Lampedusa del terrorista de Niza». *La Vanguardia*, 30 de octubre de 2020. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20201030/4977020921/polemica-italia-terrorista-niza-lampedusa.html>. Consultado el 6 de noviembre de 2020

ataques en diversos puntos de Europa ocurridos en la última década, y esto podría reproducirse en este caso.

En cuanto a las ONG, han criticado mayoritariamente el acuerdo, pues consideran que ofrece viejas soluciones, y temen que a partir de él se inicien reformas más duras y se vaya hacia una mayor restricción de las entradas por las fronteras. Eve Geddie, directora de Incidencia ante la UE de Amnistía Internacional, afirmó: «Aunque se presente como un nuevo comienzo, este pacto está, en realidad, concebido para elevar los muros y reforzar las vallas»²⁸. Algunas organizaciones, como Oxfam Intermón, aunque han aplaudido la intención de la Comisión Europea, han lamentado que se haya cedido a la presión de algunos países y se hayan eliminado las cuotas obligatorias.

Para estas, el proyecto podría implicar una expansión de los campos de refugiados, a pesar del compromiso explícito de la Comisión Europea de eliminarlos, sobre todo después del incendio de Moria, y que se vaya hacia un escenario en el que haya más personas detenidas por un periodo mayor de tiempo. Además, consideran que la aceleración de los plazos, principalmente en lo relativo a los retornos, podría tener como resultado una mala evaluación de las solicitudes de asilo, porque no daría tiempo a analizarlas en profundidad ni a hacer un estudio individualizado de cada una.

Como alternativa, las ONG estiman que sería mejor aplicar la legislación actual de manera integral y aumentar los canales de entrada seguros y legales y que este paquete de medidas no ofrece dichas posibilidades, y al contrario reduce las salvaguardias de asilo y de los derechos humanos y pone en peligro el principio de no devolución. «Este pacto es como pedir al acosador del colegio que acompañe a un niño a casa», ha declarado Judith Sutherland, subdirectora de la división de Europa y Asia Central de *Human Rights Watch*²⁹.

²⁸ Amnistía Internacional. *UE: el Pacto sobre Migración no es un nuevo comienzo, sino un inicio falso*. Disponible en <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/09/eu/>. Consultado el 9 de noviembre de 2020

²⁹ Human Rights Watch. *The Pact on Migration and Asylum*. Disponible en <https://www.hrw.org/news/2020/10/08/pact-migration-and-asylum>. Consultado el 6 de noviembre de 2020

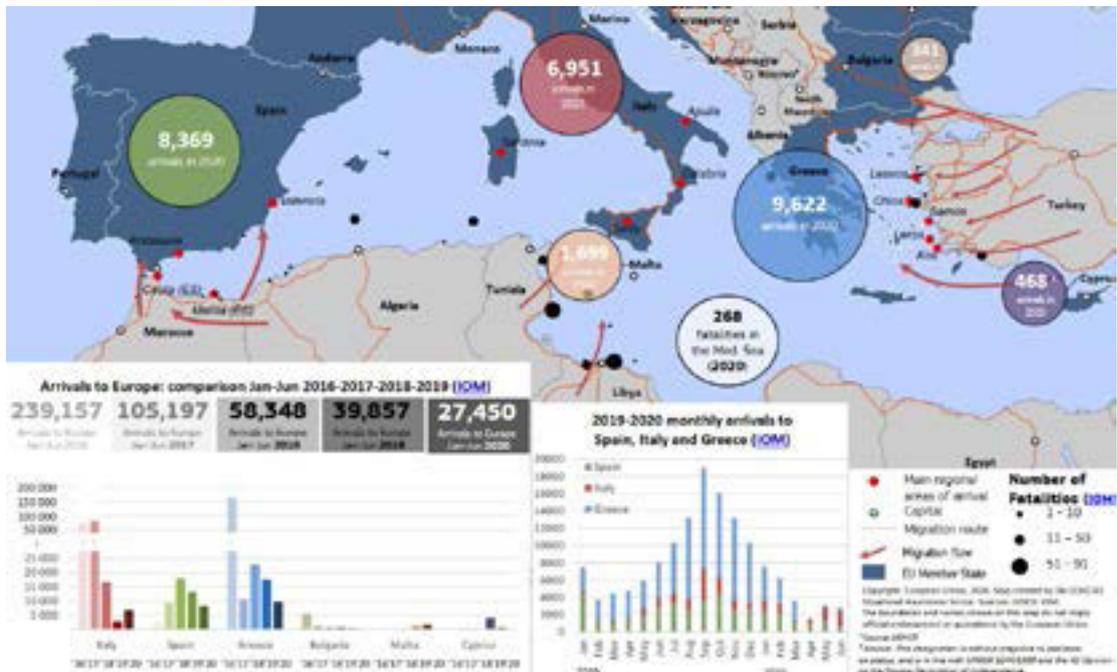


Figura 3: Llegadas de migrantes a Europa 2016-2019. Fuente: Organización Internacional para las Migraciones OIM

Conclusiones

Las negociaciones entre los países miembros para alcanzar un acuerdo serán duras, y aún no se sabe cuándo llegarán a término. Las previsiones más optimistas apuntan a que el plan podría estar aprobado en diciembre de 2020, ya que los ministros están negociando con la propuesta de la Comisión Europea como base. Sin embargo, las posturas siguen muy alejadas, pues a pesar de coincidir en la mayoría de las medidas del paquete europeo, las diferentes partes implicadas tienen puntos de vista distantes, sobre todo en lo referido a la recepción y atención de los migrantes.

Por ello, no es descartable que la Comisión Europea enmiende la actual propuesta y elimine algunos de los aspectos para conseguir su aprobación, pues requiere la unanimidad de los 27 Estados miembros para que salga adelante. Hasta que se alcance este quórum, seguirá en vigor la legislación anterior, principalmente el Reglamento de Dublín III, y también las cuotas obligatorias de reubicación en Europa.

Además, la Comisión ya ha cedido a la presión de los países críticos con la recepción de los migrantes. Y también ha previsto nuevas fórmulas que, aunque han sido censuradas por las ONG, ningún Estado miembro se opone por el momento. Con esta propuesta, el

equipo dirigido por Ursula von der Leyen ha cambiado la política de su antecesor, Jean-Claude Juncker, que optó por una visión centrada en el reparto de migrantes entre los Estados miembros. El nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo supone pues una renuncia definitiva a la reforma del Reglamento de Dublín propuesta en 2016.

En cuanto a los países fronterizos del sur de Europa: España, Italia o Grecia, fueron los principales beneficiados por las propuestas realizadas en la crisis, y ahora han visto cómo sus reivindicaciones no han sido escuchadas, razón por la que probablemente no acudieron al anuncio de la nueva propuesta. Por ello, seguirán negociando para que se introduzca algún tipo de mecanismo de reubicación obligatoria con el objetivo de repartir mejor la carga migratoria. Por el contrario, los del Grupo de Visegrado, que fueron los más críticos con las cuotas durante la crisis de 2015 y 2016, han conseguido sus objetivos. Gracias al mecanismo de solidaridad obligatoria, que permite un compromiso a la carta, podrán negarse a recibir migrantes sin vulnerar las leyes comunitarias. En este sentido, la principal duda es si el uso frecuente de la promoción de los retornos y del apoyo operativo podría tener alguna consecuencia para estos países.

Otro de los elementos fundamentales previstos en el Pacto es la firma de acuerdos con terceros países, que refuerza una de las prácticas más habituales de las últimas décadas, especialmente con aquellos de los que proceden las personas que intentan llegar a Europa. Sin embargo, no queda claro en el contenido de la propuesta si estos servirán para regular la migración y crear vías legales de entrada. Algo fundamental para resolver el problema a largo plazo, o si serán de otro tipo, como los acuerdos de externalización suscritos para gestionar la situación en un país en particular.

Existe también un interrogante de suma importancia: la capacidad del Pacto de ofrecer soluciones permanentes al problema migratorio. Con esta propuesta, la Unión Europea ha priorizado los retornos y el blindaje de sus fronteras frente al establecimiento de nuevas posibilidades de entrada legal. Estas últimas podrían tener como resultado el cierre de algunas de las vías migratorias más peligrosas y un freno a las redes de tráfico de personas, además de un impacto demográfico positivo sobre los países europeos, ante el envejecimiento de la población y la reducción en el número de nacimientos, aunque parece improbable que se incluyan en estas propuestas. Su ausencia es además uno de los motivos del rechazo frontal de las ONG al plan comunitario.

El nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo tiene vocación de convertirse en el modelo definitivo de gestión migratoria en Europa. El éxito de las negociaciones para su aprobación y aplicación permitiría acometer en el medio plazo otras reformas pendientes. Entre otras, la del Sistema Común de Asilo (SECA), que se ha intentado en varias ocasiones sin éxito. Sin embargo, si fracasa, por falta de acuerdo o por defectos en su puesta en marcha, podría sumir a la Unión Europea en un limbo jurídico y político, en cuyo caso las naciones del sur se verían abocadas a enfrentarse por su cuenta con las oleadas de inmigrantes. Y también empeorar una situación que, pese a todo, está bastante más controlada que hace cinco años. La Comisión Europea ha hecho su trabajo, ahora el éxito o fracaso de este nuevo Pacto depende del compromiso y de la responsabilidad de los Estados miembros.

*Felipe Manchón**

Graduado en Periodismo UCM
Máster en Periodismo UAM-El País