



2 0 2 0
L U M E N



**EUROPA CAMINA:
¿UN PACTO DE
MÍNIMOS?
NUEVO PACTO DE
MIGRACIONES Y
REFUGIO**

Informe técnico

SJM *española*
servicio jesuita a migrantes

SUMARIO

Introducción

1. ¿Dónde encontrar los documentos del Nuevo Pacto?
2. ¿Cuáles son los grandes ejes?
3. ¿Cuáles son los acentos planteados?
4. ¿Qué podemos concluir sobre este Pacto?

Introducción

La Comisión Europea propone un nuevo Pacto sobre la Migración y el Asilo, que abarca diferentes elementos necesarios para construir un enfoque europeo global de la migración. Tras amplias consultas y encuentros entre los Estados miembros, la Comisión propone una reforma integral en varios puntos. Una reforma para muchos insuficiente y de mínimos que intenta avanzar en los principios de reparto equitativo de la responsabilidad y la solidaridad.

El Pacto plantea formas de mejorar la cooperación con los países de origen y tránsito, garantizar procedimientos más eficaces, una buena integración de las personas refugiadas y el retorno de aquellas que no aplican al proceso de asilo o cuya solicitud es denegada. Ninguna solución única en materia de migración puede satisfacer a todas las partes, en todos los aspectos, pero trabajando juntos, la UE puede encontrar una solución común.

El Pacto se basa en las propuestas formuladas por la Comisión Europea en 2015 y 2018, actualizando el Sistema Europeo Común de Asilo, intentando suplir sus lagunas, al objeto de que los países de la UE puedan implementar y poner en práctica políticas eficaces de asilo y migración.

El 29 de enero de 2020 se publicó el nuevo programa de trabajo de la Comisión Europea. En el marco de la quinta prioridad, "Promover nuestro modo de vida europeo", la Comisión anunció su intención de poner en marcha un nuevo Pacto sobre el asilo y la migración. De acuerdo con el programa de trabajo, el pacto debía ser adoptado en el primer trimestre de 2020. Sin embargo, el 27 de mayo de 2020, la Comisión ajustó su programa de trabajo y anunció que el pacto se adoptaría en el tercer trimestre de 2020.

Algunas referencias:

- Comisión Europea, 2020 Commission Work Programme – A Union that strives for more, COM(2020) 37 final.
- Comisión Europea, Adjusted Commission Work Programme 2020, COM(2020) 440 final.

A primeros de julio de 2020 comenzó la Presidencia alemana del Consejo de la UE, publicando un Programa que plantea la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y otras de las medidas que aparecen en el Nuevo Pacto.

Del 30 de julio al 27 de agosto se planteó un periodo de comentarios y propuestas de cara al Nuevo Pacto, abierto a ciudadanos, organizaciones y sociedad civil. Es interesante asomarse a los 1829 comentarios y propuestas.

El Nuevo Pacto vio la luz el 23 de septiembre de 2020 en un acto público en el que participaron la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, el vicepresidente Margaritis Scinas y la comisaria Ylva Johansson.

1. ¿Dónde encontrar los documentos del Nuevo Pacto?

La Comisión Europea presentó una Comunicación que explica el Nuevo Plan y un paquete con nueve instrumentos. A modo de resumen visual se encuentra un [folleto informativo](#).

Próximamente, anunciado en la hoja de ruta del Nuevo Pacto, se presentarán otros instrumentos: (1) un plan de acción sobre integración e inclusión, (2) una estrategia sobre el futuro de Schengen, (3) una estrategia sobre los retornos voluntarios y la reintegración, (4) una estrategia operativa sobre los retornos, (5) un plan de acción de la UE contra el contrabando de migrantes y (6) un paquete de “Skills and Talent”.

2. ¿Cuáles son los grandes ejes?

El documento presentado por la Comisión recoge 7 bloques con esta estructura:

A.- Un **marco europeo común** para la gestión de las migraciones y el refugio.

- Nuevos mecanismos para establecer rápidamente la normativa aplicable a cada persona a su llegada a una frontera exterior.
- Un marco común para la solidaridad y la responsabilidad compartida.
- Confianza mutua entre estados europeos mediante una sólida gestión y supervisión de su implementación.
- Apoyo a la infancia y a las personas vulnerables.
- Un sistema eficaz y común de la UE para los retornos.
- Una nueva base de datos común de asilo y migración.

B.- Un sólido **sistema de preparación y respuesta a las crisis**.

C.- Una gestión integrada de las **fronteras**.

- Aumentar la eficacia de las fronteras exteriores de la UE.
- Alcanzar la plena interoperabilidad de los sistemas informáticos de información.
- Un enfoque europeo común de búsqueda y rescate.
- Un espacio Schengen con un funcionamiento adecuado.

D.- Reforzar la lucha contra el **tráfico de personas migrantes**.

E.- Trabajar con nuestros **socios en el ámbito internacional**.

- Maximizar el impacto de nuestras alianzas internacionales.
- Protección a las personas que lo necesitan y apoyo a los países receptores.
- Crear oportunidades económicas y abordar las causas fundamentales de la migración irregular.
- Alianzas para fortalecer la gobernanza y la gestión de la migración.
- Fomento de la cooperación en materia de readmisión y reinserción.
- Desarrollo de vías legales hacia Europa.

F.- **Atraer habilidades y talento** a la UE.

G.- Apoyar la integración para lograr **sociedades más inclusivas**.

3. ¿Cuáles son los acentos planteados?

La Comisión Europea trata de dar una **respuesta efectiva e integral** a la realidad migratoria europea, que estaba encallada desde 2016.

Control de Fronteras y política de retornos

Las personas que crucen las fronteras exteriores de la UE sin una autorización de entrada, serán "**pre-evaluadas**" y luego "canalizadas rápidamente" para encauzarlas al procedimiento de asilo o retorno. Las personas que se considera que tienen pocas posibilidades de obtener protección internacional serán guiadas a través de un "**procedimiento exprés**" en la frontera, muy probablemente un rápido rechazo de sus solicitudes de asilo y la rápida ejecución de la decisión de retorno.

Esta situación podría dejar indefensas a las personas más vulnerables. La experiencia demuestra que las prisas no son las mejores amigas de los procedimientos de asilo, por los errores que pueden acarrear. Evidentemente que a los refugiados les interesa que su solicitud se examine en un plazo razonable, pero en ocasiones se necesita tiempo para preparar y probar su caso. En muchas ocasiones un error podría llevar a que una familia entera tuviera que desandar todo el camino recorrido para llegar al mismo lugar del que salieron con las mismas condiciones de conflicto, vulnerabilidad y violencia.

Asimismo, el Pacto recoge una mención especial a las garantías necesarias en los procesos, así como un **rechazo a las devoluciones sumarias**. "Se establecerán todas las garantías necesarias para que cada persona tenga una evaluación individual y las garantías esenciales se mantengan en su totalidad, con pleno respeto del principio de no devolución y de los derechos fundamentales".

Frontex (Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas) asumirá progresivamente un papel de salvaguarda y de gestión en los retornos con su propio personal, embarcaciones y helicópteros, en lugar de depender de las contribuciones de las agencias nacionales. Frontex se verá reforzada con más medios y efectivos.

Gestión de crisis y solidaridad a la carta

El Nuevo Pacto trata de responder a las situaciones de crisis migratoria de forma solidaria entre los diferentes Estados miembros. Los dos principales apoyos serán a través de la acogida de refugiados o bien el "**patrocinio de retorno**", o también mediante el envío de material o personal. Esta solidaridad vinculante se activaría a petición del país afectado que presente una presión migratoria muy elevada en situaciones puntuales. Se creará una bolsa de cuotas, y todos los estados tendrán que optar por colaborar con una de las dos figuras.

El Pacto deja muy claro que los Estados miembros tendrán que mostrar solidaridad. Sin embargo, ningún estado se verá obligado a cuotas de reubicación. Como decíamos, aquellos que no quieran proporcionar la reubicación podrán mostrar su solidaridad "patrocinando retornos". De este modo, el sistema de Dublín que se utilizaba para determinar qué estado miembro era responsable de una solicitud de asilo parece haber desaparecido.

Queda por ver cómo se canaliza esta **solidaridad vinculante** y todo parece indicar que la gestión de esta solidaridad en los países del sur complejizará aún más el trabajo en frontera.

Salvar vidas

El Pacto pone un acento especial en salvar vidas y en que no ocurran situaciones dramáticas como las vividas en las islas griegas en este último tiempo.

Frontex será un elemento importante, pero también la colaboración con otras **organizaciones de la sociedad civil** que realizan tareas de salvamento, a las que el pacto salvaguarda de forma especial.

La “Guía de la Comisión sobre la aplicación de las normas de la UE relativas a la definición y prevención de la facilitación de la entrada, el tránsito y la residencia no autorizados” define:

“i) la asistencia humanitaria no puede ni debe ser ...criminalizada;

ii) En particular, la criminalización de las ONG o de cualquier otro agente no estatal que lleve a cabo operaciones de búsqueda y salvamento en el mar, en cumplimiento del marco jurídico pertinente, constituye una violación del derecho internacional y, por lo tanto, no está permitida por la legislación de la Unión Europea;”

Parece significativo que se incentive la colaboración en la ayuda humanitaria con las distintas organizaciones de la sociedad civil para dar una respuesta integral en la salvaguarda de vidas.

Vías seguras a Europa

Cuando fomentamos las vías seguras no sólo se ofrece protección a las personas migrantes y refugiadas, sino que se elimina el incentivo al tráfico de personas para llegar a Europa, además de demostrar solidaridad con los países que acogen a los refugiados. El Pacto afirma que “la migración legal puede aportar beneficios a nuestra sociedad y a la economía”.

Por una parte, **el reasentamiento** es una forma probada de ofrecer protección a los refugiados más vulnerables. En los últimos años ya se ha producido un importante aumento del reasentamiento en la UE, y esta labor debería ampliarse aún más.

El Pacto también incentiva el establecimiento de “planes de **patrocinio comunitario** o privado mediante la financiación, el fomento de la capacidad y el intercambio de conocimientos, en cooperación con la sociedad civil, con el objetivo de desarrollar un modelo europeo de patrocinio comunitario, que pueda conducir a mejores resultados de integración a largo plazo”.

Colaboración entre estados y la atracción de talentos

El Pacto plantea una colaboración estrecha con diversos aliados en aras a apoyar la gestión de la migración en sus propios países y también realizar acuerdos de readmisión y reintegración de sus nacionales.

La Comisión propone que estos acuerdos de cooperación y ayuda puedan vincularse a una **política de visados** a la UE. “Tras una evaluación, la Comisión puede proponer la aplicación de medidas restrictivas de visado o, en caso de buena cooperación, proponer medidas favorables de visado”.

Asimismo, el Pacto presenta que la colaboración con terceros países en cuanto a vías legales está plenamente en consonancia con los intereses de la UE. Europa tiene una población envejecida y en disminución. “La presión estructural que se espera que esto genere en el mercado laboral se complementa con la escasez de conocimientos específicos en diferentes sectores como la salud, la atención médica y la agricultura. La contribución de los migrantes que permanecen legalmente en el país puede reducir las carencias de conocimientos especializados y aumentar el dinamismo del mercado de trabajo de la Unión Europea”.

Por tanto, la activación y el aumento de las aptitudes de los nacionales de cada uno de los Estados miembros es necesaria pero no suficiente para abordar los retos que necesitamos enfrentar. El Pacto plantea varias directivas sobre estudiantes e investigadores, así como la directiva “Blue Card” de **migración cualificada**.

Integración para fomentar sociedades más inclusivas

Una buena gestión de la diversidad debería garantizar que todos los que se encuentran en la UE “puedan participar y contribuir al bienestar, la prosperidad y la cohesión de las sociedades europeas”. En 2019, casi 21 millones de inmigrantes vivían legalmente en Europa. En ese mismo año, la población nacida fuera de la UE era de 65 millones de personas.

Nuestra pirámide de población y la presión en el mercado laboral indican que la UE necesita gestionar no solo la llegada de personas migrantes, sino la **gestión de la diversidad** en nuestras sociedades plurales.

El Pacto apunta a que “es necesario profundizar en esta labor para asegurar que se ofrezcan oportunidades significativas para que todos participen en nuestra economía y sociedad. Como parte de la prioridad de promover nuestro modo de vida europeo, la Comisión adoptará un **Plan de Acción sobre integración e inclusión para 2021-2024**. La integración de los migrantes y sus familias será un aspecto clave de ello. Esta labor proporcionará orientación estratégica y establecerá medidas concretas para fomentar la inclusión de los migrantes y una cohesión social más amplia, reuniendo a las partes interesadas pertinentes y reconociendo que los agentes regionales y locales tienen un papel fundamental que desempeñar”.

4. ¿Qué podemos concluir sobre este Pacto?

No es fácil hacer un balance sopesado con tan poco margen desde que el Pacto ha salido a la luz, y todavía esperando la implementación y desarrollo de muchas de sus directrices. Sin embargo, nos sentimos llamados a hacer una primera valoración en estos diez puntos.

1.- Creemos que es un importante marco para desarrollar una estrategia común dentro de la Unión Europea.

2.- Parece un pacto más centrado en dar una respuesta a corto plazo, y saltar la presión y bloqueo de algunos Estados miembro que plantear una mirada integral a medio y largo plazo.

3.- Las "pre-evaluaciones" y los "procesos exprés" no parecen mecanismos que garanticen con seguridad la salvaguarda de procesos de asilo que acierten en las identificaciones.

4.- La solidaridad vinculante entre los Estados miembros, si bien intenta ser un nuevo sistema que desbloquee el fallido Dublín, no se ve claro que reduzca la presión migratoria y la gestión de esta sobre los estados del Sur de Europa.

5.- La experiencia nos muestra que, mientras no se tome en cuenta también los intereses de las personas solicitantes de protección, no se evitarán los movimientos secundarios entre estados europeos.

6.- Aplaudimos el foco en la salvaguarda de personas, especialmente las más vulnerables y la colaboración y no criminalización de las personas e instituciones que suman en la ayuda humanitaria.

7.- Si bien nos alegra la creciente colaboración entre estados, nos preocupa la capacidad que tienen algunos de estos estados de respetar los derechos humanos de las personas retornadas, así como la asociación tan estrecha de la cooperación a la gestión de los flujos migratorios.

8.- Celebramos que se plantee un Plan de Acción sobre integración e inclusión, pero nos parece que la integración debería tener un peso mayor en el marco común de migraciones y refugios, pues el futuro de la UE nos la jugaremos en la gestión de la diversidad dentro de nuestras fronteras.

9.- Reforzamos el acento en las vías legales de llegada a Europa especialmente a través del reasentamiento, pero también con los modelos complementarios de patrocinio comunitario.

10.- Nos alegra el énfasis en salvar vidas y no transigir con las devoluciones sumarias, incumpliendo el ordenamiento internacional.

Alberto Ares Mateos, SJ