

**Carmen González Enríquez**

## **España ante los avances en el Pacto de Migración y Asilo**

*Real Instituto Elcano, 27 de junio de 2023.*

### **Tema**

Este ARI examina los avances realizados en el Pacto de Migración y Asilo desde la perspectiva de los intereses españoles y la presidencia española del Consejo de la UE.

### **Resumen**

El Consejo de la Unión Europea (UE), en su reunión de ministros de Justicia e Interior del 8 y 9 de junio, consiguió un acuerdo sobre dos de los cinco reglamentos que forman parte de la hoja de ruta del [Pacto de Migración y Asilo](#), que se suman a los otros dos avanzados previamente. Durante su presidencia del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2023, España dará impulso a la negociación del nuevo Reglamento sobre Gestión de Crisis y a la vez a la negociación con el Parlamento de éste y de los Reglamentos ya pactados en anteriores reuniones del Consejo. Con todo ello la UE aspira a sustituir el deficiente sistema de asilo actual por otro que ofrezca más predictibilidad y garantías para los peticionarios de asilo y para los Estados, más capacidad de éstos para diferenciar el asilo y la inmigración económica, más instrumentos para evitar los “movimientos secundarios” y normas más claras sobre responsabilidad –en las fronteras exteriores– y solidaridad –entre los Estados miembros–.

### **Análisis**

Desde la crisis migratoria de 2015-2016, cuando cerca de un millón y medio de personas entraron irregularmente en la UE y solicitaron asilo, la atención y acogida a estos flujos de entrada irregular se ha convertido en uno de los principales ejes de enfrentamiento entre los Estados miembros de la Unión. Lo que puso de manifiesto aquella crisis y sus sucesivos coletazos en los años posteriores fue algo que ya se percibía previamente: que el sistema europeo de asilo estaba concebido para la entrada de pequeñas cantidades anuales de personas, pero no podía resistir la llegada simultánea de cientos de miles.

Ya antes del 2015, los Estados del centro y norte se quejaban de los llamados “movimientos secundarios” protagonizados por los que habían llegado a través de un Estado de la frontera exterior del espacio Schengen (básicamente entonces el Mediterráneo) y después se desplazaban a otro Estado más generoso en sus prestaciones para los refugiados o dónde el refugiado encontraba ya redes de apoyo formadas por personas de su mismo origen o tenían mercados laborales más dinámicos, y solicitaban allí asilo. Los grandes afectados por estos “movimientos secundarios”, como Alemania, querían normas y procedimientos que los impidieran. A su vez, los del norte, como Suecia, empezaban a notar una cierta fatiga en la acogida: tras décadas de recepción de refugiados, comenzaban a ver problemas de integración laboral, social y cultural que ya encontraban expresión política en forma de partidos de tipo xenófobo y nativista. Mientras tanto, los Estados del este miraban a otra parte, asumiendo que el problema no les afectaba porque nunca habían querido acoger refugiados procedentes de países asiáticos o africanos, y tanto sus poblaciones como sus élites políticas eran y son muy contrarios a aceptar inmigración musulmana.

En ese contexto, los acontecimientos de 2015 hicieron saltar las costuras de un modelo que sólo se mantenía por inercia y obligaron a replantear todo el conjunto de las normas (muy a menudo no aplicadas) que pretendían dar unidad y coherencia a las prácticas de los Estados miembros en materia de asilo. La necesidad de esa unidad proviene de la

existencia del área de libre movimiento de Schengen, que supone una de las mayores riquezas europeas, pero que a la vez sólo puede mantenerse si los Estados en su interior confían en la capacidad de los Estados de los bordes externos para controlar esas fronteras. La crisis del 2015 amenazó la existencia de ese espacio de libre movimiento, se produjeron sucesivas imposiciones de controles en las fronteras internas en la UE (muchas de ellas se mantienen aún, bien por la inmigración, bien por el control antiterrorista) y su “cierre”, que tiene un importante efecto negativo para el comercio internacional interno de la UE, sigue siendo la principal amenaza contra los Estados que están en primera fila de llegada.

Desde aquellas crisis prácticamente no ha habido Consejos europeos (la reunión de los primeros ministros o jefes de Estado) en los que no se haya abordado de una u otra forma este asunto, pero los avances hacia la unificación han sido muy escasos, bloqueados por las fuertes diferencias de intereses entre los Estados de primera línea de acogida (los del sur), los más deseados como destino final (centro y norte) y los completamente reacios a participar en la acogida (este). En 2016 se produjo una ruptura de la confianza entre los tres bloques, sobre todo entre el sur y el norte: los del sur se lamentan por la carga económica, política y de gestión que supone responsabilizarse de los llegados irregularmente, mientras que los del norte demuestran que son ellos los que hacen el mayor esfuerzo de integración.

Lo que hace aún más difícil la resolución de las tensiones en torno al asilo en Europa es el abuso de esta figura legal por parte de los inmigrantes económicos: prácticamente todos los que entran de forma irregular en el territorio de la UE solicitan asilo, tengan o no derecho a conseguirlo. Solicitar asilo les permite ganar tiempo de estancia consentida o regular y alguna forma de apoyo y acogida, aunque en muchos casos ésta sea muy débil. Por otra parte, la gran diferencia de criterios entre los Estados respecto a quién tiene derecho y quién no a recibir el estatus de refugiado, resta legitimidad a todo el proceso. Además, el asilo en Europa se convierte a medio plazo en inmigración económica: los refugiados en Europa rara vez regresan a sus países de origen, incluso cuando desaparecen las causas que provocaron su huida. Sin embargo, las obligaciones de los Estados europeos son completamente diferentes frente al asilo y la migración económica: están obligados a aceptar asilados/refugiados, [pero no lo están a abrir sus puertas a la inmigración económica espontánea](#).

Esta confusión en la práctica entre migración económica y asilo, diferentes sobre el papel, es asumida como un hecho por los Estados y las instituciones comunitarias y por eso [la propuesta que presentó la Comisión Europea en 2020 se refería a ambas](#). La propuesta de la Comisión Europea para un nuevo Pacto de Migración y Asilo, basado en dos ejes, Solidaridad y Responsabilidad, con una hoja de ruta que incluía la aprobación o modificación de cinco reglamentos, se elaboró tras largas negociaciones con cada Estado miembro, ofreciendo a los del sur más solidaridad en el reparto de los llegados, más políticas activas de la UE hacia los Estados de origen y de paso, más inversión en ellos, más apoyo a las operaciones de rescate marítimo y mecanismos específicos para la reubicación de los rescatados en el mar. A los del norte se les ofreció más seguridad en las fronteras exteriores, con mayores filtros para impedir la entrada de los que solicitan asilo pese a que no tienen expectativa de conseguirlo, es decir, para poder diferenciar el trato a los migrantes económicos frente a los refugiados. A los del este la Comisión les ofreció mecanismos alternativos a la reubicación, como la “sponsorización” del proceso de retorno de los que no tienen derecho al asilo.

Hay que recordar el fracaso de las propuestas de reubicación obligatoria que la Comisión planteó en 2015 y 2016, por la abierta rebeldía de los Estados del este, y de nuevo el

fracaso de los mecanismos voluntarios de reubicación establecidos más recientemente, como el *Voluntary Solidarity Mechanism* (VSM) acordado por 23 Estados (18 de la UE) en junio de 2022, que en la práctica han reubicado a muy pocos inmigrantes: el VSM se proponía la reubicación de 8.000 peticionarios de asilo al año y en marzo de 2023 había trasladado a 435.

El Pacto de Migración y Asilo puso en marcha un proceso que está siendo mucho más lento de lo que la Comisión preveía. El acuerdo político al que se llegó el pasado 8 de junio debería haberse producido en el 2021, pero las diferentes líneas rojas de los Estados lo han impedido hasta ahora.

Durante la reciente presidencia francesa de la UE (primer semestre de 2022), Francia adoptó un enfoque gradualista: intentar pequeños avances en lugar de, como se había hecho previamente, pretender un acuerdo global, y consiguió con este enfoque consenso en torno a dos elementos, la reforma de EURODAC (la base de huellas dactilares de los peticionarios de asilo, que permite trazar su itinerario y acabar con el *asylum shopping*, la petición sucesiva en diferentes Estados) y el procedimiento de *Screening* o examen previo en frontera a los llegados irregularmente para establecer si tienen o no expectativas razonables de obtener asilo, y proceder así más rápidamente a la devolución, o “rechazo en frontera”, de los que no las tienen.

Lo que se ha conseguido en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI, que reúne a los ministros de Justicia e Interior de los Estados miembros) del 8 de junio es un acuerdo político sobre dos reglamentos, el de gestión del asilo y las migraciones (AMMR) y el de procedimientos de asilo (APR). Según ese acuerdo, los Estados que se nieguen a la reubicación de peticionarios de asilo deberán pagar 20.000 euros por cada peticionario rechazado. A su vez, los Estados de primera entrada, como España, serán responsables durante dos años de la acogida y procesamiento de las solicitudes de los llegados. El plazo actual es de un año, pero la demanda de algunos Estados era la de que esa responsabilidad fuera permanente y otros la fijaban en tres años. En el caso de los llegados a través de operaciones de salvamento marítimo realizadas por los Estados o bien en el de esos a los que se les ha denegado en la frontera la posibilidad de solicitar el asilo, esa responsabilidad tendrá una duración menor.

El Consejo JAI aprobó las propuestas con la oposición de Hungría y Polonia y la abstención de otros cinco Estados, lo que traslada el conflicto al Parlamento Europeo, donde húngaros y polacos presentarán su oposición a estas reformas normativas. Ese proceso de discusión parlamentaria y de negociación en “trílogos” (Consejo-Comisión-Parlamento) será liderado por la Presidencia española del Consejo de la UE en el segundo semestre del año. El objetivo, señalado en la hoja de ruta del Pacto de 2020, es lograr la aprobación del conjunto de reformas legislativas incluidas en el Pacto antes de que acabe la presente legislatura del Parlamento Europeo en 2024. Sigue pendiente un nuevo Reglamento, el de Gestión de Crisis, además de conseguir ese apoyo parlamentario para éste y para los otros reglamentos sobre los que ya se ha pronunciado el Consejo.

Los intereses españoles resultan sólo parcialmente respaldados por el acuerdo del 8 de junio: España hubiera querido más avances en uno de los dos ejes del Pacto, la solidaridad, pero lo logrado en este terreno queda lejos de lo deseado: alguna forma de reparto obligatorio de los llegados. La ejecución práctica del mecanismo de solidaridad establecido –las contribuciones económicas– se presenta azarosa y su aprobación definitiva está aún plagada de dificultades ante la oposición de Hungría y Polonia. Sin embargo, los avances en el otro eje del Pacto, la responsabilidad, son previsiblemente más definitivos. Aquí España ha logrado evitar la propuesta de ampliar a tres años la

responsabilidad de procesar la solicitud de los llegados por su territorio –frente al límite actual de un año– pero a costa de aceptar ampliarlo ese límite a dos años.

Pese a concentrar la atención política y de los medios de comunicación, la inmigración que llega de forma irregular es una pequeña minoría de la inmigración que llega a España y se convierte en irregular. En el año 2022 llegaron al país 700.000 nuevos inmigrantes (según el Instituto Nacional de Estadística, INE), batiendo el récord de llegadas anuales desde que existe constancia estadística, y sólo 27.000 –menos del 4%– lo hicieron a través de una entrada irregular, por vía marítima o terrestre ([básicamente en Ceuta y Melilla](#)). Puesto que siguen sin existir canales legales de entrada de nueva emigración económica, cerrados en la [crisis económica de 2008](#), hay que suponer que la mayor parte de esa inmigración es irregular. Su entrada se ha producido sin visado (que no se exige a los ciudadanos latinoamericanos, con la excepción de los ecuatorianos), o con un visado de turista o de estudiante, y se ha quedado en el país al expirar el plazo de su estancia legal. Esta inmigración irregular tiene impacto en la oferta de mano de obra disponible para la economía sumergida, en el universo de población que deben atender los servicios sociales, sanitarios y educativos, y en el tamaño de las bolsas de pobreza en el país. El tipo de inmigración que llega de forma irregular (frente a la que se convierte en irregular al cabo de unos meses) tiene un coste inmediato muy visible en términos de acogida, seguridad, gestión y conflicto político entre las distintas administraciones, por lo que recibe mucha más atención que esa otra, sustancialmente más numerosa, cuyo efecto se difumina en el tiempo y en el espacio. En cualquier caso, conviene tener en mente la relación entre ambas cifras para poner en su contexto la relevancia para España de este tema.

Durante el semestre de la [presidencia española del Consejo de la UE](#) el foco político en el ámbito de la migración y el asilo europeos estará concentrado en las negociaciones en el Consejo y en el Parlamento de los Reglamentos ya pactados y del que queda por definir (el de Gestión de Crisis), pero España debería impulsar una ampliación de la mirada europea hacia otros aspectos de la política migratoria en los que puede avanzarse y en los que los intereses europeos están mucho menos enfrentados.

Las [proyecciones demográficas para el África](#) subsahariana muestran para las próximas décadas un crecimiento sostenido del tamaño de su población joven sin correlato con un ritmo semejante previsible de crecimiento económico. Por otra parte, Europa se enfrenta a una creciente necesidad de población joven y a carencias importantes de trabajadores en muchos sectores. Ambas realidades obligan a pensar en la necesidad de invertir en planes de formación en origen que permitan una inmigración legal desde países africanos, formada por jóvenes con la capacidad de integrarse con éxito en los mercados de trabajo europeos. En la actualidad, la inmigración africana es, en comparación con las otras, la menos cualificada, la más vulnerable ante abusos laborales, la más empobrecida<sup>[1]</sup> y, en conjunto, la que encuentra más dificultades para su integración en el mercado de trabajo.

La presión de la inmigración económica africana sobre Europa no va a disminuir en las próximas décadas, pero Europa puede avanzar hacia la preparación de los canales que permitan convertir esa inmigración en un beneficio para ambas partes, las sociedades africanas y las europeas. Se trata de ir más allá de los Partenariados de Talento que, respecto a la formación, se limitan a apoyar la capacidad de los Estados terceros en esta tarea, para llegar a acuerdos con esos Estados que permitan a Europa participar más directamente en la formación profesional.

## Conclusiones

Europa va avanzando muy lentamente, y sin garantías de que no se produzcan retrocesos, en la reforma del sistema de asilo. Lo hace en medio de una fuerte presión política en la mayoría de los Estados miembros para caminar hacia medidas más restrictivas que dificulten la llegada de la inmigración económica irregular y de la inmigración por refugio o asilo y con una influencia cada vez mayor de los partidos xenófobos. El uso reciente de la inmigración como arma de presión por países como Bielorrusia o Marruecos ha ahondado este clima de rechazo y desconfianza de los europeos hacia los migrantes/refugiados, dos figuras difícilmente separables.

En este contexto, los únicos avances posibles hacia la reforma del sistema de asilo, de la mano de la hoja de ruta establecida en el Pacto de Migración y Asilo de 2020 –que debería completarse antes de las próximas elecciones europeas de 2024–, son las que garantizan mayores controles de entrada –para satisfacer al centro y norte–, y más apoyo a los Estados de la frontera exterior –para satisfacer al sur– pero sin obligar a los del este a reubicar inmigrantes y sin establecer para nadie cuotas de solidaridad obligatorias en forma de relocalización.

La experiencia de la acogida de varios millones de refugiados ucranianos desde que comenzó [la invasión de su país por Rusia](#) no ha modificado las actitudes de los europeos hacia los refugiados o inmigrantes procedentes de otras zonas del mundo y, en particular, no ha cambiado en Europa del este la actitud de rechazo hacia la relocalización, un tema en el que las propuestas de la Comisión se han vivido allí como una agresión a su soberanía. Su único efecto, desde la perspectiva de las negociaciones en torno al Pacto, ha sido el de ofrecer al este un nuevo argumento para rechazar esas relocalizaciones, un argumento basado en el esfuerzo que estos Estados, sobre todo Polonia, realizan ya en la acogida de los refugiados ucranianos.

Además de los cambios en los Reglamentos que regulan el asilo y la distribución de responsabilidades entre los Estados, el Pacto de Migración y Asilo incluye la propuesta de crear “Partenariados de Talento” con terceros Estados, dirigidos a abrir canales legales de migración hacia la UE. En este ARI se propone avanzar por esta vía, promoviendo acuerdos con los Estados, especialmente de África, para participar en la formación profesional de sus jóvenes, con el objetivo de que su migración sea mucho más integrable en los mercados laborales europeos y por tanto más exitosa para ambas sociedades, las de origen y las de destino.

---

[1] Para el caso español puede verse: <https://blog.funcas.es/el-nivel-educativo-de-la-poblacion-inmigrante-en-espana-permanece-estancado-desde-principios-de-siglo/> El 74% de los inmigrantes de origen africano residiendo en España tiene un nivel educativo inferior a la Secundaria Obligatoria.