

## El nuevo enfoque sobre migración y asilo busca un equilibrio entre solidaridad y responsabilidad, apuesta por la seguridad y el control de fronteras, sin afrontar las causas de la migración irregular.

Xavier Aragall Flaqué es responsable del programa Encuesta Euromed y de migraciones. IEMed.

# ¿UN MARCO EUROPEO PARA GESTIONAR LAS MIGRACIONES EN EL MEDITERRÁNEO?

Tras muchos años de negociación, los Estados miembros de la Unión Europea (UE) están a las puertas de llegar a un acuerdo sobre los principales elementos que configuran el sistema europeo de migración y asilo basado en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de 2020. Muy determinado por la dinámica migratoria en el Mediterráneo, el acuerdo debe permitir un procedimiento para repartir a las personas que llegan a la UE entre los Estados miembros. Además, se establece la creación de un procedimiento acelerado para dar respuesta a las demandas de asilo, lo que implica un proceso rápido de aprobación, pero también de retorno para aquellas personas que vean denegado el derecho a residir en la UE.

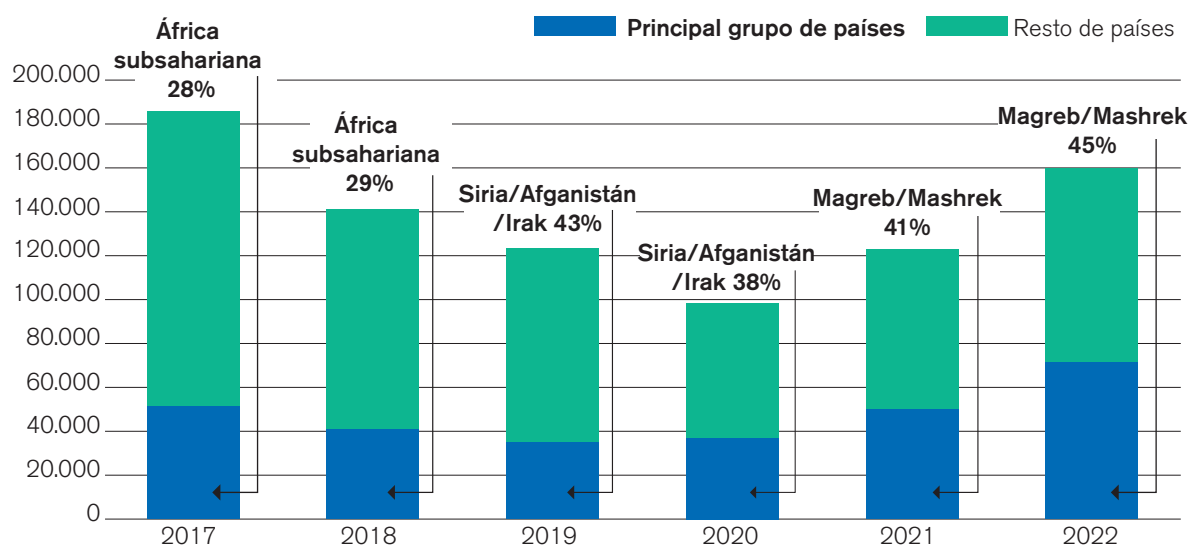
Para entender este principio de acuerdo, hay que tener presente que la agenda migratoria europea se ha caracterizado por una constante tensión entre dos enfoques: uno centrado en la vertiente securitaria, con especial hincapié en el control de fronteras y otro más orientado hacia una gestión compartida con los países de origen o de tránsito donde se contemplaba un canal para las migraciones regulares, así como una vertiente de cooperación para incidir en los factores que empujan a las personas a emigrar. La crisis económica de finales de la primera década del siglo y la posterior crisis de refugiados de 2015 decantaría definitivamente este equilibrio hacia el control de fronteras y contención de flujos y se introduciría un nuevo equilibrio, esta vez entre solidaridad y responsabilidad a la hora de dar respuesta a la llegada de inmigrantes o de demandantes de asilo, que se producía de manera destacada por el Mediterráneo.

Este debate ha tenido y tiene distintos elementos que, de manera subyacente, condicionan la agenda migratoria y, por consiguiente, la negociación entre los Estados a la hora de establecer una regulación de las migraciones en el ámbito de la UE, y la condicionan tanto ahora como en prospectiva. Estos elementos no solo están vinculados a la agenda interna, sino también a la necesidad de desarrollar una agenda exterior para cooperar con los países de origen y de tránsito de estos movimientos humanos.

En la región euromediterránea, la situación en la vecindad sur es un elemento clave para entender las dinámicas migratorias ahora y en el medio y largo plazo. Los conflictos bélicos, la inestabilidad política y económica, así como el impacto del cambio climático, sobre todo por sus efectos a largo plazo relacionados con la escasez de recursos hídricos o el crecimiento del nivel del mar, son elementos que alteran cuantitativa y cualitativamente estas dinámicas. Como indican los datos, los principales grupos de países de procedencia varían de año en año, lo que puede ser indicativo de la situación en los países de origen o de tránsito.

En consecuencia, en el Mediterráneo encontramos unos movimientos humanos que se solapan, puesto que se mezclan migraciones de tipo económico con flujos de demandantes de asilo, que necesariamente deben ser gestionados de forma diferenciada. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en 2022, el 78% de los ingresos a la UE fueron por vía marítima. De las personas llegadas por este canal, un 36% procedían de Siria, Afganistán y Bangladesh, mientras

## NÚMERO DE LLEGADAS POR VÍA MARÍTIMA A LA UE (MAR MEDITERRÁNEO)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Displacement Tracking Matrix (DTM) de la OIM.

que un 45% lo hacían de países del Magreb y del Mashrek; cerca del 10% de países de África subsahariana y otro 10% no tenían una nacionalidad adscrita. Asimismo, ACNUR informa que, en 2022, un 20% de las personas que llegaron por vía marítima eran menores de edad. Existen, pues, distintos orígenes y distintas causas que impulsan estos movimientos humanos, así como distintas gestiones de la acogida y tramitación de permisos para residir regularmente en la UE. Establecer una regulación dura sin diferenciar de manera clara estos perfiles probablemente supondrá no garantizar el acceso a un procedimiento de asilo justo.

### LA AGENDA MIGRATORIA EUROPEA

En relación con el desarrollo e implementación de medidas concretas, destacan tres elementos clave en la agenda política: la gestión de fronteras, el tráfico ilícito de personas (*smuggling*) y la atracción de mano de obra cualificada. La gestión de fronteras tiene incidencia directa en la dimensión exterior de las políticas de la UE, y debe incorporar medidas relacionadas con el retorno y las readmisiones, el impulso de retornos voluntarios, así como la reintegración de las personas retornadas a su país de origen. El retorno y la readmisión a terceros países de aquellos que no pueden acceder regularmente a la UE es una de las demandas del grupo de países Med5 (formado por España, Italia, Grecia, Chipre y Malta) esto es, los países que reciben anualmente casi todas las llegadas a territorio UE por vía marítima. Un retorno que no sea ordenado, coordinado y acordado con los países terceros, perjudica a las personas implicadas, al agudizarse la situación de desamparo y riesgo ante su retorno forzoso.

También vinculado a la agenda exterior, el tráfico ilícito de personas (*smuggling*) así como la trata de seres humanos (*trafficking*), son elementos clave para enten-

## Una regulación que no diferencie los perfiles de migrantes y las gestiones de acogida y de tramitación de permisos para residir regularmente en la UE, puede suponer no garantizar un procedimiento de asilo justo

der los mecanismos que hay detrás de las embarcaciones que zarpan de las costas del sur del Mediterráneo dirección a la UE, muchas de las cuales tienen que ser rescatadas en alta mar. Actuar contra el *smuggling*, exige la cooperación con países terceros y la coordinación con organizaciones internacionales para crear mecanismos que aborden la complejidad de estas redes y frenen este "sector" con una demanda potencialmente interminable. Para entender esta complejidad, el informe *Migration in West and North Africa and across the Mediterranean*, publicado por la OIM en 2020, que analiza el tráfico ilícito en el corredor central del Mediterráneo, indicaba que, a lo largo de esta ruta, los traficantes tienen diferentes perfiles y motivaciones, que pueden llegar a tener un peso en las economías locales y que "si bien algunos están cometiendo abusos sancionables, no se informa que todos los estén cometiendo". Por consiguiente, la lucha contra estas redes debe tener en consideración que las sanciones penales deben ser proporcionales a los abusos cometidos contra los migrantes. Asimismo, indica que actuar sobre las redes de tráfico sin ofrecer vías alternativas regulares tiene un

## Del pacto destaca el nuevo mecanismo de solidaridad flexible, vinculado a la implicación de los Estados miembros con la acogida de inmigrantes y refugiados que llegan a la UE

impacto relativo, pues las redes se reorganizan (puesto que la demanda sigue inalterada) y, a menudo, tiene como consecuencia el incremento del precio y de la peligrosidad y desamparo para las personas.

Otro elemento determinante en la agenda migratoria es la necesidad de poder atraer mano de obra cualificada. Esto abre la puerta a un canal de migraciones ordenadas y acceso regularizado para que la UE sea capaz de maximizar el potencial que tiene para atraer mano de obra inmigrada y satisfacer la creciente demanda de los mercados de trabajo que varía según sectores económicos y países. El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo prevé una serie de medidas para dar respuesta a esta necesidad. Por ejemplo, finalizar las negociaciones alrededor de la directiva *Blue Card* que regula las condiciones de entrada y de residencia de trabajadores altamente cualificados, así como un permiso de residencia extensivo a toda la UE. También los llamados *Talent Partnerships*, que prevén establecer acuerdos estratégicos con países terceros para adecuar las necesidades de mano de obra de la UE a las características del mercado laboral del país asociado. Poder establecer una regulación sólida y efectiva que permita una alternativa a la inmigración irregular es complejo y requiere difíciles equilibrios diplomáticos, pero no deja de ser un paso necesario para rebajar la presión migratoria en el Mediterráneo.

Finalmente, un elemento que cada vez adquiere mayor importancia es la actitud hacia la inmigración que conjuga las percepciones y narrativas sobre la inmigración. Teniendo en cuenta que los Estados miembros desarrollan sus propias políticas migratorias, esta actitud condiciona su posicionamiento ante la negociación de la regulación migratoria en la UE. El estudio *Impact of public attitudes to migration on the political environment in the Euro-Mediterranean region: First chapter: Europe*, publicado por el proyecto Euromed Migration en 2021, indica cómo la importancia y significación otorgada a un elemento o tema en la agenda política (en este caso, la problematización de la inmigración) impacta en los resultados electorales. Así, en los ciclos electorales de países como Francia, Alemania o, recientemente, Italia, la actitud hacia la inmigración ha tenido como reflejo la subida del apoyo a partidos con un discurso contrario a la inmigración, así como un endurecimiento de las propuestas de los partidos moderados y, consecuentemente, de los gobiernos electos. Este factor

será muy relevante a la hora de negociar y aprobar un acuerdo europeo sobre gestión migratoria.

### EL CAMINO HASTA LA APROBACIÓN DEL NUEVO PACTO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO

En las diversas iniciativas europeas desde 1999 (Consejo Europeo de Tampere) hasta 2011 con el Enfoque Global de la Migración, hubo cierto equilibrio entre la perspectiva securitaria y la gestión compartida antes mencionada. No obstante, a partir de 2012, impulsada por la crisis económica y más adelante la crisis de refugiados de 2015, creció la disparidad de puntos de vista entre los Estados miembros de la UE sobre cómo gestionar las migraciones, en un proceso donde la orientación de seguridad y contención iba ganando relevancia. En ese contexto, la Agenda Europea de Migraciones daba respuesta para reforzar fronteras, a la vez que quería establecer las prioridades de las políticas migratorias y de asilo para los siguientes años. El desigual seguimiento que hicieron los Estados miembros puso sobre la mesa la necesidad de elaborar una agenda común y una acción acordada entre todos. Es así como surge el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en 2020 que, una vez más, reproduce la necesidad de mantener un equilibrio entre la vertiente de seguridad y la gestión compartida con países terceros, a los que se añade un nuevo equilibrio, esta vez entre solidaridad y responsabilidad ante la gestión de la llegada de nacionales de terceros países.

El nuevo pacto se enmarca dentro de una de las seis grandes prioridades de acción de la Comisión Europea para el periodo 2019-2024, concretamente dentro del eje denominado "promoción del estilo de vida europeo". Propone un nuevo sistema europeo para gestionar las migraciones, compartir la reubicación de los demandantes de asilo, dar un paso adelante en el sistema de retorno de la inmigración irregular y apoyar a países terceros para que puedan gestionar y frenar los flujos migratorios hacia Europa. Del pacto cabe destacar el nuevo mecanismo de solidaridad flexible, uno de los elementos más delicados y difíciles de negociar, vinculado a la implicación de los Estados miembros con la acogida de inmigrantes y refugiados que llegan a la UE.

En septiembre de 2022, el Parlamento Europeo y las cinco presidencias rotativas del Consejo Europeo acordaron establecer una hoja de ruta para trabajar conjuntamente, con el compromiso de reformar la normativa migratoria y de asilo de la UE antes de las elecciones europeas de 2024. A pesar del acuerdo, las negociaciones son lentas. Al mismo tiempo, en el Mediterráneo se van enlazando situaciones de emergencia ante las llegadas repentinas de personas. Los países que reciben en primera línea estos flujos migratorios (Italia, Grecia, Malta y Chipre) ya habían presionado para coordinar esfuerzos en la UE, tanto para recibir debidamente a los demandantes de asilo (tramitar la demanda de asilo y reubicarlos solidariamente en otros Estados miembros), como para gestionar los inmigrantes irregulares a los que no se da acceso para residir regularmente en la UE (retorno al país de origen o de tránsito). A partir de octubre de 2022, el nuevo gobierno italiano de Giorgia Meloni ha puesto en marcha medidas restrictivas gene-



Desembarco del buque Geo Barents con 75 migrantes a bordo, entre ellos 41 menores. Nápoles, abril de 2023. SALVATORE LAPORTA/KONTROLAB/LIGHTROCKET VÍA GETTY IMAGES

rando controversia con otros Estados miembros sobre la responsabilidad de recibir a las personas rescatadas en el Mediterráneo.

En este contexto, el Consejo extraordinario de Justicia y Asuntos de Interior de finales de 2022 abordó la situación migratoria. Allí, la Comisión Europea presentó el Action Plan for Central Mediterranean, en el que se proponía una batería de medidas para reducir las migraciones irregulares, dar respuesta a los retos que plantea la búsqueda y rescate marítimo y, de nuevo, incidir en el equilibrio entre solidaridad y responsabilidad entre los Estados miembros a la hora de gestionar estos flujos migratorios. Medio año más tarde se aprobó también el Plan de Acción sobre las Rutas del Mediterráneo Occidental y del Atlántico, con medidas análogas para el corredor occidental.

En mayo de 2023 el Parlamento Europeo aprobaba un primer paquete legislativo a partir del cual, tal y como habían acordado con las presidencias rotativas del Consejo, los eurodiputados abrirán conversaciones sobre la forma final de los textos legislativos con el Consejo Europeo. A principios de junio, se daba un paso más cuando el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior alcanzaba un acuerdo sobre "la posición negociadora acerca del Reglamento sobre los Procedimientos de Asilo y del Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración".

Esta posición constituirá la base de las negociaciones de la presidencia del Consejo con el Parlamento Europeo, pero hay que tener presente que Hungría y Polonia votaron en contra, mientras que Bulgaria, Lituania, Malta y Eslovaquia se abstuvieron. En el acuerdo destacan las medidas para gestionar las migraciones y los demandantes de asilo, incluso un mecanismo de solidaridad para ayudar a los países bajo presión migratoria y medidas específicas para situaciones de crisis, esto es, llegadas repentinas de nacionales de terceros países que impliquen una situación de crisis en un Estado miembro en particular, permitiendo la reubicación forzosa y excepciones en los procesos de selección de los demandantes de asilo.

Este último paso podría ser el inicio para tener una reglamentación común y dejar atrás instrumentos declarativos como los planes de acción, realizados a menudo como reacción a situaciones de crisis, y empezar a dar respuesta a los problemas estructurales que la UE tiene en materia de asilo y migraciones. La base del acuerdo busca un equilibrio entre solidaridad y responsabilidad, mientras que, por lo que se refiere al equilibrio entre control de fronteras y gestión compartida con los países de origen, se decanta hacia la seguridad y control. Si bien se intenta ordenar y dar respuesta a la situación en la frontera, no implementa de manera seria aquellas medidas que inciden en las causas que llevan a las personas a emigrar por vías irregulares, como pueden ser una política restrictiva de visados de ingreso a la UE, o la inexistencia de vías legales y seguras para llegar a la UE. Implementarlo no está exento de dificultades y presiones políticas por parte de los Estados miembros, pero no abordarlo puede conllevar a dilatar en el tiempo una situación insostenible en las orillas del Mediterráneo./