

CAPÍTULO 2

LA UNIÓN EUROPEA Y LAS PERSONAS REFUGIADAS

En 2020, la llegada irregular de migrantes a la Unión Europea se redujo notablemente, tanto por los efectos de la pandemia, como, sobre todo, por el endurecimiento de los controles fronterizos y los acuerdos con terceros países de origen y tránsito, principalmente del Magreb y de la costa occidental africana, para lograr su colaboración en la contención de las migraciones. Pero como se puntualiza en el primer epígrafe, y se remite al siguiente capítulo para un análisis en profundidad, la excepción fue lo sucedido en Canarias. Asimismo, un año más, las solicitudes de protección internacional formalizadas en el conjunto de la Unión Europea volvieron a descender de manera acusada y se concentraron, de manera muy notoria, en Alemania, Francia y España, según se examina en el segundo apartado. En cambio, la tasa de reconocimiento de la protección internacional se mantuvo estable en el 33%. El capítulo se cierra con una valoración exhaustiva del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, presentado formalmente por la Comisión Europea en septiembre de 2020, y que no es sino otra oportunidad perdida para definir un compromiso claro, irrestricto, de la Unión Europea con la protección de las personas refugiadas. El horizonte para la protección internacional en la UE es cada día más sombrío.





NOURSAID HUYÓ DE SU CIUDAD NATAL CON EL MIEDO A CUESTAS: ESCAPÓ DE LA GUERRA Y LA POBREZA. RECORRIÓ CASI SEIS MIL KILÓMETROS DESDE KABUL (AFGANISTÁN) A BIHAĆ (BOSNIA HERZEGOVINA) PARA NO SER FORZADO POR LOS TALIBANES A UNIRSE A SUS FILAS. VIAJÓ A PIE, EN TREN, EN BUS, EN MOTO. LE PERSIGUIERON. ATRAVESÓ MONTAÑAS, BOSQUES Y DESIERTOS. PERO AHORA ESTÁ ATRAPADO POR EL FRÍO. ESTE INVIERNO INTENTÓ CRUZAR LA FRONTERA CUATRO VECES: UN SALTO ARRIESGADO AL QUE LLAMAN *THE GAME*. ES EL PENÚLTIMO LÍMITE ANTES DE ENTRAR EN LA EUROPA DE LOS PAÍSES DE PRIMERA: EL ESPACIO SCHENGEN. © PABLO TOSCO.

2.1. LAS PERSONAS DESPLAZADAS DE MANERA FORZADA EN LA UE. LA REDUCCIÓN DE LLEGADAS POR VÍA MARÍTIMA

En 2020, llegaron a la Unión Europea 99 475 personas en situación irregular, un 23% menos que en 2019, cuando fueron 128 536, según los datos de la OIM⁶⁰. Por primera vez en el último lustro, desde el máximo de 390 005 llegadas alcanzadas en 2016, tras la mal llamada “crisis de los refugiados”, esta cifra desciende por debajo de las 100 000. Del total indicado de llegadas en 2020, 85 809 (86%) lo hicieron por vía marítima, mientras que las 13 666 restantes por vía terrestre. En su conjunto, el peso proporcional de los distintos Estados miembros fue el siguiente: España (42%), Italia (34%), Grecia (15%), Chipre (3%), Bulgaria (3%) y Malta (2%).

De las 85 809 llegadas por vía marítima, 23 023 se produjeron a través del Atlántico hacia Canarias⁶¹, una cifra casi nueve veces superior a la registrada en 2019 (2687). Y 62 786 llegaron por las distintas rutas del Mediterráneo: el 58% a través de la central (34 154 a Italia y 2281 a Malta)⁶², el 27% de la occidental (17 083 llegadas a España) y el 15% de la oriental (9238 a Grecia y 30 a Chipre).

Si bien en 2020 España fue el segundo país que más llegadas tuvo por el Mediterráneo (por el Estrecho de Gibraltar y Mar de Alborán, 16 610; Ceuta, 430; Melilla, 43), si se suman las ya citadas a Canarias (23 023), las llegadas a España en el conjunto de todas las rutas marítimas ascendieron a 40 106, el 47% del total de la UE, frente al 40% de Italia, el 11% de Grecia y el 2% de Malta.

En cuanto a las 13 666 llegadas por vía terrestre, el 40% se dieron en Grecia (5547), el 25% en Bulgaria (3399), el 22% en Chipre (2965) y el 13% en España (1755⁶³), un descenso del 72% en este último caso respecto a 2019, cuando fueron 6346.

Por lo tanto, respecto al total de llegadas a España (41 861) queda en evidencia la elevada preponderancia de las que se producen por vía marítima (96%) respecto de las que utilizan una vía terrestre. Por otro lado, aunque en conjunto estos datos su-

60 Estos datos incluyen las llegadas a Grecia, Chipre, Malta, Italia, España y, para el caso de las que se producen por vía terrestre, también Bulgaria. Fuente: <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals> Salvo que se indique lo contrario, todos los datos citados en este epígrafe proceden de esta fuente. La cifra de llegadas irregulares excluye las que se producen por vía aérea, los rechazos en frontera y otros tipos de devoluciones o retornos forzados.

61 La mayoría de personas migrantes eran de nacionalidades magrebíes, maliense y senegalesa, principalmente varones y con un moderado incremento de menores de edad.

62 En el caso de la ruta central, si las 36 435 llegadas de 2020 supusieron una media superior a las 3000 mensuales, esta tendencia se ha mantenido en el primer trimestre de 2021, con 5685 llegadas acumuladas entre el 1 de enero y el 7 de marzo, según el ACNUR. Fuente: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/85292>

63 De ellas, 1415 a Melilla y 340 a Ceuta.

ponen un incremento del 29% respecto a las 32 449 llegadas irregulares registradas en 2019, este aumento se explica por el de las llegadas marítimas a Canarias. Si se excluyen las de este archipiélago, el año pasado hubo 18 838 llegadas por vía marítima y terrestre a territorio español, frente a las 29 762 de 2019, un 37% menos⁶⁴. En cualquier caso, en 2020 España fue el primer país de la UE en cuanto al número de llegadas irregulares, algo que en el último lustro solo sucedió en 2018.

Como desde 2016 han crecido de manera muy considerable las llegadas irregulares a la Unión Europea, puede ser útil hacer un balance. En total, entre 2016 y 2020 se contabilizaron 954 071 llegadas: 369 800 a Italia (39%), 348 344 a Grecia (37%) y 182 513 a España (19%), mientras que Bulgaria, Chipre y Malta suman el 5% restante. Las llegadas marítimas supusieron el 88% del total (841 997) y se repartieron de este modo: 369 800 a Italia (44%), 307 540 a Grecia (37%) y 155 375 a España (18%). Mientras tanto, las terrestres sumaron 112 074: 40 804 a Grecia (36%), 27 621 a Bulgaria (25%), 27 138 a España (24%) y 16 511 a Chipre (15%). En diciembre de 2020, la población total de la Unión Europea rozaba los 448 millones de habitantes, por lo que la suma total de las personas llegadas de manera irregular en los últimos cinco años apenas representa el 0,2%.

Por otra parte, conviene precisar que, al margen de la excepción de Canarias, la disminución del número de llegadas irregulares de migrantes a la Unión Europea en 2020 no obedeció a la corrección de las causas estructurales que motivan las migraciones forzadas, sino que fue, fundamentalmente, el resultado del reforzamiento del control de las fronteras en el marco de las relaciones con terceros Estados de origen y tránsito, algo que CEAR observa con suma preocupación desde hace años⁶⁵, y también de las consecuencias de la pandemia. Mientras tanto, las personas necesitadas de protección internacional continúan atrapadas en tránsito en países que a menudo carecen de un sistema de protección efectivo, sin disponer de vías legales y seguras para el ejercicio de su derecho de acceso al procedimiento de asilo con todas las garantías.

64 Además de la OIM, estos datos pueden encontrarse también en el informe *Inmigración irregular 2020*, elaborado por el Ministerio del Interior: <http://www.interior.gob.es/documents/10180/11389243/Informe+Quincenal+sobre+Inmigraci%C3%B3n+Irregular++Datos+acumulados+desde+el+1+de+enero+al+31+de+diciembre+de+2020.pdf/e5553964-675a-40d7-9361-5dbf4dfd3524>

65 En su Informe 2020, CEAR puso el foco en la ayuda europea destinada, entre otros países, a Marruecos como uno de los "socios prioritarios" en la lucha contra "la migración irregular y el desmantelamiento de redes delictivas", así como con el objetivo de aumentar el número de "intercepciones y devoluciones de embarcaciones hacia sus costas".

FALLECIMIENTO DE PERSONAS MIGRANTES EN TRÁNSITO MIGRATORIO

En 2020, según la OIM, el número de personas fallecidas y desaparecidas en el Mediterráneo ascendió a 1417⁶⁶, 467 menos que el año anterior⁶⁷. Aunque se produjo un descenso del 25%, si se toma en consideración la reducción del número de llegadas por vía marítima (de 103 901 en 2019 a 85 809 en 2020), la ratio de fallecimientos en relación a las llegadas se mantuvo en niveles similares, ya que fue de 1,6 por cada 100 llegadas en 2020 frente a 1,8 por cada 100 llegadas en 2019.

El año pasado, 983 personas migrantes murieron durante su tránsito a través de la ruta central (70% del total), 330 a lo largo de la occidental (23%) y 104 en la oriental (7%). La ruta hacia Italia es la más mortífera del Mediterráneo⁶⁸; sin embargo, en la costa noroccidental de África ascendieron a 539⁶⁹, principalmente debido a los ocurridos en la navegación hacia Canarias⁷⁰. Por lo tanto, en el conjunto de las rutas mediterráneas y atlántica hacia distintos países de la Unión Europea, en 2020 hubo un total de 1957 fallecimientos, de los que 861 (el 44%) se produjeron en el tránsito marítimo hacia las costas españolas.

Asimismo, un año más, las rutas de llegada a través del Mediterráneo, en su conjunto, volvieron a ser las más peligrosas del planeta, ya que en sus aguas se produjeron el 37% de las 3778 muertes de migrantes contabilizadas. Por otro lado, es importante señalar la inclusión de un indicador de seguimiento y recuento de los fallecimientos y desapariciones de migrantes a escala planetaria (el indicador 10.7.3) en relación con la meta 10.7 de la Agenda 2030⁷¹.

2.2. EL DESCENSO DE LAS SOLICITUDES DE ASILO

Según Eurostat, en 2020 en la Unión Europea 471 270 personas solicitaron protección internacional frente a las 698 760 de 2019⁷², lo que representa una reducción del 32,5%

66 Fuente: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

67 Fuente: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

68 Tendencia que se ha mantenido en enero y febrero de 2021, con 193 migrantes fallecidos, 77 más que en el mismo periodo de 2020.

69 Fuente: <https://missingmigrants.iom.int/region/africa?region=All&route=1384>

70 Algunas organizaciones triplican la cifra de muertes en la ruta hacia Canarias incluyendo también a personas desaparecidas. Véase: <https://caminandofronteras.org/monitoreo/monitereo-del-derecho-a-la-vida-ano-2020/>

71 Véase: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-10-07-03.pdf>

72 Véase: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctzm/default/table?lang=en Salvo que se indique lo contrario, todas las cifras citadas en este epígrafe proceden de esta fuente, consultada en abril de 2021.

y la continuación de la tendencia descendente desde las 1 282 690 que lo hicieron en 2015. Esta acusada disminución se explica por el impacto de la pandemia, que motivó el cierre de las fronteras durante varios meses.

Un año más, Alemania fue el primer país receptor de personas solicitantes de asilo en la UE con 121 955, frente a las 165 615 de 2019, lo que representa una disminución del 26%. Le siguió Francia, con 93 470, frente a las 151 070 del año anterior (-61%, el país de la UE que experimentó el mayor descenso en términos porcentuales). Por segundo año consecutivo, según los datos del Ministerio del Interior, España se situó en la tercera posición, con 88 762 (frente a las 118 264 de 2019, su máximo histórico). Solo estos tres países atendieron a casi dos de cada tres solicitantes en el conjunto de la Unión Europea.

Grecia repitió en el cuarto lugar, con 39 675 (-48%). Allí la situación de las personas refugiadas es realmente dramática, puesto que permanecen atrapadas en campos en unas condiciones de hacinamiento, insalubridad y desprotección que quebrantan los más elementales derechos humanos, tal y como se examina en el segundo artículo del capítulo séptimo. El devastador incendio acaecido en septiembre en el campo de Moria, en la isla de Lesbos, donde cerca de 13 000 personas malvivían en condiciones infrahumanas en un espacio construido temporalmente para acoger a 2500, lo volvió a poner de relieve. Entonces CEAR impulsó una campaña de recogida de firmas para solicitar al Gobierno español que promoviera la reubicación urgente de estas personas, en un claro gesto de compromiso con los derechos humanos⁷³.

Italia volvió a ubicarse en quinto lugar, con 26 535 frente a las 43 770 de 2019 (-60%), a pesar de ser el segundo país en volumen de llegadas por vía marítima. Bélgica ocupó el sexto lugar con 16 710 (-39%); Suecia el séptimo, con 15 865 (-41%), y Holanda el octavo, con 15 255 (-39%).

Los principales países de origen de las personas solicitantes de protección internacional en la Unión Europea no variaron respecto a 2019⁷⁴. El primero fue Siria, con 64 540, el 14% del total, más de la mitad de ellas en Alemania. Por tercer año consecutivo, Afganistán, con 48 578, fue el segundo. En tercer lugar, se situó Venezuela, con 30 643, de las que el 93% presentaron su solicitud en España. Solo estas tres nacionalidades sumaron casi un tercio de todas las formalizadas en la Unión Europea. En cuarta y quinta posición quedaron Colombia (29 438) e Irak (18 167). Asimismo, conviene subrayar que en 2020 el 4% de todas las solicitudes fueron presen-

73 Véase: <https://www.cear.es/reubicacion-urgente-de-personas-abandonadas-en-moria/>

74 Fuente: Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO en sus siglas en inglés): *Últimas Tendencias en materia de asilo: descripción general de 2020*. <https://www.easo.europa.eu/asylum-trends-2020-preliminary-overview>





MUCHAS PERSONAS REFUGIADAS Y MIGRANTES SE QUEDAN ATRAPADAS EN TERCEROS PAÍSES ANTE EL CIERRE DE FRONTERAS DE LA UE. LA RUTA DE LOS BALKANES ES UNA DE LAS MÁS UTILIZADAS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS Y EN PAÍSES COMO BOSNIA HERZEGOVINA ESPERAN UNA OPORTUNIDAD PARA CRUZAR LA FRONTERA. EN LA IMAGEN, EL CAMPO DE LIPA, EN BIHAĆ (BOSNIA). © ANE IRAZABAL Y COSIMO CARIDI.

tadas por menores no acompañados, un punto porcentual más que el año anterior, con una cierta concentración en el último trimestre.

La tasa de reconocimiento de la protección internacional se mantuvo estable en el 33%. Los porcentajes de resoluciones positivas más elevados los tuvieron las personas originarias de Siria (84%), Eritrea (80%), Yemen (75%), Somalia (60%), China (59%), Afganistán (53%) y Palestina (51%). En el lado opuesto, llaman la atención los de Venezuela (3%) y Colombia (2%). Además, con frecuencia las tasas de reconocimiento difieren entre los diferentes países, aunque es especialmente significativo el caso de las personas nacionales de Afganistán, que en algunos países logran tasas de hasta el 99% y en otros se quedan en el 1%.

Por último, por primera vez desde 2017, en la Unión Europea se resolvieron más expedientes que solicitudes se presentaron. De este modo, se logró reducir en más de 74 000 el número de solicitantes que aguardaban la respuesta, aunque a fines de 2020 había 412 600 en esta situación.

2.3. EL NUEVO PACTO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO

En julio de 2019, ante el Parlamento Europeo, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, anunció la elaboración de un nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, cuyos objetivos principales serían el establecimiento de “fronteras fuertes” en la Unión Europea, ofrecer asilo a aquellas personas necesitadas de protección internacional y reformar el Sistema Europeo Común de Asilo preservando los valores de “solidaridad” y “responsabilidad”, así como abordar “un nuevo inicio” para la política de migraciones desde una perspectiva que combinara “humanidad y eficacia”.

Catorce meses después, el 23 de septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó el anunciado Pacto sobre Migración y Asilo⁷⁵, que fue gráficamente descrito por su vicepresidente Margaritis Schinas como una casa con tres pisos: en el primero, se encontraría la dimensión externa y la cooperación con terceros países para ayudar a sus ciudadanos y combatir el tráfico de personas; en el segundo, se establecería un sistema robusto de gestión de las fronteras exteriores europeas; y, finalmente, en el tercer piso, estarían las normas internas de solidaridad. Tanto la presidenta de la

75 Véase: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF El nuevo Pacto está acompañado de varios documentos, como son: una hoja de ruta para su implementación (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_annexe_autre_acte_part1_v6.pdf), un documento de preguntas y respuestas (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1707) y un documento de trabajo elaborado por la Comisión (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_autre_document_travail_service_part1_v3.pdf).

Comisión Europea, como la comisaria europea de Interior, Ylva Johansson, definieron esta nueva propuesta como un “nuevo comienzo” para la política migratoria y de asilo de la UE.

El Pacto sobre Migración y Asilo retomó varios planteamientos anteriores, por lo que las autoridades comunitarias instaron a alcanzar acuerdos sobre las negociaciones ya avanzadas y propusieron nuevos elementos a fin de solventar asuntos pendientes. Sus prioridades y objetivos quedaron definidos en cinco puntos.

En primer lugar, la definición de un marco común para la gestión de la migración y el asilo. Señalan la necesidad de establecer un nuevo procedimiento en frontera, con un mecanismo inédito de control previo a la entrada (“pre-entry screening”)⁷⁶ que se aplicará a todas las personas nacionales de terceros países que ingresen en territorio comunitario sin autorización. Incluye controles de identidad, salud y seguridad y toma de huellas dactilares, así como el registro de las mismas en la base Eurodac. Este sistema servirá para determinar qué procedimiento corresponde y también será de aplicación si la persona logró eludir los controles fronterizos y se encuentra ya dentro del territorio de un Estado miembro.

El establecimiento de procedimientos rápidos en frontera es uno de los aspectos más controvertidos del Pacto y las normas sobre asilo y retorno se reunirán en un único instrumento⁷⁷: si la persona solicita protección internacional, se aplicará un procedimiento rápido en frontera en caso de que provenga de países con baja probabilidad de que su solicitud sea aceptada, si su solicitud es fraudulenta o si supone una amenaza a la seguridad. El objetivo es que aquellas solicitudes con pocas posibilidades de obtener una resolución positiva sean examinadas con celeridad y sin permitir la entrada de las personas en territorio comunitario. Se contempla la posibilidad de aplicar la reubicación durante la tramitación en frontera, aunque no a niños y niñas no acompañadas, ni a familias con menores de 12 años. En el resto de supuestos se aplicará el procedimiento de asilo ordinario.

A aquellas personas que no soliciten protección internacional y a aquellas a quienes se la denieguen se les iniciará un expediente de retorno y, para que se respeten todas las garantías (incluido el principio de no devolución), se establecerá un mecanismo de monitoreo orientado por la Agencia Europea de Derechos Fundamentales. En las

76 Propuesta de Reglamento por el que se establece un control de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores. COM (2020) 612 de 23 de septiembre de 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-screening-third-country-nationals_en.pdf

77 Propuesta modificada de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. COM (2020) 611, de 23 de septiembre de 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1_en_act_part1_v3_1_0.pdf





MILES DE PERSONAS SE VIERON OBLIGADAS A ABANDONAR EL CAMPO DE REFUGIADOS DE MORIA Y A DORMIR A LA INTEMPERIE DURANTE DÍAS TRAS EL INCENDIO QUE EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2020 ARRASÓ LAS TIENDAS DE CAMPAÑA DONDE VIVÍAN ALGUNAS PERSONAS DESDE HACE AÑOS. POSTERIORMENTE FUERON REALOJADAS EN UN NUEVO CAMPAMENTO. © ANNA SURINYACH.

negociaciones se tendrá en cuenta un mayor grado de armonización de los conceptos de “país de origen seguro” y “tercer país seguro” a través de listas de la UE, identificando algunos como, por ejemplo, los balcánicos.

El Pacto plantea un marco común de solidaridad y reparto de responsabilidades; por ello retira la propuesta de 2016 de reforma del Reglamento de Dublín, que finalmente será sustituido por un Reglamento sobre gestión del asilo y la migración⁷⁸. Sin embargo, la solidaridad se basará en la reubicación o en los “partenariados de retorno” y bajo circunstancias específicas se aplicarán las contribuciones económicas y técnicas enfocadas en el refuerzo de capacidades y apoyo operativo en gestión migratoria. A través del “partenariado de retorno” los Estados miembros colaborarán en estas operaciones mediante apoyo técnico o económico a fin de garantizar su efectividad.

La Comisión plantea este marco de solidaridad y responsabilidad compartida en aras de lograr una confianza mutua a través de una gobernanza sólida y un seguimiento de la implementación. Sin embargo, cabe recordar que ya en 2016 señaló como objetivo de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo: “Avanzar hacia una política eficiente, justa y humana, una política que funcione eficazmente tanto en tiempos de calma como en épocas de presión migratoria”. El entonces comisario europeo de Inmigración, Dimitris Avramopoulos, abogó por “crear un sistema común, rápido y eficiente sobre la base de normas armonizadas y de confianza mutua entre los Estados miembros”. Sin embargo, ninguno de los documentos propuestos por la Comisión en su Agenda sobre migraciones en 2015 y 2016 fue aprobado. Y la reforma del Reglamento sobre una Guardia Europea de Fronteras y Costas (FRONTEX), adoptada por el Consejo en noviembre de 2019, fue la única que logró el acuerdo definitivo entre el Parlamento Europeo y el Consejo.

La Comisión considera la definición de las nuevas normas de asilo y retorno como una oportunidad para fortalecer las garantías y la protección de niños y niñas y manifiesta que se tendrán en cuenta sus necesidades en todas las etapas, presentando alternativas a la detención, promoviendo una ágil reunificación familiar y asegurando el derecho a ser oídos. También promete el acceso rápido a la educación y a los servicios de integración y considerará una prioridad la identificación temprana de víctimas de trata, que afecta especialmente a mujeres y niñas.

No obstante, ese marco común para la gestión de la migración y el asilo tiene un punto de partida erróneo, porque se sustenta en el establecimiento de un sistema conjunto y efectivo de retornos, sobre la base de la propuesta de reforma de 2018 de

78 Propuesta de Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración. COM (2020) 610 de 23 de septiembre de 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal-regulation-asylum-migration_en-1.pdf

la Directiva de Retorno. El proyecto es la construcción de un sistema común europeo de retornos que combine estructuras dentro de la UE y una mayor cooperación con los países de origen y de tránsito en este terreno, en el que FRONTEX mantendrá un rol principal. El retorno voluntario se convierte, a su vez, en una meta estratégica.

El segundo objetivo prioritario del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo es la creación de un sistema sólido de organización y respuesta ante las crisis. Así, plantea un Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias⁷⁹ que ofrezca una respuesta coordinada y sobre todo preventiva y que establecerá medidas de carácter temporal y extraordinarias⁸⁰. Permitirá que los Estados miembros respondan ante estas situaciones y establecerá un mecanismo para otorgar protección de manera inmediata, al tiempo que reforzará la solidaridad a partir del nuevo Reglamento de Gestión de la Migración y del Asilo. La Directiva de Protección Temporal será derogada y se aprobará una norma que establecerá nuevos mecanismos para otorgar de manera inmediata la protección internacional en situaciones de crisis.

El tercer objetivo es incrementar la eficacia de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE. Para ello, se elaborará un documento de estrategia política para un periodo plurianual y un ciclo de implementación para el primer semestre del 2021, en el que se establece un marco a todos los actores principales a escala comunitaria y nacional en las áreas de gestión de fronteras y retorno. Respecto a las operaciones de búsqueda y rescate, aboga por un sistema de solidaridad más predecible de desembarco y por el aumento del apoyo de FRONTEX y de la cooperación y coordinación entre los Estados miembros⁸¹. A su vez, la Comisión presentará una estrategia para el futuro del Tratado de Schengen, con un programa de cooperación y apoyo, y promoverá un Foro Schengen que, con periodicidad anual, reunirá a todas las autoridades competentes, como es el caso de los ministros de Interior.

En cuarto lugar, se incide en el refuerzo de la lucha contra el tráfico de personas. La Comisión anunció un nuevo plan de acción en esta materia con vigencia hasta 2025 que reforzará la Directiva de Sanciones a los Empleadores, con el objetivo de impedir

79 Recomendación de la Comisión relativa a un mecanismo de la UE para la preparación y la gestión de las crisis relacionadas con la migración (Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias), C (2020) 6469, de 23 de septiembre de 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission_recommendation_on_an_eu_mechanism_for_preparedness_and_management_of_crises_related_to_migration_migration_preparedness_and_crisis_blueprint_0.pdf

80 Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo. COM (2020) 613 de 23 de septiembre de 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal_for_a_regulation_of_the_european_parliament_and_of_the_council_addressing_situations_of_crisis_and_force_majeure_in_the_field_of_migration_and_asylum.pdf

81 Recomendación de la Comisión sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas. C (2020) 6468, de 23 de septiembre de 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-recommendation-cooperation-operations-vessels-private-entities_en_0.pdf

la contratación de personas en situación irregular, y promoverá la cooperación con terceros países en políticas de seguridad común y defensa.

Y, por último, el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo pone un énfasis especial en reforzar la cooperación bilateral, regional y multilateral con los países de origen y tránsito, como Turquía, los Estados del Magreb y de los Balcanes, incluso con naciones de Asia y América Latina, a fin de avanzar en las políticas de retorno. En cambio, las referencias a las vías legales y seguras se limitan a fortalecer los compromisos de reasentamiento de los Estados, al igual que de otras vías complementarias, como los esquemas de admisión humanitaria o de estudio y trabajo, el patrocinio comunitario o privado y la atracción de capacidades y talento a la Unión Europea⁸².

Finalmente, en noviembre de 2020 se anunció el Plan de Acción para la Integración e Inclusión 2021-2024⁸³.

UNA OPORTUNIDAD PERDIDA

El anuncio en julio de 2019 del nuevo Pacto de Migración y Asilo fue recibido como una oportunidad para el cambio necesario hacia un mayor compromiso con la protección de las personas refugiadas. Los acuerdos adquiridos en el Pacto Mundial de Refugiados, pese a su carácter no vinculante, infundieron cierta esperanza en una mejora del sistema de asilo, la ampliación de las vías legales y seguras, la agilización de los procedimientos de reunificación familiar y la renuncia a la externalización de fronteras y las políticas de retorno como ejes de la política migratoria.

Igualmente, el Pacto Global de Naciones Unidas para unas “Migraciones Seguras, Ordenadas y Regulares” fue el primer acuerdo intergubernamental negociado bajo sus auspicios para tratar de forma integral todas las cuestiones relacionadas con esta materia y apostó por facilitar la migración segura, ordenada y regular y fortalecer la disponibilidad y flexibilidad de las vías legales. Entre sus 23 objetivos, se comprometió a “gestionar las fronteras de manera integrada y segura, fortalecer los procedimientos y mecanismos para la determinación del estatus jurídico de las personas migrantes y utilizar su detención solo como última opción y trabajar en las posibles alternativas”. Sin embargo, el anunciado Pacto parece haber optado por la dirección contraria.

82 Recomendación de la Comisión sobre vías legales para la protección en la UE: promover el reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias. C (2020) 6467 de 23 de septiembre de 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission_recommendation_on_legal_pathways_to_protection_in_the_eu_promoting_resettlement_humanitarian_admission_and_other_complementary_pathways.pdf

83 Véase: <https://www.futurodeeuropa.eu/integracion-e-inclusion-2021-2027/>

La propuesta de la Comisión incluida en el Pacto, que tendrá que ser debatida y lograr acuerdos en el Parlamento Europeo y el Consejo, no es sino la continuación de la Agenda de 2015, con una profundización en aspectos relativos al retorno y la externalización. Por delante queda un periodo intenso de reformas legislativas, como por ejemplo la relacionada con la propuesta de reforma del Reglamento de Procedimientos de 2016 sobre el uso eficaz y flexible de los procedimientos fronterizos, el único instrumento legislativo en este terreno. Además, se retirará la propuesta de 2016 de reforma del Reglamento de Dublín; se relanzará la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, que se sustituirá por un Reglamento sobre gestión del asilo y la migración y la propuesta de aprobación de un reglamento que abordará situaciones de crisis y fuerza mayor; y se deroga la Directiva de Protección Temporal.

No se han corregido tampoco las lagunas y fallos evidenciados desde entonces, sino que se mantiene un modelo de gestión restrictivo en términos de derechos, con un excesivo enfoque en los retornos y un refuerzo del control y la externalización de las fronteras, con el riesgo de vulneración del principio de no devolución y de las garantías reconocidas.

En cuanto al nuevo procedimiento de control previo a la entrada (“pre-entry screening”) y al procedimiento acelerado propuesto, pueden suponer un grave riesgo de reducción de las garantías procedimentales debido a los breves plazos establecidos y los posibles incumplimientos del principio de no devolución y porque suponen un uso excesivo de la detención. Se corre el riesgo de extender la situación de las islas griegas a todas las fronteras mediante detenciones prolongadas. Y en este punto emerge el interrogante sobre qué les sucederá a las personas que vean denegada su solicitud de protección internacional, pero estén protegidas por el principio de no devolución. Además, se propone un nuevo “criterio” por nacionalidad, al establecer que las solicitudes que provengan de países con bajas tasas de reconocimiento (resoluciones positivas menores al 25%) se examinen rápidamente, una indicación discriminatoria que contraviene la esencia del derecho de asilo.

El nuevo procedimiento en frontera se funda en la premisa de que la mayoría de personas que llegan a la UE carecen de necesidades de protección, es decir, prejuzga situaciones que deben ser analizadas individualmente y en los plazos establecidos, incompatibles con los procedimientos acelerados. Además, la posibilidad de emitir una decisión sobre la solicitud de protección internacional y sobre el retorno en el mismo acto reduce las garantías y pone en riesgo el principio de no devolución.

Respecto al sistema de solidaridad propuesto, en lugar de definir un mecanismo obligatorio de reubicación, define un “menú a la carta” para los Estados, que pone

el foco especialmente en el retorno y deja en un segundo plano la protección de las personas que llegan. No solo queda en entredicho el principio de solidaridad europeo, sino que también preocupa el concepto “partenariado de retorno” y sus posibles consecuencias.

A su vez, el nuevo Reglamento propuesto sobre una gestión de la migración y del asilo pretende sustituir al modelo fracasado del sistema Dublín III, pero mantiene sus deficiencias, entre ellas el establecimiento de la responsabilidad del estudio de las solicitudes en el primer país de entrada y, por tanto, no ofrece soluciones a las necesidades de España, Italia, Grecia o Malta.

Por otra parte, pese a que se han recomendado y establecido propuestas en relación con la prevención y la gestión de las situaciones de crisis o de riesgo de crisis, de nuevo se ha perdido la oportunidad de establecer un acuerdo sobre un mecanismo de desembarco seguro y de posterior reubicación obligatoria. Un aporte positivo es la mención de las operaciones de búsqueda y rescate y el desembarco en todas las propuestas, aunque estas materias no se abordan de manera coordinada y con financiación de la UE. Es positiva la mención de la no criminalización de la acción humanitaria en el Mediterráneo, aunque conviene recordar que los Estados tienen obligaciones ineludibles de búsqueda y rescate en el mar de acuerdo con el Derecho Internacional.

En cuanto a la posibilidad de derogación de la Directiva sobre Protección Temporal y su sustitución por otro instrumento para hacer frente a las situaciones de crisis, se corre el riesgo de que no se aplique, tal y como sucedió con esta Directiva incluso en los momentos más críticos para las personas refugiadas, por ejemplo, en 2015.

Las propuestas de relación con terceros países conservan el enfoque basado en la externalización de la gestión migratoria y excluyen medidas que garanticen la protección de las personas migrantes y refugiadas. Además, sigue existiendo un elevado riesgo de condicionar la ayuda al desarrollo a la colaboración en materia de gestión migratoria, obligando a que países que no pueden asegurar el debido respeto a los derechos humanos asuman cargas excesivas de acogida de personas con necesidad de protección internacional. Un claro ejemplo es el acuerdo UE-Turquía y su impacto negativo en los derechos humanos, un ejemplo que pudiera replicarse en la relación con otros países.

La propuesta pone un énfasis excesivo en el incremento de los retornos, lo que conlleva un riesgo de que se realicen a países no seguros. Además, pese a que aún es pronto para determinar si ciertos países los admitirán, en el caso de que se nieguen, se corre el riesgo nuevamente de mantener a las personas en situaciones de detención

prolongadas en los casos de los procedimientos en frontera o en situaciones de limbo jurídico.

Nuevamente, siguen faltando propuestas efectivas sobre vías legales de acceso, pese a que se haya publicado una recomendación en relación con el reasentamiento, cuyo marco normativo no establece una cuota obligatoria para los Estados miembros.

Los gobiernos de los países del sur de la UE, en una carta dirigida a la presidenta de la Comisión con posterioridad al anuncio del Pacto, consideraron que el mecanismo establecido es vago y complejo, plantea soluciones poco realistas que no funcionarán y elude la migración legal íntimamente ligada a los flujos irregulares. Asimismo, pidieron más equilibrio entre responsabilidad y solidaridad y señalaron que carece de sentido convertir los retornos en el pilar de la política migratoria.

El 1 de enero de 2021, Portugal ha asumido la presidencia rotatoria del Consejo con el desafío de lograr un Pacto migratorio en un contexto, aún marcado por la pandemia, de visibles divisiones y de indiferencia de algunos Estados ante la necesidad perentoria de avanzar hacia un marco normativo respetuoso con los derechos humanos.

