

# Investigación

## por Causa

### Balance de un año del Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea

#### Un consenso en negativo

En septiembre de 2020, la Comisión Europea publicaba el Nuevo Pacto de Migración y Asilo (en adelante ‘el Pacto’) que debiera haber supuesto el punto final a cinco años de improvisación e insolidaridad desde la crisis de acogida de 2015. El Pacto respondía al compromiso del [gabinete Von der Leyen](#) con sus orientaciones políticas, interpelaba a las instituciones, proponía cambios legislativos y operativos relevantes y apelaba al desbloqueo político de reformas encalladas. A pesar del esfuerzo narrativo por “normalizar” y sacar las migraciones de las garras del populismo xenófobo, la agenda política de la Comisión Von der Leyen no dejaba de ser vino viejo en odres nuevos. El balance de este periodo es desigual, fruto de la complejidad y disparidad de instrumentos normativos y actores implicados. Un año después, el Pacto revela:

→ Falta de solidaridad y compromiso, salvo en todo lo relativo a la securitización de fronteras

→ Deslocalización del control migratorio a fronteras avanzadas, consolidándose la agenda externalizadora europea a través del condicionamiento de la ayuda y la acción exterior a la cooperación de países terceros (impedir salidas, facilitar retornos y readmisión)

→ Estancamiento y retrocesos en la gestión de la migración y del asilo, áreas donde más necesaria se hace la solidaridad y el reparto de responsabilidades

→ Falta de valentía y visión política en lo que se refiere a migración regular e inclusión

→ La consolidación de una narrativa de excepción basada en el miedo y la seguridad, perdiendo la oportunidad de normalizar un fenómeno ineludible y necesario

Este documento complementa el que publicamos en septiembre de 2020<sup>1</sup> cuando vio la luz el Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea (EU)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Fundación porCausa, 2020: Guía de lectura y valoración sobre el Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea [https://porcausa.org/wp-content/uploads/2020/10/Nuevo-Pacto-de-Migracio%CC%81n-y-Asilo-de-la-Comisio%CC%81n-europea\\_oct2020.pdf](https://porcausa.org/wp-content/uploads/2020/10/Nuevo-Pacto-de-Migracio%CC%81n-y-Asilo-de-la-Comisio%CC%81n-europea_oct2020.pdf)

<sup>2</sup> Comisión Europea, 2020: [Comunicación](#) relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo [COM\(2020\) 609 final](#). “Un nuevo comienzo en materia de inmigración: Crear confianza y encontrar un nuevo equilibrio entre responsabilidad y solidaridad” ([Comunicado de prensa](#) + [Web](#) en español + [MEMO](#)).

## ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL PACTO

El Pacto Migratorio y de Asilo pretendía crear un nuevo enfoque fresco e integrador mediante procedimientos más eficaces y un nuevo equilibrio entre responsabilidad y solidaridad. Pero lejos de mejorar el compromiso común, el Pacto parece más bien el resultado de un rompecabezas de compromisos bilaterales entre la Comisión y cada Estado miembro, reflejando una lógica más intergubernamental que europea. Un año después, y sin sorpresas, se ha perpetuado el *statu quo* previo, donde la miopía securitaria apenas deja ver una visión a medio o largo plazo. El avance de las propuestas anunciadas en el Pacto de 2020 tienen un **balance desigual, reflejo de la complejidad y disparidad de instrumentos normativos y actores implicados**. En el afán de establecer un marco europeo común global para la gestión del asilo y la migración se ponen en el mismo saco políticas de asilo, retornos y control de fronteras, creando confusión e incoherencias jerárquicas, competenciales y jurídicas<sup>3</sup>. Esta mezcla perjudica esencialmente los derechos de los migrantes y el vaporeado derecho de asilo, justo en el 70 aniversario de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados. Los ejes del blindaje fronterizo, los retornos y la externalización de las fronteras son los que mayor empuje y consenso han obtenido, siendo las áreas donde el Pacto ha materializado sus resultados más visibles. Por el contrario, las áreas donde se requiere mayor solidaridad y reparto de la carga siguen bloqueadas y sin avance aparente. La migración regular, más allá de una mejorada narrativa, sigue adoleciendo de falta de valentía política y de cortoplacismo. La promoción de una migración segura, ordenada y regular, mantra de toda norma o postulado relacionado con las políticas migratorias, tiene un decepcionante reflejo en el Pacto. Una oportunidad perdida para normalizar el debate migratorio y abordar más vías legales y seguras adaptadas a las necesidades de las sociedades europeas.

### 1. Control de fronteras exteriores: vector de la política migratoria.

El blindaje fronterizo, la contención y el retorno fueron la piedra angular del Pacto y desde entonces han sido una prioridad y el único campo de entendimiento y avance europeo. La **Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)**, a pesar de haber pasado su peor crisis reputacional<sup>4</sup>, ha sido siempre premiada. Tras su nuevo mandato reforzado en 2019, en abril de 2021 se erigió de facto en una agencia europea del retorno, acumulando la gestión y coordinación del retorno voluntario y la reintegración a su papel de coordinador de retornos forzados. A pesar de los retrasos en el reclutamiento y las dificultades de materializar su nuevo mandato, la formación de una Guardia Permanente de Fronteras y Costas sigue su curso, y está ya desplegada en Grecia, Italia, España, Bulgaria, Rumanía, Lituania y en los Balcanes Occidentales.

---

<sup>3</sup> Evelien BROUWER; Giuseppe CAMPESI ; Sergio CARRERA, Roberto CORTINOVIS, Eleni KARAGEORGIU, Jens VEDSTED-HANSEN, Lina VOSYLIŪTĖ Informe para la Comisión LIBE del Parlamento Europeo: [The European Commission's legislative proposals in the New Pact on Migration and Asylum \(2021\)](#)

<sup>4</sup> Fundación porCausa, 2021: *Frontex: el guardián descontrolado* [https://porcausa.org/wp-content/uploads/2021/06/Frontex\\_2021.pdf](https://porcausa.org/wp-content/uploads/2021/06/Frontex_2021.pdf)

# Investigación

por Causa

El nuevo **Reglamento de Eurodac**<sup>5</sup>, cuyo propósito inicial era facilitar la política de asilo y la aplicación del Reglamento de Dublín<sup>6</sup>, ha convertido este sistema informático dactiloscópico a gran escala en una **herramienta poderosa para la vigilancia biométrica masiva** en el ámbito del control migratorio<sup>7</sup>. El objetivo de la reforma es hacer el sistema más eficiente y tener una imagen más clara de los movimientos secundarios dentro del espacio interior UE. Su **ponente** en la Comisión LIBE (Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior) del **Parlamento Europeo (PE) es Jorge Buxadé, eurodiputado de VOX** (ECRG<sup>8</sup>). La estimación de costes de la reforma es de casi 30 millones de euros. La actual propuesta fue elaborada sin ningún estudio de impacto ni consulta pública previos, a pesar de su efecto directo en los derechos fundamentales. Se trata de establecer un vínculo directo entre las solicitudes y los solicitantes, de manera que se evitaran las deficiencias y duplicidades en los datos y análisis de asilo y migración<sup>9</sup>. El texto propone la ampliación del procesamiento de datos a más categorías (como la de los rescatados en operaciones de búsqueda y salvamento) y su almacenamiento por 5 años (antes, 18 meses). También incluye la recogida de datos biométricos de niños sin el propósito concreto de protegerlos. Como señalan Amnistía Internacional y otras ONG, la simple activación de la alerta de seguridad (security flag) al interconectar las bases de datos, podría suponer la estigmatización del solicitante de asilo y el consiguiente bloqueo de su expediente.

La nueva **Agencia de Asilo de la UE (EUAA)** sobre la base de la Oficina EASO ha sido aprobada en [1ª lectura por el pleno del PE](#) y espera tan solo la adopción del Consejo. Será una agencia independiente de pleno derecho encargada de: garantizar la convergencia en la evaluación de las solicitudes de protección internacional y prestar asistencia operativa y técnica a los EM que los soliciten; asistencia a la cooperación con países terceros y la publicación regular de informes sobre los países de origen; la creación de un equipo de 500 expertos nacionales para ayudar en situaciones de crisis; o la supervisión de la aplicación de las normas en materia de asilo a través de un futuro mecanismo aplicable una vez se revise el Reglamento Dublín. Aunque los Estados miembros (EM) siguen siendo competentes a la hora de admitir o rechazar las solicitudes de protección internacional, la nueva EUAA avanza hacia una mayor integración a través de un mecanismo de tramitación conjunta en situaciones de excepcional volumen de solicitudes, consistente en el despliegue de equipos conjuntos en cuyo procesamiento, la EUAA hará recomendaciones sobre casos de asilo al EM<sup>10</sup>. El [presupuesto](#) de EASO/EUAA se ha multiplicado casi por diez desde 2014, pasando de 14,6 millones de euros en 2014 a 142 millones de euros en 2021. Pero habrá que estar atentos para que el nuevo mandato de la EUAA no se convierta en un amable [complemento de](#)

---

<sup>5</sup>**Eurodac** es el sistema europeo de comparación de impresiones dactilares de los solicitantes de asilo

<sup>6</sup>El **Reglamento de Dublín** establece los criterios y mecanismos para identificar a cuál de los Estados miembros le corresponde examinar una solicitud de asilo presentada en uno de ellos por un ciudadano de un tercer país o un apátrida, para obtener el estatuto de refugiado o de protección subsidiaria. Hoy está vigente **Dublín III** (2013) por el que rige como primer país responsable del examen de la solicitud aquel en el que se tomaron las huellas dactilares o donde se haya presentado la solicitud.

<sup>7</sup> Eurodac es gestionado por la Agencia europea [eu-LISA](#) (Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas TI de Gran Escala en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia) a cargo de la gestión operativa de sistemas informáticos a gran escala del área de asilo, gestión de fronteras y migración de la UE.

<sup>8</sup> Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos ([ECR](#) en sus siglas en ingles)

<sup>9</sup>Actualmente, no es posible saber cuántos solicitantes hay en la UE porque los datos recabados se refieren a solicitudes y una sola persona puede presentar varias solicitudes. Se quiere transformar Eurodac de una base de datos que cuenta solicitudes a una que cuenta solicitantes.

<sup>10</sup> David Fernandez Rojo, 2018 ["From EASO to the European Agency for Asylum: "Business as Usual?"](#)

# Investigación

por Causa

[Frontex](#), de manera que lo que no se haya frenado en la frontera, la nueva Agencia trate de reubicarlo en países terceros.

El **Reglamento de Control** ([Screening Regulation](#)) también anunciado en el Pacto, por el que se podría controlar y detener previamente a la entrada en territorio UE a ciudadanos no europeos en la frontera exterior o después del desembarco, ha sido muy criticado. Incluye la introducción de una **ficción legal como sería la no-entrada, o limbo** en el que esas personas quedarían desamparadas de su derecho a solicitar el asilo y la protección del principio de no devolución. Ante las críticas y el previsible abuso del recurso a la detención, la Presidencia eslovena (2021) lo ha desvinculado del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración (RAMM) para evitar otro escollo en su ardua negociación.

La **Estrategia para un espacio Schengen** plenamente operativo y resiliente, publicada en junio 2021<sup>11</sup>, vuelve a fundamentarse en el blindaje de las fronteras exteriores, el refuerzo del espacio Schengen en materia de prevención y lucha contra las amenazas a la seguridad –incluidos los movimientos secundarios–<sup>12</sup> y en la mejora de su gobernanza. **Doce ministros de interior** (de Lituania, Polonia, Letonia, Hungría, República Checa, Austria, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Grecia, Estonia y Eslovaquia) pidieron por carta a la Comisión Europea (7 de octubre 2021) la **revisión del Código de Fronteras de Schengen (SBC)**, y la **financiación por parte de la UE de muros y vallas fronterizas**. La UE ya ha confirmado que no financia muros físicos pero, de cambiar este criterio, supondría un nuevo ataque al maltrecho derecho de asilo, al implicar indirectamente la legalización de los “rechazos” en frontera y la imposibilidad de solicitar asilo en territorio europeo. El [14 de diciembre de 2021](#) la **Comisión Europea propuso un refuerzo de la gobernanza del espacio Schengen**, con medidas que incluyen el refuerzo de la cooperación policial en zonas fronterizas para identificar a migrantes en situación irregular y devolverlos al país de origen, así como la posibilidad de introducir restricciones temporales de viaje en las fronteras exteriores en caso de amenaza para la salud pública o para la seguridad y orden público (exceptuando viajeros esenciales y ciudadanos de la UE). En el contexto de Bielorrusia, la Comisión propuso el [1 de diciembre de 2021 medidas excepcionales](#) para responder a la instrumentalización<sup>13</sup> de la migración, como que los EM puedan gestionar las fronteras exteriores limitando el número de pasos fronterizos y aumentando la vigilancia en fronteras. Corresponde ahora al PE y Consejo examinar y adoptar la propuesta, pero el debate está muy polarizado.

La Comisión presentó en septiembre de 2021 el **Plan de acción renovado de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2021-2025)**. La Plataforma para la Cooperación Internacional para Inmigrantes Indocumentados ([PICUM](#)) critica el texto por perpetuar la confusión en torno a la facilitación de la migración irregular. No todos los facilitadores son redes criminales sino muchas veces redes familiares y de ayuda a los migrantes que no encuentran vías para llegar de manera regular, segura y ordenada. No cambiar el foco hacia

---

<sup>11</sup> [Comunicado](#) de prensa + [Q&A](#)

<sup>12</sup> “Movimientos secundarios, la patera invisible”, Esglobal 2019: <https://www.esglobal.org/movimientos-secundarios-la-patera-invisible/>

<sup>13</sup> Propuesta de decisión del Consejo- COM(2021)752 sobre medidas provisionales de emergencia en beneficio de Letonia, Lituania y Polonia: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0752&from=EN>

# Investigación

## por Causa

la falta de vías legales tan solo eterniza el modelo securitario y criminaliza la ayuda y la migración como una amenaza. Indirectamente se legitiman violaciones gravísimas de derechos humanos, como las de Libia y otras fronteras que escapan al escrutinio público. La digitalización de la lucha contra el tráfico ilícito abre también la puerta al rastreo de redes, uso de inteligencia artificial y probables perfiles discriminatorios.

## 2. Gestión de la migración y el asilo: estancamiento y regresión general del derecho al asilo.

Es en el ámbito del asilo donde la discordia y la falta de avances se aprecia mejor. Las diferentes visiones y la insolidaridad (este/oeste, norte/sur, países de primera línea/movimientos secundarios, etc.) han entorpecido la propuesta central del Pacto: el **Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración (RAMM)**. Con el fin de crear un marco común para el asilo y relanzar un agonizante Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), la propuesta de RAMM nació por un lado demasiado ambiciosa y por otro falta de rigor al dejar demasiada discreción a los EM, lo que limita seriamente su impacto. El Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados (ECRE/European Council of Refugees and Exiles)<sup>14</sup> considera indispensable una revisión profunda del reparto de responsabilidades, y recomienda centrarse en el cumplimiento de la legislación de asilo por parte de los EM en lugar de tratar de deslocalizar y responsabilizar a países terceros de su incumplimiento. También se ha alertado sobre la probable difuminación<sup>15</sup> entre políticas de gestión de asilo y migración en el marco del Pacto y del RAMM, que pondría en peligro las salvaguardias de la protección internacional. El enfoque de “solidaridad flexible pero obligatoria” del RAMM pone en riesgo la seguridad jurídica. La llamada solidaridad asimétrica, o *solidaridad a la carta*, casa difícilmente con el art. 78.3 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)<sup>16</sup>. En cualquier caso, el borrador presentado por el ponente sueco del PPE Tomas Tobé el [26 de octubre de 2021](#) no parece haber convencido y se prevé un nuevo estancamiento de la propuesta.

El [Reglamento de crisis y fuerza mayor](#), anunciado a modo de caja de herramientas en caso de situaciones excepcionales de presión en las fronteras exteriores, y que debería complementar al RAMM en momentos de estrés, no es convincente ni justifica procedimientos fronterizos excepcionales que probablemente amplíen el recurso a la detención o la falta de acceso al asilo. La imprecisión jurídica de términos como “crisis” o “fuerza mayor” quedan en manos de la Comisión y los EM respectivamente, dando un paraguas legal a medidas discrecionales y subjetivas. Organizaciones como [ECRE](#) o [Meijers Committee](#) desconfían de esa falta de definición, que puede entrañar restricciones de derechos fundamentales de los demandantes de asilo. El [9 de diciembre](#) de 2021 se cerró el plazo para presentar enmiendas y en enero de 2022 seguía a la espera de adopción por parte de la [comisión LIBE](#).

<sup>14</sup> <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/05/Policy-Note-33-es.pdf>

<sup>15</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697130/IPOL\\_STU\(2021\)697130\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697130/IPOL_STU(2021)697130_EN.pdf)

<sup>16</sup> Art. 78,3 [TFUE](#): 3. Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.

# Investigación

por Causa

## 3. Externalización y retornos: fronteras avanzadas y condicionalidad de la ayuda.

La **externalización del control migratorio** es otro de los ejes ganadores del Pacto. Más allá de las referencias retóricas al carácter estratégico de la relación con países de origen y tránsito, el Pacto insiste en la misma **lógica unilateral y utilitarista** de los últimos años. La deslocalización del control migratorio es cada vez más sofisticada y visible a través de su imbricación con otras políticas y herramientas financieras, bien como estímulo a la colaboración o, a las malas, condicionando su acceso a financiación, a visados o a avances en las agendas nacionales o regionales con Europa.

La **lógica de combatir las causas de las migraciones** otorgando un potencial mágico a la ayuda al desarrollo como freno a la movilidad humana ha puesto políticas europeas al servicio de la contención, el retorno y la readmisión. Es el caso de la política de vecindad y ampliación, acción humanitaria, cooperación al desarrollo o acción exterior, entre otras.

La lógica externalizadora de la UE ya venía desplegándose diplomáticamente [en procesos regionales](#) así como en acuerdos bilaterales con terceros estados de origen y tránsito. Este es el caso del Proceso de migración y movilidad África-UE, el Proceso de Rabat, el Proceso de Jartum o, de manera más amplia, el Plan de Acción Conjunto de La Valeta desde 2018. El Pacto da impulso a esta deslocalización en los documentos de la Comisión, llamados ***Puesta en funcionamiento del Pacto. Planes de acción para fortalecer asociaciones integrales de migración con países de origen y tránsito prioritarios***. Aquí se pueden consultar los borradores de octubre de 2021 sobre [Níger](#), [Afganistán](#), [Bosnia y Herzegovina](#), [Libia](#), [Marruecos](#) y [Túnez](#) (gracias a Statewatch).

El **Fondo Fiduciario de la UE para África (EUTF)** creado en 2015 fue el instrumento más visible de la política migratoria surgida de la crisis de acogida en la Cumbre de La Valeta. Su sucesor en este marco presupuestario, el nuevo **Instrumento IVDCI**<sup>17</sup> para Una Europa Global ([Instrumento](#) de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional) refleja un esfuerzo de racionalización financiera del gasto, fusionando varios instrumentos, como el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), el Instrumento Europeo de Vecindad (ENI) o el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (DCI), entre otros.

El IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés) cuenta con un **presupuesto de 79.462 millones de euros para el periodo 2021-2027**. Establece explícitamente que **el 10 % de su dotación financiera** debe dedicarse a **acciones de apoyo a la gestión y la gobernanza de la migración y el desplazamiento forzoso**. Esto implica que a la hora de planificar las relaciones bilaterales con la UE, ésta será un área prioritaria a nivel nacional y si no es suficiente, esas acciones aparecerán en la planificación regional. Esa planificación orientada al control migratorio también está presente en aquellos estados en fase de pre-adhesión financiados en el marco del [Instrumento de asistencia de preadhesión \(IAP III\)](#), como es el caso de varios países de los Balcanes Occidentales.

El hecho de que el IVDCI se oriente a “erradicar la pobreza y promover el desarrollo sostenible, la prosperidad, la paz y la estabilidad” exigiendo un 10% de su financiación a la gestión y la gobernanza de la migración, incluidas acciones que aborden las causas

<sup>17</sup>Ficha NDICI [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/factsheet-global-europe-ndici-june-2021\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/factsheet-global-europe-ndici-june-2021_es.pdf) y Reglamento por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global ( 2021): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0947&from=EN>

# Investigación

## por Causa

profundas de la migración irregular consolida el enfoque de la **condicionalidad relacionada con la migración**. Implica que **los acuerdos de asociación y asociaciones y financiación a países terceros dependen o se ponderarán según la cooperación en materia de migración**. Disfrazado de la terminología condescendiente habitual (asociación, interés mutuo, etc.) se esconden frecuentemente ‘imposición’ y ‘presión’ para la aceptación de condiciones que no compensan los sacrificios.

Un ejemplo claro es la decisión del [Consejo](#)<sup>18</sup> del 7 de octubre de 2021 de suspender temporalmente la aplicación del Código de visados Schengen a **Gambia** por no cooperar diligentemente en las operaciones de retorno y readmisión de sus nacionales. Es la primera vez que se materializa esa amenaza desde que la **UE decidió en 2019 utilizar el Código de visados Schengen como medio de presión**. El proceso comienza con la inclusión de los países incumplidores en una lista elaborada por la Comisión que se propone al Consejo. Gambia ha sido la primera, pero Bangladesh e Irak son los siguientes.

La otra cara de la condicionalidad es la de aquellos Estados que han sabido jugar la baza de cancerberos de la UE, como es el caso de Turquía o Marruecos, o aquellos países sin vecindad europea pero que sirven de contención a previsibles desplazamientos forzados (como es el caso de Pakistán o Irán en el contexto de Afganistán). Sin olvidar la cuestión pendiente de reforzar el escrutinio o monitorización de esos fondos, frecuentemente en manos de gobiernos no precisamente democráticos ni garantistas.

## 4. Migración regular y políticas de inclusión: otra oportunidad perdida

### Migración legal: falta de voluntad política y persistencia del enfoque nacional

Aunque el texto del Pacto asegura que “la UE está perdiendo en este momento la carrera global por el talento”, la Comisión Europea relegó la movilidad de trabajadores y sus familias a las últimas páginas del documento. Esta contradicción y la eterna postergación de la movilidad laboral a un lugar secundario respecto al control de la migración irregular ([minoritaria](#)) no deja de asombrar ante las evidencias del declive laboral y demográfico de Europa. A pesar de presentarse como un cambio de visión, el Pacto no incluye ninguna propuesta específica nueva sobre la migración laboral para trabajadores de media o baja cualificación. Por el contrario, y en consonancia con la obsesión por el control migratorio, parece que se identificaran las vías legales como debilidades o fallos del sistema, dentro de la lógica securitaria. Es en este apartado donde mayor contradicción alberga la narrativa y el contenido del Pacto.

En el informe de 2019 sobre el [coste de la ‘no-Europa’](#) en el ámbito de la migración regular, se calcula que igualar el trato de los trabajadores nacionales y migrantes, eliminar barreras adicionales a su acceso al mercado laboral de la UE o una mayor actuación de la UE en la armonización de estas políticas, podría reportar hasta 21.750 millones de euros en beneficios.

En 2021, en la era post-Covid-19, un [informe](#) encargado por el Parlamento Europeo cuantifica en **74.000 millones de euros al año las ganancias del PIB a largo plazo** en un escenario en el que se combinaran el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, la

---

<sup>18</sup> Decisión de ejecución del Consejo sobre la suspensión de determinadas disposiciones del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en relación con Gambia: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11748-2021-INIT/es/pdf>

# Investigación

por Causa

equiparación de derechos de nacionales y extranjeros y el refuerzo de la protección de los trabajadores migrantes. Una mayor movilidad intracomunitaria, la no discriminación, el cumplimiento de los derechos de los trabajadores migrantes, o la armonización de su marco legal, entre otras irían siempre en beneficio de la sociedad y la economía europeas.

El [7 de octubre de 2021](#) fue finalmente adoptada la **Directiva sobre la Tarjeta Azul, para personas de alta cualificación procedentes de países terceros**, que llevaba en la mesa desde tiempos de la Comisión Junker ([2016](#)). A pesar de ser el logro más visible en esta materia, el texto final del Consejo ha dejado en el camino las propuestas más prometedoras de la Comisión<sup>19</sup>, y su falta de ambición probablemente lastre el avance de otras propuestas vinculadas a ella. Se [desaprovecha el gran potencial](#) que podría tener la UE a la hora de atraer talento en su conjunto, para mantener los esquemas nacionales en un mercado fragmentado y dispar que desincentiva a los potenciales solicitantes.

El Pacto opta por la refundición y el refuerzo del status quo. Es el caso de **1)** la revisión del **Procedimiento Único de Solicitud de Residencia** para nacionales de terceros países, y **2)** las negociaciones sobre la [revisión de la Directiva sobre la concesión de la residencia de larga duración](#), ambas sin grandes avances en su tramitación. Es cierto que el Parlamento Europeo recientemente [acogió con entusiasmo esta iniciativa](#), principalmente la posibilidad de acortar a tres los años necesarios para conseguir este permiso, pero la postura del Consejo en la discusión sobre la Tarjeta Azul anticipa ya un resultado decepcionante.

Por su parte, la búsqueda de **Asociaciones de Talento (EU Talent Pool)** a modo de plataforma de contratación internacional para atraer profesionales que se adapten a las necesidades laborales y de competencias de la UE según la coyuntura, no deja de ser un instrumento no vinculante desde el punto de vista legal. No obstante, queda por ver cómo se desarrolla esta iniciativa en los próximos meses. En la [resolución del 25 de noviembre de 2021](#) el Parlamento Europeo solicitó a la Comisión que presentara una propuesta legislativa sobre esta cuestión, antes del 31 de enero de 2022.

**[“Promover la migración regular a Europa: Un documento de debate”](#)**

Fundación porCausa, Center for Global Development, Hello Europe y Overseas Development Institute (2020):

---

<sup>19</sup> Medidas positivas que han desaparecido del texto final: pasar de 90 a 60 los días de los que disponen los EM para resolver las solicitudes de Tarjeta Azul (TA); abandonar las normativas nacionales análogas a la TA y que compiten con ella; reducir de 5 a 3 años el periodo necesario para acceder a la residencia de larga duración; eliminar la posible retirada la TA debido a que el beneficiario necesite asistencia social; limitar que los EM puedan realizar tests de mercado para estimar si siguen necesitando trabajadores cualificados y así dosificar las concesiones de permisos.

# Investigación

por Causa

## Integración e inclusión: de nuevo relegadas

El **Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027** (en adelante, ‘el Plan’) recoge el discurso de apertura y el tono comprensivo hacia las barreras para la integración de la población migrante (dificultades laborales, habitacionales, educativas, sanitarias...). Las Comunicaciones de la Comisión (COM) facilitan las políticas existentes, identifican problemas y proporcionan un marco para su interpretación, pero ni pueden constituir nuevas políticas ni son vinculantes.

El Plan, sin embargo, no distingue entre diferentes formas de ser migrante (ni siquiera entre los nacidos en territorio UE pero de padres migrantes), adoptando además un cierto tono “asimilacionista” en su insistencia sobre el marco del “estilo de vida europeo”. A pesar de la narrativa positiva, el Plan de Acción cae frecuentemente en la vinculación de la integración con la prevención de la radicalización, asumiendo la supuesta atracción de los jóvenes migrantes hacia ideologías extremistas. El Plan es un [avance](#) en cuanto a su fuerte dimensión de género y a un enfoque basado en las necesidades de la persona y no en sus estatus de residencia, lo que supone un avance al abrirse algunos servicios a personas en situación irregular o precaria.

Un año después, el desarrollo del Pacto de Migración y Asilo aparece como pretexto para enmarcar cualquier medida que afecte a la migración y al asilo. Es una excusa perfecta para que las medidas excepcionales (como las propuestas por la Comisión en las fronteras orientales con Bielorrusia) y la improvisación sigan guiando las políticas europeas bajo la apariencia de seguir una agenda programada. Pero el panorama es peor que el de 2015 porque este Pacto es fruto de una discordia e insolidaridad asumidas y no de la emergencia y la imprevisión como hace seis años. La incapacidad de legislar con un mínimo de consenso y compromiso, abocan a gestionar a golpe de crisis. Mientras, el derecho al asilo, el principio de no devolución y el respeto a los tratados sufren serios retrocesos y Europa observa impasible. La marca Europa como territorio de derechos, libertades y garantías está en juego.

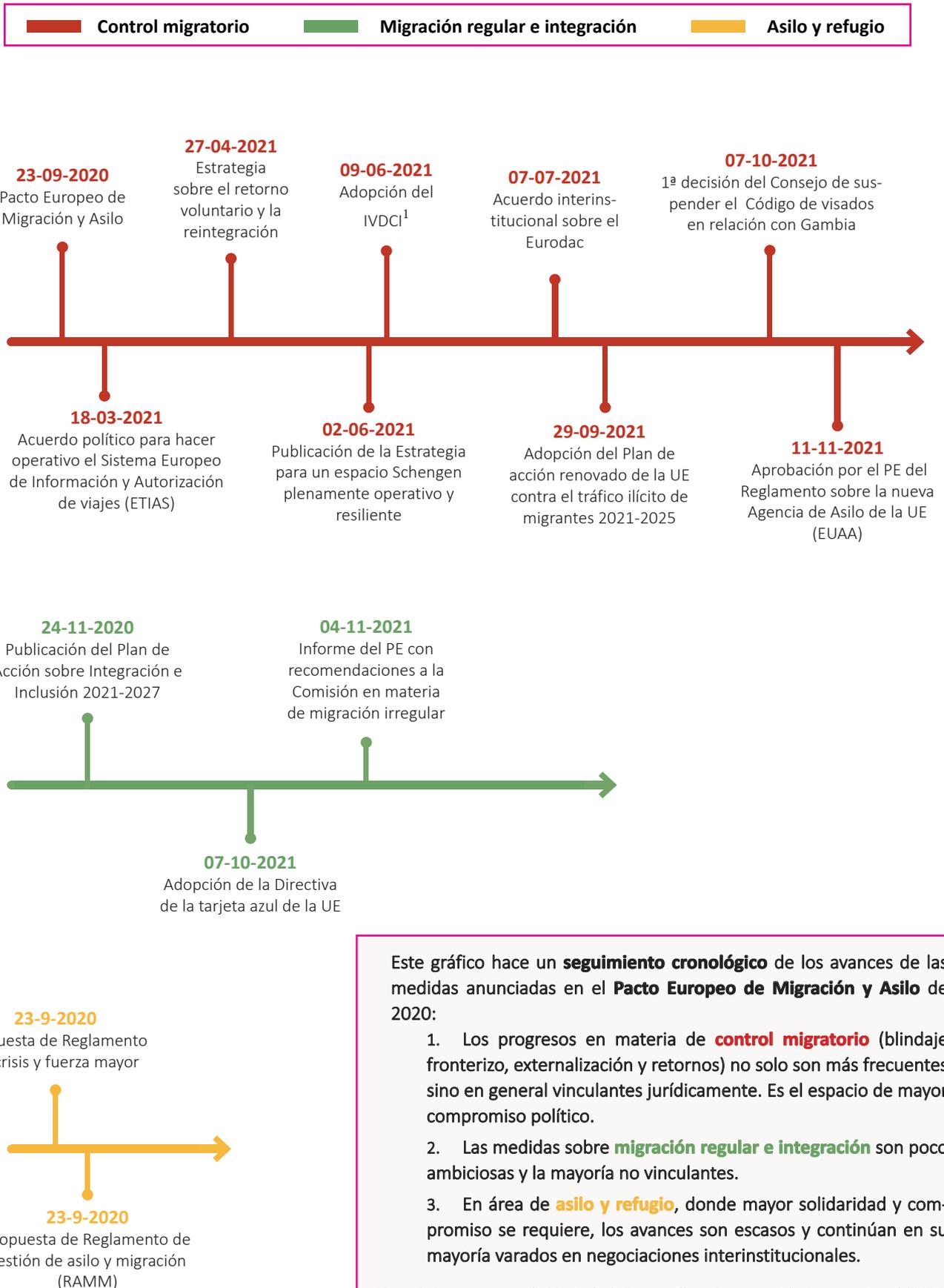
## Autores

Ana González-Páramo

Esther Montesinos

Pablo Sallabera

## EVOLUCIÓN DEL PACTO



Este gráfico hace un **seguimiento cronológico** de los avances de las medidas anunciadas en el **Pacto Europeo de Migración y Asilo** de 2020:

1. Los progresos en materia de **control migratorio** (blindaje fronterizo, externalización y retornos) no solo son más frecuentes sino en general vinculantes jurídicamente. Es el espacio de mayor compromiso político.
2. Las medidas sobre **migración regular e integración** son poco ambiciosas y la mayoría no vinculantes.
3. En área de **asilo y refugio**, donde mayor solidaridad y compromiso se requiere, los avances son escasos y continúan en su mayoría varados en negociaciones interinstitucionales.

**Nota 1.** Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI).

# Investigación

por Causa

## Referencias

### Fundación porCausa

Fundación porCausa, 2021: *Frontex: el guardián descontrolado* [https://porcausa.org/wp-content/uploads/2021/06/Frontex\\_2021.pdf](https://porcausa.org/wp-content/uploads/2021/06/Frontex_2021.pdf)

Fundación porCausa, 2020: *Guía de lectura y valoración sobre el Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea* [https://porcausa.org/wp-content/uploads/2020/10/Nuevo-Pacto-de-Migracio%CC%81n-y-Asilo-de-la-Comisio%CC%81n-europea\\_oct2020.pdf](https://porcausa.org/wp-content/uploads/2020/10/Nuevo-Pacto-de-Migracio%CC%81n-y-Asilo-de-la-Comisio%CC%81n-europea_oct2020.pdf)

Fundación porCausa, 2020: “*Promover la migración laboral legal a Europa: Un documento de debate*”, Fundación porCausa, Center for Global Development, Hello Europe y Overseas Development Institute (2020) [https://porcausa.org/wp-content/uploads/2021/02/DiscussionPaper\\_porcausa.pdf](https://porcausa.org/wp-content/uploads/2021/02/DiscussionPaper_porcausa.pdf)

Fundación porCausa, 2020: *La Industria del Control Migratorio*: <https://porcausa.org/industriacontrolmigratorio/>

### Sociedad civil/think tanks/Prensa

Evelien BROUWER; Giuseppe CAMPESI ; Sergio CARRERA, Roberto CORTINOVIS, Eleni KARAGEORGIOU, Jens VEDSTED-HANSEN, Lina VOSYLIŪTĖ for European Parliament LIBE Committee (2021) : *The European Commission's legislative proposals in the New Pact on Migration and Asylum (2021)*

Parlamento europeo (oct.2021) *De un vistazo: Agencia de Asilo de la Unión Europea*: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/698035/EPRS\\_ATA\(2021\)698035\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/698035/EPRS_ATA(2021)698035_ES.pdf)

Parlamento Europeo, Wouter van Ballegooij and Elodie Thirion 2019: *European Added Value Unit, EPRS, European Parliament (2019): The cost of non-Europe in the area of legal migration*. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_STU\(2019\)631736](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2019)631736)

Dempster, H., Oommen, E., Fanjul, G., Batalla, L (2021). *Promoting Legal Labour Migration to Europe: A Discussion Paper*. Disponible en: [https://porcausa.org/wp-content/uploads/2021/02/DiscussionPaper\\_porcausa.pdf](https://porcausa.org/wp-content/uploads/2021/02/DiscussionPaper_porcausa.pdf)

ECRE (2021a) *El Reglamento sobre la Gestión del asilo y la migración: dando con una mano lo que se quita con la otra*. Disponible en: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2021/05/Policy-Note-33-es.pdf>

ECRE (2021b). *ECRE comments on Commission proposal for a Regulation on Asylum and Migration Management*. Disponible en: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2021/03/ECRE-Comments-RAMM.pdf>

ECRE (2020). *Op-ed: The new Action Plan on Integration and Inclusion: Promising Elements, Rising Expectations*. Disponible en: <https://ecre.org/op-ed-the-new-action-plan-on-integration-and-inclusion-promising-elements-rising-expectations/>

# Investigación

## por Causa

Garcés-Mascareñas, B. (2015) *¿Por qué Dublín no funciona?* Disponible en: [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/notes\\_internacionales\\_cidob/n1\\_135\\_por\\_que\\_dublin\\_no\\_funciona/por\\_que\\_dublin\\_no\\_funciona](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales_cidob/n1_135_por_que_dublin_no_funciona/por_que_dublin_no_funciona)

Movileanu, D. (2021). *The Regulation on Asylum and Migration Management: The Right Formula to end the EU's Longstanding Controversies?* Disponible en: <https://89initiative.com/the-regulation-on-asylum-and-migration-management-the-right-formula-to-end-the-eus-longstanding-controversies/>

Stefanescu, D. (2020). *Partnership for Mobility at the Crossroads. Lessons Learnt From 18 Months of Implementation of EU Pilot Projects on Legal Migration. International Centre for Migration Policy Development.* Disponible en: <https://www.migrationpartnershipfacility.eu/storage/files/mpf-policy-brief-pilot-projects-1020.pdf>

Gonzalo Fanjul, Ana Gonzalez-Paramo, *Política Exterior* 2020: “*Europa se coloca en el lado equivocado de la historia*” <https://www.politicaexterior.com/europa-se-coloca-en-el-lado-equivocado-de-la-historia/>

Ana Gonzalez-Páramo, *esglobal.org* (2020): *Pacto de migración y asilo europeo: vino viejo en odres nuevos* [https://www.esglobal.org/pacto-de-migracion-y-asilo-europeo-vino-viejo-en-odres-nuevos/?utm\\_campaign=shareaholic&utm\\_medium=twitter&utm\\_source=socialnetwork](https://www.esglobal.org/pacto-de-migracion-y-asilo-europeo-vino-viejo-en-odres-nuevos/?utm_campaign=shareaholic&utm_medium=twitter&utm_source=socialnetwork)

Statewatch (2021). “*The revised Blue Card Directive: the EU's search for more highly skilled non-EU migrants*”. Disponible en: <https://www.statewatch.org/analyses/2021/the-revised-blue-card-directive-the-eu-s-search-for-more-highly-skilled-non-eu-migrants/>

ANSA & InfoMigrants (2020). “*EU chief vows to replace Dublin rule for asylum seekers.*” <https://www.infomigrants.net/en/post/27380/eu-chief-vows-to-replace-dublin-rule-for-asylum-seekers>