

Nuevo pacto europeo sobre migración y asilo: bienvenida la reforma migratoria integral, adiós al «cambio de paradigma»

José Antonio Fernández Avilés

Subdirector

[...] en griego antiguo la palabra que se usa para designar al huésped, al invitado, y la palabra que se usa para designar al extranjero son el mismo término: *xénos*.

G. Steiner (*Un largo sábado. Conversaciones con Laure Adler*)

1. La constancialidad de las migraciones al devenir histórico humano hace que sus modos de gobernanza se sitúen ineludiblemente en la centralidad de las agendas políticas contemporáneas (*vid. Massey, 2017*). En el caso europeo, las recurrentes «crisis» migratorias que deben ser afrontadas son percibidas como un problema sociopolítico y de seguridad, más que como una oportunidad para alcanzar los deseables equilibrios demográficos o –en una dimensión económica– incrementar el «capital humano» y los conocimientos a disposición de los sistemas productivos de acogida. En esta dimensión europea de la «cuestión migratoria», los hechos vienen reclamando la necesidad de una acción conjunta y reforzada de la Unión Europea (UE), en la que indefectiblemente los Estados miembros han tenido que –y deben– implicarse, eso sí, unos de mejor grado que otros.

El originario proceso de «comunitarización» de estas políticas, que arranca del Consejo Europeo de Tampere de 1999 –hoy día mejor llamado de «europeización»–, ha venido sembrado de un conjunto de hitos políticos y normativos que han conducido a un desarrollo desigual, estructuralmente vencido hacia las políticas de control del flujo migratorio frente a la idea de una Europa «abierta» e inclusiva. La otrora denominada «política común de inmigración y asilo» se basaba en cuatro pilares, vigentes plenamente, que definían la considerada política de migración «legal»:

El proceso de «europeización» ha conducido a un desarrollo desigual, estructuralmente vencido hacia las políticas de control del flujo migratorio frente a la idea de una Europa «abierta» e inclusiva

- La colaboración con los países de origen que, en buena medida, más que hacia el codesarrollo, ha derivado hacia una práctica de «funcionalización» de los países limítrofes y de tránsito, mediante la conocida «externalización de fronteras», donde emergen graves carencias desde la óptica del respeto a los derechos humanos.
- Un sistema europeo común de asilo, que se ha mostrado insuficiente e inoperante por la denominada «crisis de solidaridad» y que, en ciertos aspectos, fricciona con el propio marco jurídico-internacional (*vid.* [Fernández Avilés, 2016](#)).
- Un trato «justo» de las personas nacionales de terceros países, con el matiz de que ello está reservado solo a aquellas «que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros» (la triste dicotomía extranjero/a con/sin residencia legal siempre presente como factor diferencial en el reparto del trato equitativo). Este trato justo debía desplegarse a través de una «política de integración más decidida»: encaminada a concederles derechos y obligaciones comparables a los ciudadanos/as de la UE (y que se traduce en el estatuto jurídico para las personas residentes de larga duración, que es lo más cercano al estatuto de ciudadano/a de la UE, y siempre a reserva de los derechos de participación política –cuya atribución debiera ser también «re-pensada»–); así como con medidas que fomentasen la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y el desarrollo de medidas contra el racismo y la xenofobia (que reflejarían los valores de pluralismo y tolerancia de la identidad europea).
- Por último, pero no menos importante, el pilar de la gestión de los flujos migratorios y la lucha contra la inmigración ilegal, que es el más desarrollado y donde mayores avances se han producido y recursos se han aplicado, generando un desequilibrio interno y estructural entre estos dos últimos pilares.

Internamente, la política migratoria de la UE se enfrenta a una fuerza de resistencia a la «europeización», pues afecta al «núcleo duro» de la soberanía estatal y aquí aflora la disparidad de situaciones e intereses nacionales, pues nos encontramos con: países nítidamente emisores de inmigrantes (de Europa del este); países que reciben un alto volumen de migrantes laborales de baja o media cualificación (países del sur de Europa); países en los que las personas inmigrantes cualificadas superan a las no cualificadas (como era el caso de Reino Unido antes del Brexit); países con puertas cerradas a la inmigración, salvo por reagrupamiento familiar (como Dinamarca); o aquellos que reciben más personas asiladas que inmigrantes por causas económicas (como Suecia).

El choque entre la visión «humanista» de las migraciones (basada en una libertad para migrar y en el carácter universal de los derechos humanos) y otra visión más «utilitarista»

El choque entre la visión «humanista» de las migraciones y otra visión más «utilitarista» o restringida se refleja en las posiciones estatales y genera una inmanente tensión contradictoria entre los «discursos» y la «praxis» de las propias instituciones comunitarias

o restringida (basada en la conveniencia para el Estado de acogida) se refleja en las posiciones estatales y genera una inmanente tensión contradictoria entre los «discursos» y la «praxis» de las propias instituciones comunitarias.

También la europeización ha funcionado de manera ambivalente, en el sentido de servir de aval a políticas restrictivas nacionales (con lo que se ha podido así «hurta» el debate político migratorio interno: la recurrente excusa del «viene impuesto por Europa»), pero igualmente se ha revelado inevitablemente como el nivel de actuación necesario para abordar unos retos migratorios que ya ningún Estado está en condiciones de abordar aisladamente, generando, asimismo, una dinámica positiva de solidaridad y «corresponsabilidad» que todavía debe seguir reforzándose, siendo esta una de las ideas-fuerza centrales del [Nuevo pacto europeo sobre migración y asilo](#) –Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa al Nuevo pacto sobre migración y asilo, de 23 de septiembre de 2020, Bruselas, COM(2020) 609 final–. Esta idea de solidaridad que, si bien está incansablemente presente en la retórica europea como un valor indispensable e irrenunciable, la realidad de los hechos se encarga justamente de desmentir. Como botón de muestra, el propio Parlamento Europeo tuvo ocasión de lamentar profundamente que haya fracasado el intento de aplicar los principios de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad establecidos en el artículo 80 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE), señalando que, en el futuro, «será necesario adoptar medidas más eficaces y concretas, en particular para los Estados miembros que reciben más inmigrantes y más solicitudes de asilo», pidiendo la creación de un programa permanente de reubicación dentro de la UE coherente y voluntario para las personas beneficiarias de protección internacional –[Resolución del Parlamento Europeo \(2013/2024 \(INI\)\) de 2 de abril de 2014, sobre la revisión intermedia del Programa de Estocolmo](#)–.

La realidad es tozuda y ha demostrado que el actual sistema ya no funciona, y la UE, tras un proceso evolutivo de actuaciones y medidas normativas, no ha sido capaz de reconducirlo a las ideas de seguridad, protección adecuada de las personas que emigran, así como la solidaridad en la aplicación de tales políticas. La UE debía superar la situación de estancamiento y en esta dirección pretende encaminarse el [Nuevo pacto europeo sobre migración y asilo](#).

El actual sistema ya no funciona y la UE no ha sido capaz de reconducirlo a las ideas de seguridad, protección adecuada de las personas que emigran, así como la solidaridad en la aplicación de políticas normativas

2. Tras una ya larga cadena de hitos políticos –por citar algunos de los más relevantes en la materia, entre otros, el Consejo Europeo de Salónica (2003), el Plan de política en materia de migración legal (2005), el Pacto europeo sobre inmigración y asilo (2008), la Agenda europea para la integración de los nacionales de terceros países (2011) y el Programa de Estocolmo 2010-2014– y desarrollos normativos de eficacia y suerte dispar, nace el [Nuevo](#)

[pacto europeo sobre migración y asilo](#), que *prima facie* puede calificarse de muy ambicioso, aunque veremos en lo que va resultando toda la revisión del acervo de políticas, regulaciones y prácticas que el mismo propone. En realidad, supone un replanteamiento integral de toda la política migratoria de la UE. El pacto tiene buenas intenciones, pero también sombras y contradicciones internas si se analiza con un rigor crítico. El pacto se basa en consultas pormenorizadas con el Parlamento Europeo, los Estados miembros, la sociedad civil, los interlocutores sociales y la patronal, y trata de establecer un delicado equilibrio que supone integrar diferentes perspectivas e intereses.

El objetivo principal del pacto es el establecimiento de procedimientos mejorados y más rápidos para todo el sistema de asilo e inmigración, instaurando un equilibrio entre los principios de reparto equitativo de la responsabilidad y la solidaridad. Ello se considera crucial para restablecer la confianza entre los Estados miembros y en la capacidad de la UE para gestionar la migración.

El conjunto de medidas que contempla el nuevo pacto conlleva una revisión integral de toda la política europea en la materia, incidiendo sobre todo en el acervo normativo existente, bajo la idea de implantar un sistema de gestión global de la inmigración más previsible y fiable. [Se propone un nuevo Reglamento sobre requisitos para la protección internacional](#), que vendría reforzado institucionalmente mediante la creación de una Agencia de Asilo de la UE. En este bloque se prevé la refundición de la [Directiva 2013/33/UE](#), sobre las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional; así como [se propone un Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración](#), que incluya un nuevo mecanismo de solidaridad, pues, como es notorio, el existente ha resultado ser un fiasco y ha hecho aflorar desigual interés de los Estados miembros en una asunción equitativa de las cargas derivadas de la protección internacional. La Comisión propone un «sistema de contribuciones flexibles» de los Estados miembros, que pueden variar, desde la reubicación de las personas solicitantes de asilo desde el país de primera entrada –evitando el controvertido sistema de cuotas obligatorias– hasta la asunción de la responsabilidad de la devolución de personas sin derecho de estancia o diversas formas de ayuda operativa. Este nuevo sistema se basa en la cooperación y formas flexibles de ayuda a partir de una base voluntaria, pero podrán pedirse contribuciones más rigurosas en momentos de presión en cada uno de los Estados miembros, basándose en una red de seguridad que atienda diferentes situaciones (incluidos el desembarco de personas a raíz de operaciones de búsqueda y salvamento, presión, situaciones de crisis u otras circunstancias específicas).

La figura del retorno, como herramienta nítidamente diseñada para la gestión de la inmigración ilegal (armonizada a nivel de la UE mediante [Directiva 2008/115/CE del Parlamento](#)

El objetivo principal del pacto es el establecimiento de procedimientos mejorados y más rápidos para todo el sistema de asilo e inmigración, instaurando un equilibrio entre los principios de reparto equitativo de la responsabilidad y la solidaridad

[Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008](#), relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, y que seguía la estela de los 20 principios del Consejo de Europa sobre el retorno forzado), es también objeto de atención específica. Al respecto, no olvidemos que se trata de un elemento expulsivo y de drenaje

y contención del flujo migratorio, cuya efectividad ha necesitado acuerdos de readmisión con los países de origen o de tránsito de las personas inmigrantes irregulares. Se prevé la articulación de un sistema común de retorno de la UE, en el que se anuncia la figura del coordinador de retornos, dentro de la Comisión, que contará con el apoyo de una nueva red de alto nivel para el retorno. Esperemos que estas novedades subsanen la problemática congénita del régimen jurídico existente, que no es sino un marco jurídico de mínimos y plagado de excepciones en su ámbito de aplicación que, en realidad, constituían la incorporación en el método comunitario de las tradicionales reservas (*vid.* [Molina Navarrete, 2008](#)), y que se desarrollen mayores garantías en materia de expulsión forzosa en la acción combinada de la Unión y los Estados miembros (*vid.* la reciente [Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de mayo de 2020, recaída en los asuntos acumulados C-924/19 y C-925/19](#), donde se resuelven diversas cuestiones vinculadas a las políticas de asilo, de entre las que destaca la relativa a las garantías que deben reunir las órdenes de internamiento de las personas solicitantes de protección internacional y de aquellas que se encuentren en situación irregular en el territorio nacional de que se trate). Un balance en la aplicación de la Directiva de retorno muestra que se ha realizado de forma irregular por los diferentes Estados y con ciertas dudas sobre su efectividad en términos de garantismo de los derechos fundamentales procesales.

La figura del retorno, objeto de atención específica, esperamos que desarrolle mayores garantías en materia de expulsión forzosa en la acción combinada de la Unión y los Estados miembros

En línea con el pacto, la Comisión ya ha propuesto un [nuevo Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias](#) en el que [se propone nueva legislación para hacer frente a situaciones de crisis y fuerza mayor](#) y derogar la vigente Directiva sobre protección temporal ([Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001](#)). Es cierto que la protección temporal no ofrece propiamente un estatuto, sino que constituye una medida administrativa para afrontar situaciones de afluencia masiva durante periodos de tiempo muy concretos. Pero lo es también que, siendo una norma aplicable a las crisis migratorias recientes –por muy «excepcional» que haya sido su carácter–, la realidad ha puesto de manifiesto el ingrediente de falta de voluntad política por parte de los Estados miembros para poner en movimiento sus mecanismos de protección (en ocasiones justificado en el carácter mixto, esto es, también de «carácter económico», de los flujos migratorios a tratar).

En clave de control del flujo migratorio, el pacto se acompaña de una [propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores](#), así como de una [propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el establecimiento de «Eurodac» para](#)

la comparación de datos biométricos para la aplicación efectiva del Reglamento sobre gestión del asilo y la migración. El pacto incide sobre lo que denomina la «gestión integrada de las fronteras a escala de la UE», anunciándose un nuevo Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas (GEFC) (que sustituya al [Reglamento \(UE\) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019](#)), como cuerpo permanente que tendrá una capacidad de 10.000 efectivos. El establecimiento de la GEFC y la expansión de los poderes de la agencia Frontex generó muchas expectativas que no se han visto satisfechas y ha tenido como resultado una cierta frustración en la sociedad civil, así como un aumento de la falta de credibilidad de la UE sobre su capacidad de proporcionar soluciones satisfactorias ante los desafíos que plantea la gestión de las fronteras en estos tiempos. En este ámbito, los objetivos son: la interoperatividad total de los sistemas informáticos, el [planteamiento común europeo para las operaciones de búsqueda y salvamento](#), así como el establecimiento de [orientaciones sobre la aplicación de las normas de la UE destinadas a definir y prevenir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares](#), y sobre cómo evitar la criminalización de los agentes humanitarios.

En cuanto a la lucha contra la inmigración irregular, se contempla un nuevo Plan de acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes para el periodo 2021-2025, así como reforzar la eficacia de la Directiva sobre sanciones a los empleadores y promover la cooperación entre la UE y terceros países a través de asociaciones específicas contra el tráfico ilícito de personas migrantes.

En línea con lo anterior, el nuevo pacto aboga por reforzar la colaboración con «nuestros socios internacionales» como instrumento para la mejora de la gobernanza de las migraciones, y ello en el contexto más amplio de las relaciones de cooperación al desarrollo, comerciales, ayuda humanitaria, etc. Visión holística que esperamos no se quede en mera retórica

El nuevo pacto aboga por reforzar la colaboración con «nuestros socios internacionales», debiéndose aspirar al codesarrollo como algo cualitativamente distinto y más estructural que la mera cooperación al desarrollo

En clave de control del flujo migratorio, los objetivos son: la interoperatividad total de los sistemas informáticos, el planteamiento común europeo para las operaciones de búsqueda y salvamento, así como el establecimiento de orientaciones sobre la aplicación de las normas de la UE destinadas a definir y prevenir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares

y obligue a mirar más de frente el asunto de las relaciones de la UE con terceros países, es de entender que para incidir en los factores expulsivos de origen y no tanto para delegar o externalizar el control del flujo migratorio, como viene siendo la praxis más habitual. Reténgase que se debe aspirar al codesarrollo, como algo cualitativamente distinto y más estructural que la mera cooperación al desarrollo (Naïr, 2010, pp. 699 y ss.). En muchas ocasiones, a la

perspectiva de búsqueda de una cooperación reforzada lamentablemente se suele acudir tarde (sirva como ejemplo la reciente crisis migratoria canaria). Aunque el nuevo pacto no deja en ningún caso de lado el objetivo de fomentar la cooperación en materia de readmisión y reintegración, por lo tanto, que se hagan más «eficaces» los mecanismos de retorno forzoso.

3. Ya en su parte final, el nuevo pacto alude a lo que no nos gustaría que se quedase en meros «cantos de sirena», pues se anuncian vías legales sostenibles para quienes necesitan protección internacional (incluido el reasentamiento), mencionando la necesidad de concluir rápidamente las negociaciones sobre el Reglamento marco sobre reasentamiento y admisión humanitaria. En este punto conviene resaltar que lo propuesto no son exactamente los «pasillos humanitarios» que se vinieron reclamando durante la crisis de 2015-2016 para dar cabal cumplimiento al marco normativo internacional en la materia y que debían garantizar plenamente el marco jurídico sobre personas refugiadas. En este aspecto, la Comisión formuló la [Recomendación \(UE\) 2020/1364, sobre vías legales para la protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias](#), de 23 de septiembre de 2020 (DOUE L 317/13, de 1 de octubre).

Por otra parte, se incide sobre el objetivo de atracción de talento y capacidades a la UE, advirtiéndose que la Unión está perdiendo actualmente la carrera mundial por el talento. En esta dirección: se considera necesaria la reforma de la [Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009](#), relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, que –como sabemos– en la UE presenta un régimen jurídico fragmentado y muy poco atractivo, flexible y eficaz; se califica de esencial la plena aplicación de la recientemente revisada Directiva sobre estudiantes e investigadores –[Directiva \(UE\) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016](#)–; así como la revisión de las Directivas sobre residencia de larga duración y sobre permiso único. Del mismo modo que propone –quizá en un exceso «mercantilizador» de la condición humana– explorar la creación de una «reserva de talentos de la UE», que recuerda sobremanera a la célebre noción marxista del «ejército industrial de reserva». En definitiva, son esperables nuevos impulsos a la que podría denominarse inmigración «selectiva» y «diferenciada».

Para el final también, como suele ser habitual, la referencia al apoyo a la integración para lograr unas sociedades más inclusivas,

Se anuncian vías legales sostenibles para quienes necesitan protección internacional (incluido el reasentamiento), no exactamente los «pasillos humanitarios» que se vinieron reclamando durante la crisis de 2015-2016

La Comisión adoptará un Plan de acción sobre integración e inclusión para 2021-2024, en el que la integración de las personas migrantes y sus familias deberá ser un aspecto clave, y ello en conexión con el Pilar europeo de derechos sociales

con el anuncio de que la Comisión adoptará un Plan de acción sobre integración e inclusión para 2021-2024, en el que la integración de las personas migrantes y sus familias deberá ser un aspecto clave, y ello en conexión con el [Pilar europeo de derechos sociales](#). La encomienda parece aludir a la necesaria transversalidad cuando se contempla que el citado plan de acción deberá basarse en todas las políticas e instrumentos pertinentes en ámbitos clave como la inclusión social, el empleo, la educación, la salud, la igualdad, la cultura y el deporte. Se anuncia que las acciones incluirán el apoyo directo a las personas activas «sobre el terreno» y cubrirán toda la gama de medidas necesarias para acompañar a las personas migrantes y a sus familias a culminar con éxito su proceso de integración e inclusión social. Adicionalmente se alude a la renovación reciente de la Asociación Europea para la Integración con los interlocutores sociales y económicos para ofrecer oportunidades de integración en el mercado laboral europeo a las personas refugiadas.

4. Aunque haya sido bajo la presión de la propia realidad migratoria hacia Europa y la urgencia de la situación en algunos de los Estados miembros, es altamente valorable que la UE proponga una revisión integral que arroje una mejora del sistema global migratorio. Pero ello no supone un cambio de paradigma migratorio, pues el modelo sigue más inclinado hacia la contención de la presión migratoria externa que sobre una concepción de la inmigración como una oportunidad de enriquecimiento de las sociedades de acogida. Sigue presente un discurso «esquizoide» entre las buenas intenciones y la búsqueda de una férrea política de control de los flujos migratorios, que –por la propia naturaleza del fenómeno– tampoco luego resulta plenamente efectiva.

Sigue presente un discurso «esquizoide» entre las buenas intenciones y la búsqueda de una férrea política de control de los flujos migratorios, que tampoco luego resulta plenamente efectiva

El pacto es continuista también en la ignorancia hacia la situación de la persona extranjera en situación «irregular» y los consiguientes problemas de las políticas y normas migratorias diseñadas «a espaldas de la realidad». Es un dato constatable que la normativa de la UE elude toda conceptualización de la noción de inmigrante «irregular», refiriéndose tan solo a medidas de prevención de la inmigración «ilegal» ([Leonés Salido, 2017](#), pp. 29 y ss.), en una maniobra que supone la aparente «despersonalización» del dramático problema humano que plantea. En efecto, ello supone la radical negación del «derecho a tener derechos» (en terminología prestada de [Rodotà, 2012](#)) y contribuye a la creación de bolsas de pobreza y exclusión social en capas de la población inmigrante a la que solamente se le abre el panorama de la clandestinidad (precariedad, explotación laboral, etc.) o de medidas represivas que se quieren reforzar como la expulsión (o compeler a un retorno eufemísticamente denominado «voluntario»). El propio artículo 79, apartado 1, del [TFUE](#) establece que: «La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar [...] un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados

miembros [...]». Parece que trato «equitativo» no equivale a trato «igualitario», lo que en el derecho derivado viene corroborado, *v. gr.*, por las previsiones de la [Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011](#), del permiso único, donde se establecen unos criterios específicos, según los cuales los países de la UE pueden restringir la igualdad de trato en determinadas cuestiones (acceso a la educación/formación, prestaciones de Seguridad Social, así como las prestaciones familiares o el acceso a la vivienda). Pero es que para las personas que residen ilegalmente solo se ofrece la nada. Creo que debemos superar esa «ignorancia congénita» de la política y del derecho de la UE –y de nuestro propio derecho interno– a estas realidades inmigratorias *de facto*, para las que solo se ofrecen respuestas mediante derechos «procesales» fundamentales y cauces muy estrechos y extraordinarios para una «regularización», bajo la espada de Damocles del recurrente «efecto llamada» de la opinión pública contraria a este tipo de medidas más integradoras en términos sociales.

Debemos superar esa «ignorancia congénita» de la política y del derecho de la UE a estas realidades inmigratorias *de facto*, para las que solo se ofrecen respuestas mediante derechos «procesales» fundamentales y cauces muy estrechos para una «regularización»

Una visión panorámica arroja el balance de una clarísima desproporción entre las medidas de integración (que en muchos casos no pasan de ser meras declaraciones retóricas, a través de fórmulas devaluadas de *soft law*) y las medidas de control del flujo migratorio y de promoción de las fórmulas de retorno y expulsión, que han tenido un mayor grado de desarrollo.

Considero que los avances en integración van a seguir siendo muy dificultosos por varios motivos, como el auge del populismo nacionalista en algunos países de la UE que, bajo la excusa de proteger un imaginario de supuestas «identidades» o «esencias» nacionales, no encubre sino formas de racismo y xenofobia (sobre la peligrosa utilización de la etérea noción de «identidad» como criterio de construcción de la alteridad y la negación del otro, nos advierte magistralmente [Maalouf, 2012](#)). Los desequilibrios internos de la UE en términos económicos y sociales seguirán pesando en las dificultades para articular una política común, dada la diferente disposición y voluntad política de cada Estado miembro con relación a la política migratoria. Los conflictos bélicos en regiones vecinas a la UE que siguen generando factores expulsivos y presión migratoria hacia Europa se suman a los factores expulsivos propios de las migraciones económicas y a otros como el cambio climático, sobre el que ya se ha abierto un debate de enorme interés sobre la urgencia de un cambio en las políticas globales y en la propia instrumentación normativa de las formas de protección internacional (*vid.* [Miñarro Yanini, 2020](#); [Pajares Alonso, 2020](#)).

El creciente confusionismo entre inmigración económica y el refugio y su contaminación interesada con la cuestión del terrorismo islamista, en una parte del discurso político europeo, también es un elemento muy preocupante. Como juristas, debemos diferenciar bien entre

migración económica y asilo; en ocasiones la trampa lingüística viene de la propia expresión «flujos mixtos de refugiados y migrantes», que incluso aparece en los documentos de la UE. La cuestión específica de la política de asilo y refugio en la UE sigue siendo un reto pendiente y mucho nos tememos que las medidas propuestas no sean la solución definitiva a la cuestión. Por otra parte, la propia noción internacional de «refugiado» derivada de la Convención de Ginebra de 1951, como «hija de su tiempo» –la segunda posguerra mundial–, se centra en el refugio más de corte político y no abarca fenómenos como las migraciones económicas (la dificultad para separar lo político y lo económico), así como los desplazamientos forzados o las migraciones motivadas por el cambio climático. De ahí que la propia noción debería ser objeto de una revisión con el fin de actualizarla a las nuevas realidades migratorias merecedoras de un estatus reforzado de protección internacional. Por desgracia, en la UE se está utilizando esa confusión para dificultar el reconocimiento del estatus de persona refugiada, aplicando la normativa ordinaria –más restrictiva– relativa a la inmigración económica, que deja a la discrecionalidad de los Estados la admisión de personas trabajadoras extracomunitarias en función de las situaciones nacionales del mercado de trabajo.

Del mismo modo que la crisis de empleo (especialmente del juvenil) que afecta sobre todo a los países del sur de Europa, ahora acrecentada por la crisis económica inducida por la pandemia, son factores que no benefician el discurso de la «solidaridad inclusiva» que requeriría una renovada política migratoria.

Frente a ello, debe reafirmarse –tal como se contempla en el nuevo pacto– que los flujos migratorios de entrada siguen siendo necesarios, especialmente para muchas actividades productivas que requieren utilización intensiva de mano de obra (agricultura, sanidad, cuidados, etc.). Hemos tenido el ejemplo reciente de las medidas de flexibilización de entrada y mantenimiento de la mano de obra extranjera en el sector primario en el contexto de la pandemia, lo que refleja que, cuando los necesitamos, ya no molestan tanto (*cf.* las medidas urgentes en materia de empleo –contempladas por [RDL 13/2020, de 7 de abril](#), y prorrogadas por [RDL 19/2020, de 26 de mayo](#)– donde se consideraba «[...] esencial garantizar que en origen existe una disponibilidad de mano de obra suficiente para hacer frente a las necesidades de los agricultores y ganaderos [...]»). Pero debe superarse esa visión estrictamente «utilitarista» de la población trabajadora extranjera, y asumir plenamente que el objetivo es garantizar toda la dignidad inherente a la propia condición humana.

El creciente confusionismo entre inmigración económica y el refugio y su contaminación interesada con la cuestión del terrorismo islamista, en una parte del discurso político europeo, también es un elemento muy preocupante

Debe reafirmarse que los flujos migratorios de entrada siguen siendo necesarios, pero debe superarse esa visión estrictamente «utilitarista» de la población trabajadora extranjera, y asumir plenamente que el objetivo es garantizar toda la dignidad inherente a la propia condición humana

Por otra parte, la atracción del talento global es necesaria para la modernización y la competitividad de la economía y para el necesario equilibrio demográfico que garantice la sostenibilidad de los sistemas de pensiones (en un contexto de generalizado envejecimiento poblacional de la UE). La «política de integración» seguirá siendo muy necesaria como política social clave para la convivencia en sociedades que cada vez serán más multiculturales, si se quieren evitar fenómenos de exclusión o estigmatización social que se muestran tan perniciosos para la convivencia pacífica. El proceso «imparable» de multiculturalidad en nuestras sociedades va a requerir instrumentos renovados para la gestión de estos procesos. Convenimos de nuevo con Maalouf (2011, p. 246), cuando señalaba: «[...] que una integración lograda resulta ardua ahora mismo, que lo será aún más en las próximas décadas y que habrá que actuar con reflexión, sutileza, paciencia e, incluso, con resuelto voluntarismo para evitar el desastre que se avecina».

La «política de integración» seguirá siendo muy necesaria como política social clave para la convivencia en sociedades que cada vez serán más multiculturales, si se quieren evitar fenómenos de exclusión o estigmatización social que se muestran tan perniciosos para la convivencia pacífica

Para concluir esta aproximación al nuevo pacto, podemos decir que seguimos a la espera de un verdadero cambio hacia la solidaridad y la inclusión –que no necesariamente conlleva una renuncia a la seguridad–, que no solo se despliegue en el plano del discurso político, sino que verdaderamente se vea reflejado en la normativa y en la praxis de las instituciones de la UE. Corresponde ahora al Parlamento Europeo y al Consejo, conforme a la «hoja de ruta» propuesta por la Comisión para la implementación del nuevo pacto en cada uno de sus ámbitos, examinar y adoptar toda la legislación necesaria para hacer realidad una auténtica política común de asilo y migración de la UE.

Cómo citar: Fernández Avilés, José Antonio. (2021). Nuevo pacto europeo sobre migración y asilo: bienvenida la reforma migratoria integral, adiós al «cambio de paradigma». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 455, 5-15.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0