

# LA GOBERNANZA EUROPEA DE LAS MIGRACIONES EN TIEMPOS DE PANDEMIA: UNA OPORTUNIDAD PERDIDA

## FRANCESCO PASETTI

Investigador principal, CIDOB

La pandemia de la COVID-19 ha expuesto a la sociedad internacional a una coyuntura crítica excepcional<sup>1</sup>. A nivel económico y social ha supuesto una crisis sin precedentes. Sin embargo, a nivel político e institucional, ha creado el espacio potencial para cambios extraordinarios. En un escenario como el actual, en el que las creencias y paradigmas son puestos en tela de juicio mientras que sus alternativas antagónicas –prácticamente marginales, entran en escena con fuerza, se abre ante nosotros un nuevo horizonte de posibilidades. Las necesidades generadas por las crisis y por un tejido político-institucional en eferescencia convierten en creíbles o probables opciones políticas que tiempo atrás eran impensables. Eso no las hace, sin embargo, inevitables. Si el sistema, el paradigma dominante “resiste” a las alternativas y sobrevive la coyuntura, este saldrá consolidado. En pocas palabras, las consecuencias de un panorama como el actual parecen bifurcarse: bien hacia un cambio sustancial o bien hacia un reforzamiento del *statu quo*.

El año 2020, de hecho, nos ha dado ejemplos bien dispares. En algunos ámbitos se han observado cambios sustanciales, como en la política económica. El plan de recuperación (*Next GenerationEU*)<sup>2</sup> firmado por los estados miembros de la UE en julio ha sido un ejemplo paradigmático de una transformación del paradigma. Según el redactor jefe adjunto del *Financial Times*, Philip Stephens, “[la pandemia] ha replanteado el papel del Estado, [...] y ya no es tan obvio que la respuesta a cada reto de política económica a partir de ahora sea dejar que decida el mercado”. En la dirección opuesta, sin embargo, el paradigma dominante en materia de migraciones parece haberse reforzado. Es por tanto pertinente reflexionar sobre lo que ha sido, y lo que podría haber sido, la gobernanza de las migraciones de la UE durante la pandemia, empezando por esbozar las principales características del modelo vigente con anterioridad a la pandemia.

### La gobernanza europea de las migraciones antes de la pandemia

Antes de que la COVID-19 hiciera su aparición, la prioridad de la Unión Europea en el ámbito migratorio era la reducción de los flujos de entrada. Sus ejes principales de actuación giraban en torno a la defensa de las fronteras –nutrida mediante una creciente inversión en fuerzas de seguridad y tecnologías de vigilancia, y la externalización del control migratorio hacia los países de origen y de tránsito. Esbozado a finales de los noventa con ocasión del Consejo de Tampere, este modelo de gobernanza migratoria ha ido tomando forma durante la primera década de este siglo y grosor en los años siguientes, como lo demuestra la evolución del marco financiero plurianual: en 2021-2027 el presupuesto destinado a políticas

migratorias y de fronteras triplica la del periodo 2014-2020, pasando de 10 a 31 mil millones de euros<sup>3</sup>.

Dicho modelo de gobernanza ha logrado reducir los flujos en entrada, pero al mismo tiempo, ha hecho que el territorio europeo sea cada vez más inaccesible para las personas migrantes, incluso para aquellas que buscan protección internacional. El ideal europeo de promover una “migración segura, ordenada y regular” encaja muy poco con la movilidad humana desordenada, irregular y peligrosa de la que somos testigos actualmente. Entre 2014 y 2019, casi 20.000 personas perdieron la vida intentando cruzar el Mediterráneo (según datos de la OIM<sup>4</sup>). Muchas otras se quedaron atrapadas en la orilla sur del Mediterráneo, entre otras, las interceptadas por los guardacostas libios y encarceladas en condiciones inhumanas (3.400 personas en 2019, según ACNUR). Las que conseguían llegar a las costas europeas, en muchos casos, no tenían un destino muy diferente. En noviembre de 2019, en el centro de refugiados de Moria (Grecia), se hacinaban 15.000 personas en unas instalaciones con capacidad para 2.800. Entre ellas 1.100 menores no acompañados.

### Migraciones y políticas migratorias de la UE en tiempos de pandemia

A raíz de la pandemia la situación se ha agravado y las contradicciones del modelo migratorio se han hecho más evidentes. Debido a las restricciones de movilidad, el volumen de los flujos migratorios se ha desplomado (-72% en los países OECD<sup>5</sup> entre abril y junio 2020). Algunas personas han tenido que abandonar su proyecto migratorio al no poder dejar sus países de origen. Otras se han quedado en el camino, atrapadas en campos o en centros que cerraron sus puertas. Las imágenes del citado campo de refugiados de Moria, en Lesbos, ardiendo en septiembre de 2020 hablaban por sí solas. Y es que, para las 20.000 personas confinadas a la fuerza en ese momento, el incendio fue la única vía “legítima” –aunque momentánea– de salida. Pero este es tan solo un ejemplo, aunque quizá el más evidente, de una realidad más amplia, que se replica en los informes sobre los campos en Bosnia<sup>6</sup> o los CETI de Ceuta y Melilla<sup>7</sup>. También fueron graves las consecuencias para las personas migrantes en los países de destino.

1. Véase Pasetti, Francesco. “COVID-19, coyuntura crítica”. *Opinión* 635, CIDOB, septiembre de 2020. Accesible en línea: [https://www.cidob.org/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion\\_cidob/2020/covid\\_19\\_coyuntura\\_critica](https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2020/covid_19_coyuntura_critica)

2. Véase Comisión Europea. “Plan de recuperación para Europa”. Accesible en línea: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es)

3. Véase Van Wolleghem, Pierre. “What does the new EU budget have in store for migration and asylum? The effect of crises on EU spending”. *Protect*, 22 de julio de 2020. Accesible en línea: <https://protectproject.w.uib.no/what-does-the-new-eu-budget-have-in-store-for-migration-and-asylum/>

4. Véase “Missing Migrants”. IOM Global Migration Data Analysis Centre. Accesible en línea: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

5. Véase OECD. “COVID-19 crisis puts migration and progress on integration at risk”. Organisation for Economic Co-operation and Development, 19 de octubre de 2020. Accesible en línea: <https://www.oecd.org/migration/covid-19-crisis-puts-migration-and-progress-on-integration-at-risk.htm>

6. Véase Tondo, Lorenzo. “Fire destroys migrant camp in Bosnia”. *The Guardian*, 23 de diciembre de 2020. Accesible en línea: <https://www.theguardian.com/global-development/2020/dec/23/fire-destroys-migrant-camp-bosnia-lipa>

7. Véase AIDA. “Country report for Spain”. *Asylum Information Database* (AIDA). Accesible en línea: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2019/03/report-download\\_aida\\_es\\_2018update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2019/03/report-download_aida_es_2018update.pdf)

En varios estados miembros el derecho de asilo les fue revocado *de jure* (como en Grecia), y en otros *de facto* por las parálisis administrativas (como en España), negándoles recursos fundamentales, como el acceso a la sanidad.

Frente a la demanda de mayor y mejor protección para las personas migrantes, la Unión Europea ha reiterado su enfoque: la prioridad es proteger las fronteras. El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo<sup>8</sup>, aprobado el 23 de septiembre 2020, no deja dudas al respecto. La nueva agenda migratoria de la UE consagra y extiende el imperativo securitario del control fronterizo, restando espacio programático a otros ejes de acción. Los acuerdos de colaboración con países terceros se ajustan más si cabe al objetivo del control migratorio. Otros asuntos cruciales, como la reforma del sistema de Dublín (mecanismo que determina el Estado responsable del procedimiento de una solicitud de asilo), o el desarrollo de vías legales y seguras, quedan relegadas a un segundo plano. La analista Gemma Pinyol lo describe con precisión en uno de sus últimos artículos<sup>9</sup>: "la nueva agenda de trabajo de la UE deja de lado la construcción de un sistema europeo común de asilo integral, así como la búsqueda de propuestas de acceso regular a la UE, para centrarse básicamente en el control de fronteras".

### Alternativas viables para una "migración segura, ordenada y regular"

La emergencia humanitaria provocada por la pandemia exigía otras respuestas. En el ámbito normativo europeo había alternativas, así como herramientas concretas para llevarlas a cabo. Entre ellas destacan las que se conocen como "vías legales y seguras". Este término hace referencia a un abanico de canales institucionalizados de movilidad que varían en función de las situaciones migratorias.

En el contexto del asilo, encontramos los Procedimientos de Entrada Protegida (PEP), que incluyen los mecanismos de reasentamiento y los visados humanitarios. Los primeros se refieren al traslado de refugiados desde el primer país de asilo a otro Estado bajo el amparo de la protección internacional. El visado humanitario es un permiso que el solicitante de asilo requiere "en origen", en los consulados y embajadas del Estado al cual pide protección internacional, y que garantiza el derecho a entrar en ese país de forma regular. Estas herramientas evitarían que muchas personas se embarcaran en viajes peligrosos en búsqueda de asilo. En la UE, los PEP se han aplicado con enormes dificultades (reasentamientos) o solo como medidas extraordinarias (visados humanitarios). En otros países, sin embargo, se han revelado como una solución viable y eficaz, especialmente para los casos de aquellos solicitantes más vulnerables (tal es el caso de Canadá<sup>10</sup>).

En el contexto de la movilidad laboral es preciso mencionar los visados temporales. La mayoría de los estados miembros cuentan ya con medidas similares que regulan la migración circular con los países de origen. A este respecto, el problema principal concierne el desajuste entre la demanda y la oferta y, en términos cualitativos, al amparo normativo reconocido al migrante, como la portabilidad de sus derechos sociales y económicos entre origen y destino. Más allá de esto, desde el punto de vista de la UE, el reto crucial consiste en superar el marco actual de acuerdos bilaterales y avanzar hacia un modelo comunitario. Un sistema integrado y armonizado a nivel UE no solo permitiría una migración más segura, sino que ayudaría a maximizar los efectos positivos de la migración económica entre países de origen y destino.

### Conclusiones

La pandemia global ha provocado una crisis sin precedentes en términos sociales y económicos, pero a la vez, ha abierto una ventana de oportunidades para el cambio político e institucional. En algunos sectores de la gobernanza europea las opciones alternativas han ganado relevancia en el imaginario político, concretándose en cambios significativos en la adopción de medidas.

Este no ha sido el caso, sin embargo, de la gobernanza migratoria. Desde luego no ha sido por falta de urgencia: el de los migrantes ha sido uno de los colectivos más afectados por las consecuencias de la pandemia. De hecho, resaltando las contradicciones del modelo actual de gobernanza, la pandemia hace más evidente la necesidad de un cambio drástico de enfoque, así como el imperativo de apostar por las vías legales y seguras. Estas alternativas ayudarían a hacer frente a los apuros de la emergencia humanitaria, a corto plazo. Y, a largo plazo, permitirían hacer, de ese ideal de una "migración segura, ordenada y regular", una concreción sobre el terreno.

Nada más lejos de lo anterior, el nuevo pacto sobre migración y asilo de 2020 parece cerrar definitivamente esa ventana de oportunidad, reiterando el modelo de Europa-fortaleza. A un año desde el inicio de la pandemia, hoy más que ayer, la prioridad de Bruselas sigue siendo proteger las fronteras comunes de la Unión, cueste lo que cueste. Aunque el precio a pagar signifique rutas más peligrosas y menos protección para las personas migrantes.

8. Véase Comisión Europea. "Migration and Asylum Package: New Pact on Migration and Asylum documents adopted on 23 September 2020". Comisión Europea, 23 de septiembre de 2020. Accesible en línea: [https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en)

9. Véase Pinyol, Gemma. "Migraciones en la Unión Europea en tiempos de sindemia". *Anuario CIDOB de la Inmigración 2020*, enero de 2021, p. 34-48. Accesible en línea: [https://www.cidob.org/es/articulos/anuario\\_cidob\\_de\\_la\\_inmigracion/2020/migraciones\\_en\\_la\\_union\\_europea\\_en\\_tiempos\\_de\\_sindemia](https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_cidob_de_la_inmigracion/2020/migraciones_en_la_union_europea_en_tiempos_de_sindemia)

10. Véase Government of Canada. "Evaluation of the Resettlement Programs (GAR, PSR, BVOR and RAP)". 7 de julio de 2016. Accesible en línea: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/reports-statistics/evaluations/resettlement-programs.html>

