

# El Pacto sobre la Migración y el Asilo: Por qué la UE decidió cambiar sus políticas de asilo y migración

by **Yasmine Oubaziz**

published by **Generation for Rights Over the World**

December 2020

[contact@growthinktank.org](mailto:contact@growthinktank.org)



## Abstract

*Cinco años después de la crisis de los refugiados, la Unión Europea (UE) ha decidido cambiar su política migratoria. Hacía falta una pandemia mundial y un incendio devastador en el campamento de Moria para que Europa tomase una decisión importante bajo presión. El 23 de septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo que marcará una nueva era en la protección del asilo en la UE. El Reglamento Dublín III será sustituido por un nuevo enfoque que combina la solidaridad y la responsabilidad. Es un déjâ vu en las políticas de migración de la UE que han estado luchando para hacer frente a una crisis de migración durante los últimos cinco años.*



## **Cinco años después de la crisis de los refugiados, la UE decidió cambiar sus políticas.**

A primeros de septiembre de este año, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, ha manifestado un gran interés en la abolición del reglamento Dublín III y en el establecimiento de nuevos mecanismos de solidaridad que combinan la solidaridad y la responsabilidad en toda la UE.

El 23 de septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó el nuevo pacto sobre la migración y el asilo que declara una nueva era en la protección del asilo en la UE. El reglamento de Dublín III fue sustituido por un nuevo enfoque que combina la solidaridad y la responsabilidad, palabras que ya hemos oídas antes en otros intentos de políticas de migración de la UE, como el pacto entre la UE y Turquía que resultó ser un fracaso en la práctica.

La protección internacional de asilo está regulada en la UE por el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), que tiene por objeto ofrecer a los solicitantes de asilo en Europa un estatuto coherente, unificado y armonizado y un grado igual de protección en toda la Unión Europea. El cuerpo legislativo incluye cinco textos principales que se refieren a los criterios, el procedimiento, las políticas de acogida, el reglamento de Dublín III votado en 2013 y el reglamento EURODAC<sup>1</sup>.

El reglamento Dublín III, que forma parte del SECA, establece estrictamente que el solicitante de asilo sólo puede solicitar y recibir protección internacional de asilo en el primer país de la UE en el que haya entrado. Este esquema presiona a los países fronterizos de la UE, convirtiéndolos en receptores casi exclusivos de los solicitantes de asilo. Por lo tanto, el texto tiene un defecto de principio, ya que delega claramente la responsabilidad de acoger y proteger a las personas desplazadas a los países fronterizos de la UE<sup>2</sup>.

Otras políticas de migración que reflejan la misma falta de solidaridad son el acuerdo entre la UE y Turquía establecido en 2016 para hacer frente a la crisis de los refugiados y regular la migración ilegal. En la práctica, el acuerdo presentaba numerosos defectos, principalmente en lo que respecta al presupuesto y la viabilidad de los principios acordados<sup>3</sup>.

La preocupación común con respecto al acuerdo UE-Turquía y el reglamento de Dublín III es su viabilidad y su eficiencia a largo plazo. En la práctica, el reglamento de Dublín III demostró incoherencias que presionaron a ciertos países como Italia y Grecia, incapaces de sostener esa responsabilidad sin la solidaridad de otros países de la UE.

De hecho, como el Mediterráneo y el Mar Egeo son las rutas preferidas de los migrantes y los solicitantes de asilo, Italia y Grecia son los países con mayor número de entradas en sus territorios según las últimas

---

<sup>1</sup> Eurodac es un sistema de información establecido para la comparación de las huellas dactilares de los solicitantes de asilo y los inmigrantes ilegales con el fin de aplicar el Convenio de Dublín para determinar el Estado responsable del examen de una solicitud de asilo.

OFPPA, (2016). Qu'est-ce que le RAEC ? OFPPA. [online] Available at: <https://ofpra.gouv.fr/fr/asile/vers-un-regime-d-asile-europeen/definition-du-raec> [Accessed 8 November 2020].

<sup>2</sup> El Parlamento Europeo y el Consejo Europeo, 'Reglamento Dublín III', N° 604-2013, 26 de junio de 2013.

<sup>3</sup> Debutó en 2016 después de la crisis de los refugiados de 2015, el acuerdo entre la UE y Turquía se presentó como una cooperación entre la UE y Turquía para compartir la responsabilidad de la crisis y al mismo tiempo combatir la migración ilegal.

estadísticas de la OIM<sup>4</sup>. El año pasado, Grecia fue el principal país de entrada de migrantes en Europa, con 16.000 migrantes de enero a julio de 2019. Este año, de enero a marzo de 2020, las cifras han seguido aumentando y la pandemia mundial de COVID-19 ha empeorado la situación en el país<sup>5</sup>.

## La regulación de Dublín III resultó ser divisiva para los estados miembros de la UE.

Los países fronterizos tuvieron que hacer frente a una presión desproporcionada debido al reglamento de Dublín III y al acuerdo entre la UE y Turquía, que dio lugar a la saturación de los centros y campamentos de detención administrativa en las islas griegas e italianas.

Dado que el reglamento III de Dublín dispone que el primer país de acogida del solicitante de asilo es el responsable de su solicitud, los Estados miembros de la UE han estado devolviendo a los solicitantes de asilo a países, que en la mayoría de los casos son países fronterizos como Italia y Grecia.

Grecia se encuentra en la primera línea de la crisis, limítrofe con Turquía, y el Mar Mediterráneo. Esta ubicación ha puesto al país bajo una abrumadora presión migratoria, enfrentando una crisis económica sin precedentes en el país. En 2011, en el caso *M.S.S. vs. Bélgica y Grecia*, el TEDH ha identificado serias deficiencias en las condiciones de recepción de los solicitantes de asilo y en los procedimientos de asilo en Grecia<sup>6</sup>.

Los hechos de este caso se referían a un solicitante de asilo afgano quien, desde Kabul, había huido en 2008 y entró en la UE por de la frontera griega. Luego viajó a Bélgica para solicitar asilo. Las autoridades belgas le devolvieron a Grecia en junio de 2009, en virtud del reglamento Dublín III, que consideraba a Grecia el Estado miembro responsable del examen de su solicitud de asilo. En Grecia, fue detenido en condiciones insalubres antes de perder el apoyo material y vivir en la calle.

Este caso trataba de la compatibilidad del Reglamento de Dublín III con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, en lo que respecta a los traslados a Grecia en virtud de dicho Reglamento. El demandante alegó que Grecia había violado el artículo 2 que establece el derecho a la vida, el artículo 3 que prohíbe los tratos o penas inhumanos o degradantes y el artículo 13 que garantiza el derecho a un recurso efectivo.

El razonamiento del Tribunal se refería a las responsabilidades de Bélgica y Grecia de cumplir con el artículo 13, y el artículo 3.

---

<sup>4</sup> OIM. (2020). *Arrivées De Migrants En Europe Par La Méditerranée En 2020 : 4 432 ; Décès En Mer : 68*. *Organisation internationale pour les migrations*. [online] Available at: <https://www.iom.int/fr/news/arrivees-de-migrants-en-europe-par-la-meditteranee-en-2020-4-432-deces-en-mer-68> [Accessed 8 November 2020].

<sup>5</sup> InfoMigrants. (2020). *La Grèce Redevient Le Premier Pays D'entrée Des Migrants En Europe*. *InfoMigrants*. [online] Available at: <https://www.infomigrants.net/fr/post/18388/la-grece-redevient-le-premier-pays-d-entree-des-migrants-en-europe> [Accessed 8 November 2020].

<sup>6</sup> ECtHR - *M.S.S. v Belgique y Grecia* [GC], Solicitud No. 30696/09.

El Tribunal ha determinado que Grecia violó el artículo 3 debido a las condiciones de vida del demandante. La situación del demandante era particularmente grave, ya que iba desde la extrema pobreza (incapaz de acceder a las necesidades básicas como la alimentación, la higiene o el alojamiento) hasta factores adicionales como el miedo y la inseguridad permanentes. El razonamiento del Tribunal se refería al hecho de que esta situación la viven muchos solicitantes de asilo en toda Europa. Sin embargo, la situación del solicitante podría haberse aliviado si su solicitud hubiera sido examinada con prontitud.

El Tribunal dictaminó que trasladando al solicitante a Grecia, Bélgica lo expuso a sabiendas a una detención y condiciones de vida degradantes en violación del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Esta decisión impulsó a los Estados miembros a detener los traslados de Dublín III a Grecia. Sin embargo, en 2016, la Comisión Europea instó a Grecia a reanudar la acogida en Dublín III a pesar del pico de la crisis de los refugiados.

Es evidente que algunos países de la UE se enfrentan a más presión que otros en relación con la crisis de los refugiados. El sistema de asilo de Grecia parece haberse venido abajo en los últimos años, con la creación de puntos calientes en sus islas que acogen a más personas de las que pueden soportar.

La Agenda de Migración de mayo de 2015 proporcionó la idea de “hotspots”. El principio consiste en establecer un servicio de apoyo operacional coordinado en un Estado Miembro para ayudar a hacer frente a las llegadas masivas. Los hotspots aprobados por el Consejo Europeo tienen por objeto aplicar programas de reasentamiento y reubicación. El plan tiene por objeto mejorar la seguridad y el cumplimiento de la ley mediante controles de seguridad sistemáticos e integrados. Como resultado, un Estado Miembro que se enfrenta a la presión migratoria puede solicitar el establecimiento de un hotspot<sup>7</sup>.

Este enfoque nuevo e histórico de la estrategia de migración de la UE presenta una política de naturaleza ambigua. De hecho, la UE no ha proporcionado instrumentos jurídicos para regular los puntos conflictivos. Están regulados por una responsabilidad compartida entre varias agencias bajo la supervisión de la Comisión Europea: Frontex<sup>8</sup>, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)<sup>9</sup>, Europol<sup>10</sup> y la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE<sup>11</sup>.

En principio, en virtud de la ley griega de asilo que regula los hotspots, la detención se limita a tres días para identificar a los migrantes. Sin embargo, esta detención podría extenderse a 25 días. Estas disposiciones aún no se han adoptado, ya que están en suspenso debido a los cambios en las políticas

---

<sup>7</sup> NEVILLE, D. SY, S. and RIGON, A. (2016). On The Frontline: The Hotspot Approach To Managing Migration - Think Tank. *Europarl.europa.eu*. [online] Available at: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL\\_STU%282016%29556942](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL_STU%282016%29556942) [Accessed 8 November 2020].

<sup>8</sup> Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores.

<sup>9</sup> Agencia establecida por el Reglamento 439/2010 de la UE para promover la cooperación de los Estados miembros en materia de asilo, reforzar la aplicación del sistema europeo común de asilo y apoyar a los Estados miembros que se encuentren bajo presión.

<sup>10</sup> Agencia de Prevención del Delito de la UE.

<sup>11</sup> Asesoramiento independiente y experimentado a los responsables de la toma de decisiones europeas y nacionales, para ayudarles a orientar los debates y las políticas de la UE hacia los derechos fundamentales.

griegas como resultado del acuerdo entre la UE y Turquía. De hecho, en realidad, todos los migrantes son detenidos en los puntos calientes durante todo el proceso de asilo<sup>12</sup>.

Muchas ONGs califican a los puntos calientes griegos en islas como Lesbos, Samos y Kos como prisiones al aire libre donde las personas que llegan son detenidas hasta que se resuelva su destino. Las condiciones en estos hotspots empeoran año tras año como muestran los informes del Comité Internacional de la Cruz Roja y de Médicos sin Fronteras. Estos últimos advirtieron sobre una emergencia médica en los campos que albergan más de su capacidad original. Médicos sin Fronteras testificó que a principios de 2020, las autoridades públicas griegas se negaron a tratar médicamente a la niñez gravemente enferma del campamento de Moria en Lesbos<sup>13</sup>. Se dice que las condiciones de vida en el campamento son inhumanas y constituyen una completa violación del derecho internacional y de la Convención sobre los Refugiados. Según Médicos sin Fronteras, en septiembre de 2019, el campamento que tiene capacidad para albergar a 3.000 personas albergaba a 13.000<sup>14</sup>.

Con la pandemia de COVID-19, la situación es más urgente que nunca. En una época en que las personas están sometidas a confinamiento y aislamiento, los migrantes de las islas griegas no tienen la opción de autoaislarse debido al hacinamiento de los campamentos en los que tienen que sobrevivir. La sociedad civil ha instado a la Unión Europea a reaccionar y a evacuar los puntos conflictivos de Grecia, en interés de los niños, las familias, las mujeres y los hombres que allí se encuentran. La ayuda humanitaria se ha reducido sustancialmente debido a la pandemia, así como, por lo tanto, debido a las restricciones gubernamentales. Aunque Grecia es uno de los países que más ha logrado controlar la pandemia de COVID-19 con una curva nivelada antes de lo previsto, los migrantes siguen estando sujetos a condiciones precarias, lo que pone en peligro su salud y su vida.

## El nuevo Pacto sobre la Migración y el Asilo, ya controvertido

Durante cinco años, la UE fue incapaz de controlar la crisis de los refugiados. La situación se ha complicado, ya que los estados miembros limítrofes han llegado a la saturación.

Los devastadores incendios en el campo de Moria en Grecia el pasado mes de septiembre han empujado a la UE a actuar con rapidez y a sugerir nuevas estrategias y políticas para actuar sobre la crisis de los refugiados. El nuevo mecanismo promete establecer una regulación sostenible del asilo y la migración

---

<sup>12</sup> AIDA - ECRE. (2016). Greece: Asylum Reform In The Wake Of The EU-Turkey Deal. Asylum Information Database. *Asylumineurope.org*. [online] Available at: <https://www.asylumineurope.org/news/04-04-2016/greece-asylum-reform-wake-eu-turkey-deal> [Accessed 8 November 2020].

<sup>13</sup> MSF, (2020). À Lesbos, les autorités grecques refusent de soigner des enfants gravement malades. *Médecins sans frontières*. [online] Available at: <https://www.msf.fr/communiqués-presse/a-lesbos-les-autorités-grecques-refusent-de-soigner-des-enfants-gravement-malades> [Accessed 8 November 2020].

<sup>14</sup> MSF, (2020). Covid-19: L'Évacuation des camps grecs est urgemment nécessaire. *Médecins Sans Frontières (MSF)*. [online] Available at: <https://www.msf.ch/nos-actualités/communiqués-presse/covid-19-levacuation-camps-grecs-est-urgement-necessaire> [Accessed 8 November 2020].

poniendo la solidaridad y la cooperación en el centro de los procedimientos. La nueva agenda incluye cuatro puntos principales<sup>15</sup>:

Primero, el pacto trata de desplegar procedimientos más eficientes y rápidos en las fronteras europeas. La Comisión de la UE propuso que se introduzcan nuevos procedimientos de verificación e identificación directamente en las fronteras de la UE. Con ello se establecería un primer proceso de verificación para evaluar e identificar a toda persona que llegue a la frontera de la UE sin autorización. Este escrutinio consistiría en un control de seguridad, salud y huellas dactilares y su grabación en la plataforma EURODAC. El objetivo es filtrar instantáneamente y orientar a los solicitantes hacia el procedimiento de asilo adecuado. La Comisión de la UE afirma que es en ese momento de filtrado cuando se tomará la decisión de conceder el asilo<sup>16</sup>. Esto presenta una perspectiva peligrosa en la protección del derecho de asilo y el derecho a un acceso adecuado al procedimiento garantizado por la Convención de Ginebra. ¿Pasaremos de un procedimiento lento e ineficaz a uno precipitado e inadecuado?

El principal objetivo del pacto es centrarse en la solidaridad y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros de la UE. Después de la regulación Dublín III, la UE parece haber aprendido una lección. Dicho reglamento ha demostrado ser divisorio para los Estados miembros de la UE. El Nuevo Pacto sobre la migración y el asilo promete un reparto equitativo de la responsabilidad y la solidaridad entre los Estados miembros de la UE. Se instará a los Estados a que actúen de manera solidaria en tiempos de crisis. La carga debe ser compartida equitativamente, y se esperará una contribución flexible de los estados miembros para ayudar con la crisis en múltiples situaciones<sup>17</sup>.

Finalmente, la Comisión de la UE fomentará las asociaciones entre los Estados miembros de la UE para ayudarles a superar la crisis en unidad. El nuevo Pacto sobre la migración y el asilo presentará un nuevo marco jurídico que será pertinente y común a los Estados miembros de la Unión Europea. El Pacto sugiere una estructura común sobre migración y asilo que establecería asociaciones para atraer la migración e integración de talentos<sup>18</sup>. Se trata de un enfoque integral del asilo que promueve la cooperación entre los Estados Miembros.

El siguiente paso de la UE es trabajar en un nuevo marco jurídico y poner en marcha el nuevo pacto. Fueron necesarios cinco años de desigualdades y violaciones de los derechos humanos para que la UE actuase ante el fracaso de las políticas de asilo. Este proceso llevará tiempo mientras los campamentos y centros de detención administrativa sigan saturados y excedan su capacidad. Los últimos acontecimientos sin antecedentes han tenido un enorme efecto sobre la política de migración de la UE y su estrategia de cooperación. Por consiguiente, la decisión de la UE de considerar otra forma de abordar la crisis mediante el fortalecimiento de la cooperación y la solidaridad y de construir un nuevo capítulo en la historia de su política de migración parece ser oportuna y muy necesaria. El nuevo Pacto sobre la

---

<sup>15</sup> Commission Européenne, (2020). Une Nouvelle Approche En Matière De Migration : Instaurer Un Climat De Confiance Et Un Nouvel Équilibre Entre Responsabilité Et Solidarité - France - European Commission. *France - European Commission*. [online] Available at: [https://ec.europa.eu/france/news/20200923/nouveau\\_pacte\\_migration\\_et\\_asile\\_fr](https://ec.europa.eu/france/news/20200923/nouveau_pacte_migration_et_asile_fr) [Accessed 8 November 2020].

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

Migración y el Asilo todavía tiene que demostrar que los Estados miembros de la Unión Europea pueden unirse en solidaridad y cooperar para resolver un desafío común, de manera igualitaria.

Mientras que países como Italia y Grecia podrían acoger este pacto con los brazos abiertos, otros países no parecen tan encantados. Hasta ahora, los estados miembros de la UE se han puesto de acuerdo en la importancia de contener la crisis, pero aún no en la forma en que debe ser tratada. A medida que las negociaciones sobre el marco jurídico continúan, el nuevo pacto se enfrentará a desafíos importantes para cumplir con el derecho internacional y los intereses de los Estados miembros de la UE.

## REFERENCIAS

Commission Européenne. (2020). Une Nouvelle Approche En Matière De Migration : Instaurer Un Climat De Confiance Et Un Nouvel Équilibre Entre Responsabilité Et Solidarité. *EC.europa.eu*. [online] Available at: [https://ec.europa.eu/france/news/20200923/nouveau\\_pacte\\_migration\\_et\\_asile\\_fr](https://ec.europa.eu/france/news/20200923/nouveau_pacte_migration_et_asile_fr) [Accessed 8 November 2020].

Office français de protection des réfugiés et apatrides. (2016). Qu'est-ce que Le RAEC ? *OFPRA*. [online] Available at: <https://ofpra.gouv.fr/fr/asile/vers-un-regime-d-asile-europeen/definition-du-raec> [Accessed 8 November 2020].

NEVILLE, D., SY, S. and RIGON, A., (2016). On The Frontline: The Hotspot Approach To Managing Migration. *Europarl.europa.eu*. [online] 10 May. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL\\_STU%282016%29556942](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL_STU%282016%29556942) [Accessed 8 November 2020].

(2020). La Grèce redevient le Premier Pays D'entrée des Migrants en Europe. *Info Migrants.net*. [online] 25 Jul. Available at: <https://www.infomigrants.net/fr/post/18388/la-grece-redevient-le-premier-pays-d-entree-des-migrant-s-en-europe> [Accessed 8 November 2020].

(2020). Que reste-il du Pacte migratoire UE-Turquie, aujourd'hui décrié par Erdogan ? *Le Monde.fr*. [online] 11 Mar. Available at: [https://www.lemonde.fr/international/article/2020/03/11/que-reste-il-du-pacte-migratoire-entre-l-ue-et-la-turquie-aujourd-hui-decrie-par-erdogan\\_6032622\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2020/03/11/que-reste-il-du-pacte-migratoire-entre-l-ue-et-la-turquie-aujourd-hui-decrie-par-erdogan_6032622_3210.html) [Accessed 8 November 2020].

(2016). Greece: Asylum Reform In The Wake Of The EU-Turkey Deal. *Asylumineurope.org*. [online] 4 Apr. Available at: <https://www.asylumineurope.org/news/04-04-2016/greece-asylum-reform-wake-eu-turkey-deal> [Accessed 8 November 2020].

Amnesty France. (2017). Accord UE-Turquie : La Honte De L'Europe. *Amnesty France*. [online] Available at: <https://www.amnesty.fr/refugies-et-migrants/actualites/accord-ue-turquie--la-honte-de-leurope> [Accessed 8 November 2020].

Médecins Sans Frontières. (2020). À Lesbos, les autorités grecques refusent de soigner des enfants gravement malades. *MSF*. [online] Available at: <https://www.msf.fr/communiqués-presse/a-lesbos-les-autorites-grecques-refusent-de-soigner-des-enfants-gravement-malades> [Accessed 8 November 2020].

Médecins Sans Frontières. (2020). Covid-19: L'Évacuation des camps grecs est urgemment nécessaire. *MSF*. [online] Available at: <https://www.msf.ch/nos-actualites/communiqués-presse/covid-19-levacuation-camps-grecs-est-urgem-ment-necessaire> [Accessed 8 November 2020].

CEDH - M.S.S. c. Belgique et Grèce [GC], Requête n° 30696/09.

Conseil européen. (2016). Déclaration UE-Turquie. Communiqué de presse du 18 mars 2016.

Le Parlement Européen et le Conseil Européen. (2013). Règlement Dublin III. no 604-2013, 26 juin 2013.



**Para mencionar el artículo:**

OUBAZIZ, Y. (2020). El Pacto sobre la Migración y el Asilo: Por qué la UE decidió cambiar sus políticas de asilo y migración. Generation for Rights Over the World. *growthinktank.org*. [online] Dec. 2020.