

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Aplicación del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular sobre la base de los valores de la UE»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 14/02)

Ponente: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Decisión del Pleno	24.1.2019
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2
Sección competente:	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en la sección	8.7.2019
Aprobado en el pleno	25.9.2019
Pleno n.º	546
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	138/3/8

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE constata la falta de avance en la consecución de una política común de migración por parte de la UE: esto debilita la solidaridad entre los Estados miembros al tiempo que afecta al debido cumplimiento de las responsabilidades derivadas del Derecho internacional.

1.2. Las Naciones Unidas asumen que la gestión de las migraciones debe ser abordada de forma multilateral: el Pacto Mundial de Naciones Unidas ⁽¹⁾ para una migración segura, ordenada y regular es un acuerdo que recoge algunas líneas prioritarias para el diálogo y la gestión global en materia migratoria.

1.3. El contenido del Pacto encaja plenamente en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, que recoge –como valores principales– el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

1.4. El CESE señala que el Pacto sitúa la cuestión de la migración y el asilo en el ámbito internacional y con carácter multilateral, con el objetivo de promover una mayor colaboración y diálogo entre los países de origen, destino y tránsito de los flujos migratorios, a fin de promover una migración ordenada, segura y regular.

1.5. El CESE recuerda que el Pacto Mundial es un instrumento no vinculante que no genera ninguna obligación nueva para los Estados miembros de la UE, y cuyo contenido desarrolla plenamente los principios y valores de la Unión Europea.

1.6. El CESE lamenta que el Pacto no se haya aprobado por todos los Estados miembros y considera que hubiera sido una excelente oportunidad para avanzar en construir una voz única de la UE sobre las migraciones en el escenario global. Por tanto, el CESE considera necesario que todos los Estados miembros de la UE ratifiquen dicho Pacto, al tiempo que recomienda que la UE explicita y desarrolle los objetivos del mismo a través de los mecanismos oportunos. El CESE considera interesante explorar las posibilidades para participar en el proceso de consultas y negociaciones intergubernamentales que llevarán al desarrollo del International Migration Review Forum (IMRF) y en el mismo, que será el instrumento de Naciones Unidas para seguimiento del Pacto Mundial.

1.7. El CESE reconoce el esfuerzo de la ciudadanía, interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil de la UE que a través de su compromiso y actividad han demostrado el cumplimiento efectivo de los valores de la UE y, por ende, de los objetivos del Pacto.

1.8. El CESE reitera su preocupación por que fuerzas políticas de extrema derecha traten de convertir el fenómeno migratorio en un problema que genere crispación y fomente los discursos de odio, creando una UE más dividida y confrontada que no sea capaz de ofrecer propuestas adecuadas.

⁽¹⁾ Resolución NNUU 73/195

2. Contexto

2.1. En diciembre de 2018, se adoptó en Marrakech (Marruecos) el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular (en lo sucesivo, el Pacto Mundial).

2.2. El Pacto Global es un acuerdo no vinculante que quiere servir para identificar cuestiones clave en la gestión del fenómeno migratorio, tanto para los países de origen como de tránsito y destino, y busca construir un escenario de debate global constructivo y realista sobre la gobernanza multilateral de las migraciones.

2.3. El Pacto Global surge de dos iniciativas previas: por un lado, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que han hecho suya los Estados miembro y dispone de un enfoque estratégico compartido⁽²⁾. Por otro, la «Declaración de Nueva York sobre personas migrantes y refugiadas», que recoge la voluntad política de los líderes mundiales para salvar vidas, proteger los derechos humanos y compartir responsabilidades de la gestión migratoria a nivel mundial y aprobada por todos los Estados miembros.

2.4. El Pacto fue adoptado por 164 países en Marrakech el 10 de diciembre de 2018, y aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 19 de diciembre del mismo año, con 152 votos a favor, 12 abstenciones y 5 votos en contra (República Checa, Hungría, Israel, Polonia y los Estados Unidos de América).

2.5. Los trabajos de desarrollo del Pacto por parte de las Naciones Unidas (NN.UU.) continúan la creación de una Red Mundial de Migraciones y la celebración cada cuatro años del Foro Internacional de Migraciones (IMRF) cuya primera sesión será en 2022.

3. El marco normativo de la UE y el trabajo del CESE sobre migraciones

3.1. El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea recoge que «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo y la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

3.2. La Comisión Europea presentó en marzo de 2018 una propuesta de Decisión al Consejo para la aprobación del Pacto⁽³⁾ entendiéndose que el mismo encajaba con los progresos de la Unión Europea en materia de inmigración y asilo.

3.3. En la propuesta de Decisión, la Comisión recuerda que el Pacto establece una lista de objetivos compartidos para una migración segura, ordenada y regular, y que el mismo no crea ninguna obligación jurídica en virtud del Derecho nacional o internacional, ni es su propósito hacerlo.

3.4. El CESE ha expresado siempre «ideas fuerza» relativas a considerar las migraciones como un fenómeno normal a lo largo de la Historia y del desarrollo humano, así como la necesidad de gestionar de manera legal, eficaz, ordenada y segura los flujos migratorios con destino a la UE, ya sean por razones económicas o por motivos de protección internacional.

3.5. En esa línea de fomentar un debate abierto, constructivo y multidisciplinar, a partir del año 2015 el CESE ha venido desarrollando el Foro Europeo de la Migración (EMF) donde tanto organizaciones de la sociedad civil como instituciones de la UE y actores políticos de los Estados miembros de la UE a distintos niveles han debatido sobre las migraciones⁽⁴⁾.

3.6. Asimismo, el CESE ha estado a la vanguardia en la elaboración de dictámenes sobre la cuestión migratoria con especial actividad en los últimos años⁽⁵⁾.

3.7. Por su parte, la Comisión Europea desde la Agenda Europea sobre Migración de 2015 ha intentado mejorar el marco normativo tanto de la migración económica como sobre protección internacional, encontrándose con la severa oposición por parte del Consejo —el cual ha impedido el desarrollo de nuevas herramientas— y especialmente por los obstáculos de algunos Estados miembros al respecto.

3.8. En todo caso, el balance de lo conseguido desde 2015 resulta frustrante y debe llamar a una reflexión constructiva, toda vez que solo se ha avanzado en la línea habitual de represión de la inmigración irregular, persecución de redes de tráfico e impermeabilización de fronteras.

⁽²⁾ COM(2016) 739 final.

⁽³⁾ COM(2018) 167 final.

⁽⁴⁾ En 2015 el EMF abordó la gestión de los flujos mixtos de llegada en el Mediterráneo, en 2016, la migración laboral e integración, en 2017, el acceso de los migrantes en la UE a derechos y servicios, y en 2018, la integración de los migrantes en el mercado de trabajo. En abril de 2019 la cuestión abordada ha sido cómo asegurar vías migratorias legales y seguras hacia la UE.

⁽⁵⁾ DO C 62 de 15.2.2019, p. 184; DO C 125 de 21.4.2017, p. 40; DO C 75 de 10.3.2017, p. 97; DO C 34 de 2.2.2017, p. 144; DO C 75 de 10.3.2017, p. 75; DO C 264 de 20.7.2016, p. 19 y DO C 71 de 24.2.2016, p. 46.

4. Posición del CESE ante los contenidos del Pacto Global

4.1. En el preámbulo del Pacto, se afirma que «Los refugiados y migrantes tienen derecho a los mismos derechos humanos universales y las libertades fundamentales, que deben ser respetadas, protegidas y cumplidas en todo momento».

4.2. El Pacto reconoce que «el respeto del Estado de Derecho, las garantías procesales y el acceso a la justicia son fundamentales para todos los aspectos de la gobernanza migratoria. Esto significa que el Estado y las instituciones y entidades públicas y privadas, así como las propias personas, están sujetas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, y son compatibles con el derecho internacional».

4.3. El Pacto Global incluye 23 objetivos para una migración ordenada, segura y regular, y señala en numerosas ocasiones que todos ellos deben desarrollarse según las competencias y voluntades de los Estados.

4.4. El objetivo 1 es «Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica». El CESE señala que Eurostat tiene precisamente como objetivo recopilar datos para facilitar la comprensión de la realidad europea y la comparación entre Estados miembros, con el objetivo de mejorar la calidad de las acciones públicas ⁽⁶⁾.

4.5. El 2 es «Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen», que enlaza con los objetivos recogidos desde el Programa de La Haya de 2004 hasta el Fondo Fiduciario de la UE para África de 2015, en los que la Unión Europea ha enfatizado la necesidad de articular una política integral de inmigración, que abarque todas sus etapas y que «trate las causas profundas de la migración» ⁽⁷⁾ entre otras cuestiones.

4.6. El 3 es «Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración». El CESE recuerda el trabajo de la Comisión Europea para desarrollar vías de migración regulares, a través de proyectos pilotos ⁽⁸⁾; y para informar y sensibilizar de los riesgos de las rutas irregulares ⁽⁹⁾, especialmente para las personas migrantes más vulnerables.

4.7. El 4 es «Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada». El CESE apunta que el artículo 79.2.a del TFUE prevé la adopción de instrumentos para establecer «las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración», y que el acceso al espacio Schengen supone disponer de la documentación requerida.

4.8. El 5 es «Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular». En este sentido, el CESE anima a la Comisión a seguir avanzando con mayor intensidad en el desarrollo de vías regulares, algunas de las cuales se apuntaban en el último debate del Estado de la Unión Europea ⁽¹⁰⁾.

4.9. El 6 es «Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente». El CESE ha insistido en numerosas ocasiones, en línea con los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en la importancia del trabajo decente y del acceso al mismo de la población extranjera trabajadora ⁽¹¹⁾.

4.10. El 7 es «Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración». De nuevo, el CESE señala los principios rectores que se recogen en el artículo 2 del TUE, y el objetivo de la política de inmigración y asilo común de reducir las vulnerabilidades de las personas migrantes, los menores o las que buscan protección internacional ⁽¹²⁾.

⁽⁶⁾ Eurostat - Estadísticas de migración y población migrante.

⁽⁷⁾ DO C 53 de 3.3.2005, p. 1.

⁽⁸⁾ COM(2017) 558 final.

⁽⁹⁾ COM(2017) 558 final.

⁽¹⁰⁾ CE - Estado de la Unión 2018 - Crear vías seguras y legales de entrada a Europa.

⁽¹¹⁾ Por ejemplo, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Los objetivos para después de 2015 en la región euromediterránea» (DO C 383 de 17.11.2015, p. 44).

⁽¹²⁾ COM(2015) 240 final.

4.1.1. El 8 es «Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos». El CESE lamenta la actitud de algunos Estados miembros respecto al rescate de náufragos y recuerda el compromiso de los Estados miembros con el derecho internacional del mar sobre salvamento marítimo y atención a las personas náufragas y las operaciones realizadas desde la UE a tal fin. Asimismo, el CESE quiere resaltar la labor de los individuos y organizaciones que ayudan y salvan vidas, en ocasiones incluso a pesar de las amenazas y la criminalización generadas por determinados gobiernos de la UE ⁽¹³⁾.

4.1.2. El 9 es «Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes». El CESE recuerda que este es un objetivo de la «Directiva de Ayuda» ⁽¹⁴⁾ (aunque lamenta que no se haya transpuesto suficientemente la excepción para la ayuda humanitaria que contempla la misma) y del Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes.

4.1.3. El 10 es «Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional». El CESE señala que esta es una prioridad ⁽¹⁵⁾, en la que participa también EUROPOL y sobre la que se han desarrollado operaciones (mejorables) como la EUNAVFOR MED Operation Sophia.

4.1.4. El 11 es «Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada». El CESE apunta que este es uno de los objetivos principales de la Unión Europea, tal como recoge el artículo 67 del TFUE.

4.1.5. El 12 es «Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación». El CESE recuerda que este es una de las misiones de FRONTEX, aunque señala que la previsión no siempre ha significado una mejor capacidad de respuesta política.

4.1.6. El 13 es «Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas». El CESE apunta que la Directiva de Retorno ⁽¹⁶⁾ ya señala que la detención debe vincularse a un proceso de retorno, limitada a determinadas circunstancias y teniendo en cuenta garantías como el control judicial, y sin superar el máximo de seis meses para el período de internamiento ⁽¹⁷⁾.

4.1.7. El 14 es «Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio». El CESE considera necesario explorar las posibilidades abiertas por la iniciativa legislativa del Parlamento Europeo sobre visados humanitarios ⁽¹⁸⁾, que abriría la posibilidad a las personas que buscan protección internacional de solicitar un visado en las embajadas o consulados de la UE en el exterior.

4.1.8. El 15 es «Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos». El CESE recuerda que, desde 1999, la Unión Europea trabaja para garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Recuerda además que un informe de la OMS-Europa ⁽¹⁹⁾ señala que no hay salud pública si no hay atención sanitaria para personas refugiadas y migrantes.

4.1.9. El 16 es «Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social». El CESE abunda en la importancia de la inclusión social de las personas migrantes en las sociedades europeas, que ha sido una prioridad para la Unión Europea desde Tampere, y sobre la que se han desarrollado muchas iniciativas clave, entre las que destaca el Plan de Acción para la integración de nacionales de terceros países de 2016 ⁽²⁰⁾.

4.2.0. El 17 es «Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración». El CESE ha reiterado en numerosas ocasiones la importancia de luchar contra la discriminación en todos los ámbitos, y promover acciones contra la xenofobia y el racismo. El trabajo de la Agencia de Derechos Fundamentales es clave en este sentido. En esta línea, el CESE ⁽²¹⁾ insiste en la necesidad de desarrollar una nueva narrativa sobre las migraciones que facilite su adecuada identificación por parte de la sociedad europea con la utilización de discursos pedagógicos y didácticos que eliminen las falsedades y los discursos de odio sobre las migraciones y faciliten una nueva narrativa al respecto.

⁽¹³⁾ Véase [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536490/IPOL_STU\(2016\)536490_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536490/IPOL_STU(2016)536490_EN.pdf) y [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608838/IPOL_STU\(2018\)608838_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608838/IPOL_STU(2018)608838_EN.pdf)

⁽¹⁴⁾ Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28.11.2002.

⁽¹⁵⁾ «The EU's global engagement to counter human smuggling and trafficking networks», marzo de 2019.

⁽¹⁶⁾ DO L 348 de 24.12.2008, p. 98.

⁽¹⁷⁾ DO C 159 de 10.5.2019, p. 53.

⁽¹⁸⁾ 2018/2271 (INL) «Humanitarian visas».

⁽¹⁹⁾ Organización Mundial de la Salud - Report on the health of refugees and migrants.

⁽²⁰⁾ COM(2016) 377 final.

⁽²¹⁾ DO C 110 de 22.3.2019, p. 1.

4.21. El 18 es «Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias». En la adopción de los Principios Básicos Comunes sobre la integración de migrantes de 2004, ya se apuntaba la importancia del empleo y la educación para favorecer la integración de las personas extranjeras en la Unión Europea. El reconocimiento de experiencia, títulos y habilidades es clave en este sentido, y el CESE considera imprescindible que se avance en incorporar a las personas extranjeras en los procedimientos de reconocimiento y homologación de la Unión Europea, en línea con las propuestas que recoge el Consejo Europeo para Refugiados y Exiliados (ECRE) en su informe de 2007 ⁽²²⁾.

4.22. El 19 es «Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países». En los últimos años, la Comisión Europea ha ido reconociendo el rol de las diásporas en su papel de enlace entre la realidad europea y la de sus países de origen. Así se ha recogido en la última convocatoria AMIF, especialmente como interlocutor creíble para hablar de los trayectos migratorios en origen. El CESE considera que puede explorarse aún más las potencialidades de las diásporas, aprovechando los espacios de oportunidad compartida que generan ⁽²³⁾.

4.23. El 20 es «Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes». Tanto en términos de integración financiera en las personas extranjeras residentes en los países UE como en el fortalecimiento financiero de los países vecinos ⁽²⁴⁾, la UE trabaja para la inclusión financiera. El CESE considera imprescindible que se siga garantizando la igualdad en este ámbito para la población extranjera residente, y que se facilite el papel de las remesas para garantizar su impacto positivo tanto en destino como en origen, tal como también ha apuntado el Banco Europeo de Inversiones ⁽²⁵⁾.

4.24. El 21 es «Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible». Las políticas de retorno y readmisión son clave en el desarrollo de la política de inmigración común. El CESE quiere recordar la necesidad de garantizar siempre que estos instrumentos se desarrollen, tal y como recoge la normativa europea, con el máximo respeto a las garantías individuales y procedimentales. A su vez, el CESE reitera la necesidad de facilitar la reintegración de manera segura y digna, tal y como recoge la Iniciativa conjunta UE-OIM de protección y reintegración de migrantes ⁽²⁶⁾.

4.25. El 22 es «Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas», un ámbito en el que se ha trabajado con intensidad desde la perspectiva intracomunitaria. El CESE considera imprescindible que se siga avanzando en estos espacios de portabilidad de derechos que garantizan una movilidad más segura, y se exploren iniciativas como la del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social ⁽²⁷⁾ en el que participan Estados miembros como España y Portugal.

4.26. El 23 es «Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular», que ha sido un pilar sustancial de la política europea de inmigración y asilo desde sus inicios.

Bruselas, 25 de septiembre de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽²²⁾ Véase https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Submission-in-response-to-the-European-Commission-s-Green-Paper-on-the-Future-of-the-CEAS_September-2007.pdf, COM(2007) 301 final. El tema ya se trató en COM(2016) 377 final.

⁽²³⁾ Publicaciones de la UE «How West African migrants engage with migration information en-route to Europe».

⁽²⁴⁾ EU initiative on financial inclusion.

⁽²⁵⁾ Study on improving the efficiency of workers' remittances in Mediterranean countries.

⁽²⁶⁾ EU - IOM joint initiative for migrant protection and reintegration.

⁽²⁷⁾ OISS - Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.