

JUNIO 2021

EL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN Y EL ODS 10.7

IMPLEMENTACIÓN EN LA POLÍTICA MIGRATORIA ESPAÑOLA

ANÁLISIS DE LA SOCIEDAD CIVIL



PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN, UNA HOJA DE RUTA

El Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular, también llamado **Pacto Mundial para la Migración (PMM)**, se basa en la *meta 10.7 de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”.

El PMM fue suscrito en la Conferencia Intergubernamental de diciembre de 2018 en Marrakech, con el apoyo de 152 países pertenecientes a Naciones Unidas, entre ellos España, implica no solo el **abordaje multilateral de la migración**, sino un **cambio radical, tanto en el enfoque de las políticas migratorias que se han llevado a cabo hasta el momento, como en la normativa de extranjería vigente** en tanto que, a pesar de ser un Pacto “no vinculante jurídicamente”, en el cual se reafirma el respeto a la soberanía de los Estados a adoptar sus propias políticas migratorias, se basa en los tratados internacionales de derechos humanos que obligan a los Estados a respetar, proteger y garantizar los derechos de todas las personas, sin discriminación alguna, incluido su estatus migratorio.

Para lograr los objetivos propuestos en el Pacto Mundial de las Migraciones **el Estado español debe avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones de los órganos de los tratados y del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas**, como hoja de ruta para mejorar su implementación, superando determinados aspectos de la actual política migratoria española que resultan incoherentes con los principios señalados en el PMM, y que son los que en este análisis abordamos.

PREOCUPACIONES EN RELACIÓN A LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES, A TRAVÉS DE MEDIDAS DE GOBERNANZA DE LAS FRONTERAS BASADAS EN DERECHOS

EXTERNALIZACIÓN DE FRONTERAS

Por lo que respecta a la gestión fronteriza integrada, segura y coordinada, preocupa la **externalización de las fronteras**. Cabe destacar la voluntad de las instituciones europeas, a quienes se suma el Estado español, de vincular los procesos de gestión de fronteras con los de fomentar acuerdos sobre su control con terceros Estados. La principal consecuencia de esta medida es la **falta de garantías sobre el cumplimiento de las obligaciones internacionales (y de normativa interna española) en estos terceros países**, y por tanto, la externalización del cumplimiento de los derechos humanos.

DETENCIÓN CAUTELAR

En el ámbito de la detención migratoria el ordenamiento jurídico contempla reglamentariamente la detención e internamiento como medida cautelar prioritaria. Este desarrollo contraviene lo dispuesto en diversas fuentes normativas comunitarias e internacionales. Se trata de una medida contraria a los principios de proporcionalidad y última ratio.

DEVOLUCIONES SUMARIAS

Un ejemplo de la aplicación de esta práctica y sus nefastas consecuencias se ha visto recientemente con la expulsión colectiva y sumaria de miles de personas llegadas a *Ceuta en mayo de 2021* con motivo de un conflicto diplomático entre España y Marruecos. España ha establecido un régimen especial para Ceuta y Melilla que tiene como objetivo legitimar y legalizar los rechazos en frontera sin seguir ninguno de los procedimientos previstos en la normativa ni ningún otro establecido a tal efecto.

El Tribunal Constitucional declaró que dicho régimen es constitucional siempre y cuando esta práctica se someta a “pleno control judicial”, se aplique exclusivamente a “entradas individualizadas” y dé “cumplimiento [a] las obligaciones internacionales”

Se trata de requisitos que no cumplen las devoluciones sumarias, que contravienen diversas disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos, entre las que destaca el **principio de no devolución**. Se trata, por lo tanto, de una práctica que elimina cualquier tipo de detección de necesidades de protección, tanto de personas adultas como de menores, en campos como el asilo, la trata de seres humanos o los derechos de la infancia.

MENORES

De especial preocupación resulta la insistencia en las prácticas invasivas y poco fiables de determinación de la edad de las y los **menores migrantes que llegan solos**. Las pruebas médicas deberían ser el último recurso cuando sea imposible determinar la edad e ir acompañadas de exámenes psicológicos.

POLÍTICAS DE INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO

LA ACTUAL NORMATIVA DE EXTRANJERÍA Y OTRAS LEGISLACIONES CONEXAS CONSTITUYEN UNA DE LAS PRINCIPALES BARRERAS PARA LA INTEGRACIÓN Y EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES

La ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEX) y Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 establecen como requisito para optar a la regularización de las personas migrantes que viven de forma irregular en España acreditar que llevan tres años viviendo en el país, relegando durante dicho periodo a estas personas a una situación de exclusión y extrema vulnerabilidad.

IRREGULARIDAD SOBREVENIDA

También preocupa el incremento de casos de irregularidad sobrevenida como consecuencia del requisito de aportar contrato de trabajo para la renovación del permiso de residencia, una condición de difícil cumplimiento, máxime en una coyuntura económica como la actual.

Asimismo, la ausencia de procedimientos garantistas en la tramitación de la autorización de residencia de los menores no acompañados, que se encuentran bajo la tutela de la Administración, provoca que en muchas ocasiones estos chicos alcancen la mayoría de edad sin que dicho proceso haya concluido quedando en situación de irregularidad.

La irregularidad administrativa aumenta notablemente la vulnerabilidad de las personas migrantes frente a situaciones de discriminación.

Sin embargo, España no cuenta aún con una Ley integral de igualdad de trato y no discriminación, si bien en la actualidad existe un proyecto de ley en trámite. No obstante, esta propuesta a pesar de ser un paso en la buena dirección no plantea afectar a la legislación de extranjería, excluyendo por tanto de su aplicación a las personas en situación irregular. De no corregirse esta previsión, implicaría seguir perpetuando prácticas abiertamente discriminatorias como la posibilidad de abrir un procedimiento sancionador que derive en expulsión de la persona migrante en situación irregular que denuncie haber sido víctima de un delito, impidiendo de este modo el derecho de acceso a la justicia efectiva.

IDENTIFICACIONES POLICIALES POR PERFIL RACIAL

Otra práctica claramente discriminatoria que persiste a pesar de las múltiples llamadas de atención desde diferentes organismos de derechos humanos, son las identificaciones policiales por perfil racial. Si bien la última modificación de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana incorpora el principio de no discriminación, no contempla una prohibición expresa de estas identificaciones.

Esta circunstancia, unida a la ausencia de unas pautas claras que determinen cuándo concurren causas suficientes para realizar una identificación policial, permite que estas actuaciones continúen siendo habituales. Para mayor preocupación, las identificaciones por perfil racial, además de su carácter discriminatorio y humillante, son un mecanismo para llevar a cabo las deportaciones exprés que suponen una merma en las garantías judiciales de las personas deportadas y una práctica limitadora al derecho de libertad ambulatoria.

VULNERABILIDAD SOCIAL

La irregularidad también conlleva la desprotección social de las personas migrantes al impedir su acceso a los derechos sociales básicos. Como señaló el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos tras su visita a España en 2020 “la población migrante que procede de fuera de la Unión Europea es la que corre un mayor riesgo de pobreza y exclusión social”.

PRECARIEDAD LABORAL

En relación al trabajo decente en la migración laboral, el informe de 2019 del Consejo Económico y Social sobre la Inmigración en España ha destacado la posición desfavorable de las personas de origen inmigrante en el ámbito laboral. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística, la tasa de desempleo entre la población extranjera es superior (21,23%) a la española (13,35%). Además, hay que añadir los altos niveles de precariedad y temporalidad del mercado laboral en España. Como resultado, un alto porcentaje de las personas migrantes se ven forzadas a aceptar empleos en el marco de la economía sumergida como única vía de obtener ingresos; o puestos de trabajo con

categorías inferiores a los que podrían ocupar por su formación, debido a la dificultad para la homologación de títulos y para el reconocimiento de la experiencia profesional previa; o empleos con un elevado grado de temporalidad o siniestralidad, llegando incluso a condiciones de explotación en sectores altamente precarizados, como el servicio doméstico, la hostelería o el sector agrícola.

EMPLEO DE HOGAR

Alguno de los sectores laborales con amplia representación de trabajadores y trabajadoras migrantes tienen pendiente la equiparación de derechos, como es el caso del Empleo de hogar, respecto al reconocimiento de la prestación por desempleo, la equiparación en el cálculo de las pensiones, la inclusión en la Ley de prevención de riesgos laborales o la protección frente al despido, entre otros.

EXCLUSIÓN SANITARIA

Por otra parte, a pesar de la aprobación del Real Decreto-Ley 7/2018, las personas migrantes siguen padeciendo exclusión sanitaria. La exigencia de requisitos administrativos de difícil cumplimiento o la falta de protección a situaciones de especial vulnerabilidad como mujeres embarazadas, menores de edad o atención de urgencias, impide a muchas de estas personas acceder a la atención sanitaria que requieren con el consiguiente riesgo para su salud. Cabe destacar a este respecto que no sólo las personas en situación irregular sufren esta exclusión, sino también aquellas personas mayores que llegan a España fruto de un proceso de reagrupación familiar a quienes la legislación actual exige suscribir un seguro médico privado que para la inmensa mayoría resulta inasumible.

LA FINALIDAD DEL PACTO MUNDIAL ES LOGRAR UN MARCO QUE FAVOREZCA UNA MIGRACIÓN VOLUNTARIA, ORDENADA Y REGULAR Y REDUZCA LA MIGRACIÓN IRREGULAR

PLANTEA ENTRE SUS OBJETIVOS UN CONJUNTO DE COMPROMISOS DIRIGIDOS A FACILITAR VÍAS PARA LA MOVILIDAD LABORAL Y EL TRABAJO DECENTE, OPTIMIZANDO LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS, RESPETANDO EL DERECHO A LA VIDA FAMILIAR Y TENIENDO EN CUENTA LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

VÍAS DE ENTRADA

En cuanto a la movilidad laboral, en el caso del Estado español la normativa de extranjería establece dos formas de acceso al mercado nacional de trabajo desde el país de origen, teniendo en cuenta si la valoración de la situación nacional de empleo es individual (solicitud individual de autorización de residencia y trabajo, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, y los visados de búsqueda de empleo), o colectiva (gestión colectiva de contrataciones en origen). Además, establece una tercera vía de acceso para las y los familiares de personas extranjeras con residencia en España a través de la reagrupación familiar.

En todos los casos, la práctica ha mostrado que estas vías de entrada son ineficaces, selectivas y no responden a las necesidades reales del mercado laboral español. Se trata de una legislación compleja y de difícil acceso que dificulta que las personas extranjeras y las potenciales personas empleadoras conozcan la totalidad de los derechos que les asisten o los mecanismos legales disponibles. La consecuencia es que las vías más habituales de entrada sean de forma irregular o a través de la figura de autorización de estancia para poder regularizar su situación con posterioridad, a través de las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales.

La *Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización*, en principio, abre nuevas vías de entrada ordenada y regular.

Sin embargo, esta normativa no tiene en cuenta la LOEX y establece de facto diferencias entre las personas extranjeras autónomas (Ley 4/2000) y las extranjeras emprendedoras (Ley 14/2013), siendo estas últimas privilegiadas al tener mayores facilidades para la obtención de las autorizaciones de residencia y trabajo. Esta diferenciación supone una discriminación selectiva entre las personas extranjeras con un gran capital y las que son pequeñas emprendedoras que ven condicionado el ejercicio de su derecho para solicitar una autorización de empleo por el régimen de personas autónomas.

REAGRAUPACIÓN FAMILIAR

Asimismo, los requisitos exigidos para solicitar la reagrupación familiar, respecto a tiempo de estancia y acreditación de medios de subsistencia, generan un proceso largo, complejo y costoso que socava el derecho a la vida familiar y que se convierte en más inaccesible para quienes están en situación de precariedad laboral o vulnerabilidad económica.

Todos los órganos de los tratados y el Consejo de Derechos Humanos se han pronunciado instando al Estado español a firmar y ratificar los tratados internacionales relacionados con la protección de los derechos laborales de las personas migrantes y a modificar la normativa de extranjería para reforzar las vías de acceso a las autorizaciones tanto de residencia y trabajo como a la nacionalidad.

DEMANDAS // RECOMENDACIONES

PARA AVANZAR EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PACTO, EL ESTADO ESPAÑOL DEBE:

1 En relación a la protección de las personas migrantes a través de medidas de gobernanza de las fronteras basadas en derechos

- Implementar **alternativas no privativas de libertad**, a través de la modificación reglamentaria pertinente y del impulso, desarrollo y puesta en práctica de alternativas al internamiento, así como la reducción del número o categoría de personas que puedan ser detenidas para limitar al máximo la medida coercitiva de detención migratoria, cumpliendo de esa forma con los estándares internacionales a tal efecto.
- Poner **fin a la externalización de fronteras** que se traduce, a su vez, en una externalización de las obligaciones en materia de derechos humanos. Por ello, España debe asumir su responsabilidad en los puestos fronterizos para garantizar una migración segura, ordenada y regular que garantice y **respete plenamente los derechos humanos de las personas desplazadas** y ofrezca la protección adecuada y establecida normativamente según las distintas necesidades de protección y situaciones de vulnerabilidad.
- Poner **fin a la práctica de devoluciones sumarias contraria al derecho internacional** y someter estas actuaciones a la normativa vigente (expulsión, devolución o denegación de entrada) para dar cumplimiento efectivo al mandato del Tribunal Constitucional que exige su aplicación individualizada, control judicial de dichos actos y su pleno sometimiento a las obligaciones internacionales de España.
- Reformar la Ley del Menor (LOPJM), la legislación de extranjería y el protocolo marco para **menores extranjeros no acompañados** que garantice que las pruebas de determinación de la edad se apliquen como último recurso y nunca cuando el niño o niña tenga un documento que acredite su minoría de edad.

2 En relación a las políticas de inclusión de las personas migrantes y su contribución al desarrollo

NORMATIVA DE EXTRANJERÍA. INTEGRACIÓN Y RECONOCIMIENTO DE DERECHOS

- Desarrollar aquellos artículos de la Ley 4/2000 que faciliten la **reincorporación al mercado laboral**, con procedimientos ágiles, claros y adaptados a la realidad migratoria de España, con el fin de **evitar la irregularidad sobrevenida** de las personas que han residido y trabajado regularmente en nuestro territorio.
- **Facilitar el acceso a las autorizaciones de residencia y trabajo** a las personas extranjeras, flexibilizando y modificando los requisitos necesarios para su concesión, de manera que se pueda garantizar su protección social y la de sus familias y, facilitar la búsqueda de empleo y su integración social, también para las personas solicitantes de protección internacional.
- Garantizar en todo momento los **derechos de la infancia** mediante procedimientos y trámites de residencia ágiles que permitan la pronta regularización de los niños, niñas y adolescentes tutelados, proveyéndoles de documentación estable que permita su transición a la vida adulta y evite los casos de irregularidad sobrevenida al alcanzar su mayoría de edad.

IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN

- Aprobar lo antes posible una **Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación** que garantice la protección jurídica, real y efectiva de todas las víctimas, para lo que será imprescindible reconocer explícitamente la **inclusión de las personas migrantes en situación irregular** en el desarrollo normativo.
- Definir y mejorar las estrategias de denuncia segura para garantizar plenamente el **acceso a la justicia, la protección y el respeto del derecho a la igualdad de las víctimas de delitos en situación administrativa irregular**, de conformidad con la Directiva de Víctimas de la Unión Europea y la Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025), entre otros.
- Modificar la Ley de extranjería incluyendo medidas de garantía de protección de los **derechos de las mujeres migrantes que denuncian situaciones de violencia de género** (entendida en un sentido más amplio que la actual Ley Orgánica 1/2004, y de acuerdo con el *Convenio de Estambul*, pendiente de transposición al ordenamiento jurídico español) no acaban en procesos de expulsión/deportación.

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

- **Retirar la Disposición Adicional Décima de la Ley de Extranjería que obstaculiza el acceso al derecho de asilo**, y con ello a los derechos económicos, sociales y culturales, a las personas susceptibles de protección internacional.
- Modificar la legislación de extranjería para que los **menores extranjeros no acompañados obtengan autorización de residencia** y en el caso de mayores de 16 años, autorización de residencia y trabajo.
- **Eliminar de las dificultades existentes para la homologación** de títulos académicos
- Ratificar la **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares**.
- **Ratificar el Convenio 189 de la OIT sobre trabajo decente para las trabajadoras y trabajadores domésticos**, acompañada de su incorporación efectiva en la normativa interna, afrontando los cambios legislativos necesarios, estableciendo plazos concretos para su aplicación y con el respaldo de la dotación presupuestaria necesaria para que pueda implementarse.

IDENTIFICACIONES POLICIALES POR PERFIL RACIAL/ÉTNICO

- **Prohibir expresamente el uso de perfiles raciales** y se adopten y apliquen todas las medidas necesarias para combatir eficazmente y eliminar la utilización de perfiles étnicos por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
- **Definir con claridad las circunstancias que pueden ser consideradas como de sospecha razonable** por los agentes policiales antes de proceder a un control o el establecimiento de un organismo independiente de supervisión de las actuaciones policiales, con facultades para recibir quejas y tramitarlas.

SANIDAD UNIVERSAL

- **Agilizar la tramitación del Anteproyecto de Ley de medidas para la equidad, universalidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud.** Esta norma debe incorporar al menos las siguientes previsiones:
 - Vincular el derecho a la atención sanitaria a la residencia efectiva en España, sin atender a un tiempo mínimo de estancia;
 - Garantizar que en cualquier caso se dará atención a las situaciones de especial vulnerabilidad: embarazadas, menores de edad y atención en urgencias;
 - Eliminar los requisitos administrativos que ejercen de barrera insalvable para muchas personas a la hora de acceder a la atención sanitaria;
 - Reconocer el derecho a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos a las personas que llegan a España como consecuencia de un proceso de reagrupación familiar.

3 En relación a las medidas que favorezcan una migración voluntaria, ordenada y regular

- Modificar la Ley de extranjería para **facilitar la contratación desde el país de origen** para el desarrollo de una actividad laboral en España adecuando el catálogo de ocupaciones, ampliando los convenios internacionales y reduciendo la complejidad administrativa y los tiempos de tramitación.
- Potenciar los **visados de búsqueda de empleo** ampliando la duración y flexibilizando los requisitos.
- **Facilitar la reagrupación familiar**, flexibilizando y favoreciendo el derecho a la vida familiar, a todos los niveles, incluyendo a los hijos e hijas mayores de 18 años.

DOCUMENTACIÓN DE REFERENCIA

- Naciones Unidas (2018). [Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular](#)
- Naciones Unidas (2016). [Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes](#)
- Naciones Unidas (2015). [Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#)

