

DECÁLOGO PARA ENTENDER LAS NEGOCIACIONES DEL PACTO EUROPEO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO



Casi tres años después de que la Comisión Europea presentase la propuesta de Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, las negociaciones han avanzado muy lentamente, complicando las posibilidades de concluir la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo – un proceso legislativo en marcha desde hace 7 años- que defienda y refuerce los principios de solidaridad y responsabilidad compartida entre los Estados miembro. El Parlamento Europeo y el Consejo, ambos colegisladores, han fijado sus posiciones con respecto a las principales propuestas de la Comisión Europea y se preparan para entrar en las negociaciones finales. Desde CEAR nos preocupa la deriva de este Pacto en los derechos de las personas solicitantes de asilo resaltando las siguientes 10 claves de las negociaciones en curso.

1 SOBRE RESPONSABILIDAD COMPARTIDA ENTRE LOS ESTADOS MIEMBRO

No se avanza en un reparto equitativo de las responsabilidades en materia de asilo entre los Estados Miembro ni se alivia la presión sobre los Estados fronterizos

Las posiciones de cada uno de los colegisladores derivan en un **incremento de la responsabilidad de los Estados fronterizos: no se supera el criterio del país de primera entrada** establecido en el Reglamento de Dublín para determinar el Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo; se expande la aplicación de los procedimientos fronterizos de asilo y retorno, lo que obliga a los Estados de primera línea a tramitar un mayor número de solicitudes de asilo en un plazo de tiempo más reducido; se establece la obligatoriedad de realizar un control “previo” a la entrada (de salud, seguridad...) a todas las personas que llegan, en el corto plazo de tiempo de 5 días, lo que podría implicar el establecimiento de centros en las fronteras; y se expanden las categorías de personas para las que es obligatorio tomar sus huellas dactilares (desembarcadas tras operaciones de salvamento y rescate, migrantes irregulares, niños y niñas desde los 6 años, solicitantes de protección temporal, etc).

A CEAR LE PREOCUPA

La posición del Consejo penaliza a los Estados fronterizos por no evitar los movimientos secundarios incrementando el plazo de responsabilidad del país de entrada sobre la persona a tres años (actualmente es uno). Así mismo, el Consejo rechaza criterios importantes como los diplomas o titulaciones académicas y no incluye a los hermanos de la definición de miembros de la familia. Así mismo, es muy preocupante la introducción por el Consejo del concepto de “capacidad adecuada” que consiste en establecer un objetivo numérico mínimo de solicitudes de asilo que cada Estado Miembro deberá tramitar obligatoriamente por el procedimiento fronterizo. A nivel UE este objetivo es 30.000, pero cada Estado Miembro tendrá su propio objetivo proporcional al número de llegadas irregulares.

CEAR PROPONE

Una reforma profunda de las normas de Dublín para garantizar un reparto verdaderamente equitativo de las responsabilidades compartidas en materia de asilo entre los Estados Miembros. En concreto, es necesario superar el criterio del país de primera entrada reforzando la jerarquía de criterios para determinar la responsabilidad, de modo que los Estados fronterizos no sean responsables de examinar la mayor parte de las solicitudes de asilo en la UE. Esto debe hacerse en línea con la posición del Parlamento Europeo, otorgando mayor importancia a los vínculos familiares en sentido amplio, teniendo en cuenta las situaciones de enfermedad grave y/o discapacidad u otras situaciones de vulnerabilidad de las personas solicitantes de asilo y manteniendo el criterio de las cualificaciones o titulaciones académicas.

Rechazar la expansión de la aplicación de los procedimientos fronterizos de asilo y retorno y el concepto de “capacidad adecuada” que defiende en su posición el Consejo.

2 SOBRE LA SOLIDARIDAD A LA CARTA

El reparto de personas bajo el principio de solidaridad de los Estados es a la carta y la reubicación no es obligatoria ni permanente.

Los legisladores siguen **sin apostar por cuotas de reubicación obligatorias con carácter permanente** que permitan un balance justo entre la solidaridad y la responsabilidad com-

partida entre los Estados Miembro para apoyar en la acogida de personas refugiadas a los países de entrada. Por el contrario, se introduce un **menú “a la carta”** que les permite contribuir a la solidaridad con reubicaciones o bien mediante la financiación para el refuerzo y la externalización de las fronteras, pudiendo, de este modo, destinar su colaboración en control de fronteras exteriores condicionando la ayuda al desarrollo a que terceros países se encarguen de los flujos migratorios, aunque no respeten los derechos humanos. Este mecanismo de solidaridad flexible no ofrece solución a las necesidades de las personas ni alivia la presión sobre los sistemas de asilo nacionales de los Estados de primera entrada.

A CEAR LE PREOCUPA

La posición del Consejo establece una cuota máxima de 30.000 personas que podrían ser reubicadas (total para el conjunto de la UE), permitiendo a los Estados no fronterizos no contribuir a través de la reubicación si no mediante la aportación de 20.000 euros para financiar acciones en materia de control migratorio y fronterizo.

CEAR PROPONE

Un mecanismo de solidaridad obligatorio, tal y como considera el Parlamento Europeo para situaciones de crisis, pero de carácter permanente y basado en un mínimo de cuotas obligatorias de reubicación como única contribución solidaria posible. Debe rechazarse la alternativa del patrocinio de retorno, siguiendo la línea de la posición del Parlamento Europeo, y especialmente, oponerse a considerar la financiación de la dimensión exterior como forma de solidaridad, poniendo en el centro la protección de las personas.

3 SOBRE EL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN Y LOS CONTROLES PREVIOS DE ENTRADA

Más obstáculos para acceder al procedimiento de asilo y refuerzo de los retornos, poniendo en riesgo el respeto del principio de no devolución.

Los legisladores están de acuerdo en introducir un control “previo a la entrada” (pre-entry screening) con el fin de **expulsar “lo más rápido posible” a quienes se determine de forma expés que no necesitan protección**, lo que además retrasa el acceso al procedimiento de asilo. Para ello, se introduce una ficción jurídica de “no entrada” de forma obligatoria en los procedimientos fronterizos, difícilmente compatible con el Derecho internacional, por la

que se entiende que las personas no se encuentran en territorio europeo hasta que no se haya autorizado su entrada independientemente de su presencia física en el territorio. En esta línea, se pone el **foco en aumentar los retornos**, emitiendo una decisión automática de retorno con la denegación de la solicitud de protección internacional, sin suficientes garantías para no poner en riesgo el respeto del **principio de no devolución** (no se paraliza la expulsión de una persona cuya solicitud de asilo haya sido denegada).

A CEAR LE PREOCUPA

La posición del Consejo refuerza la posibilidad de inadmitir las solicitudes de asilo basándose en el concepto de “tercer país seguro”, aumentando la discrecionalidad de los Estados para considerar un tercer país como “seguro”, incluso si no ha ratificado la Convención de Ginebra de 1951 o no garantiza el respeto a los Derechos Humanos lo que permite retornar a las personas solicitantes de asilo incluso a países de tránsito, considerando que el mero tránsito es un vínculo suficiente entre ese país y la persona solicitante para poder devolverla allí.

CEAR PROPONE

Mantener la no obligatoriedad de los procedimientos fronterizos de asilo y retorno acelerados que no garantizan el estudio detallado de los casos, en línea con la posición del Parlamento Europeo, y eliminar la ficción jurídica de no entrada en todos los supuestos, ya que supone un retraso grave en el acceso al procedimiento de protección internacional y a las garantías procedimentales básicas. Las personas nacionales de terceros países que se encuentran en las fronteras europeas ya están en el territorio de la UE y, por tanto, desde el momento en el que manifiestan su voluntad de solicitar protección internacional han de garantizarse inmediatamente sus derechos a través del registro de su solicitud.

Garantizar el respeto del principio de no devolución, rechazando el concepto de “tercer país seguro” y la emisión automática de una decisión de retorno junto a la denegación de la solicitud de asilo, asegurando el efecto suspensivo automático de los recursos en todos los supuestos.

4 SOBRE LAS GARANTÍAS PROCESALES Y LA VALORACIÓN INDIVIDUALIZADA DE LOS CASOS

Merma de garantías procesales básicas y riesgos para una valoración individualizada de las solicitudes de asilo, especialmente en los procedimientos fronterizos.

Los legisladores **unen los procedimientos de asilo y retorno**, bajo la presunción de que la mayoría de las personas que llegan a la Unión Europea no tienen necesidades de protección y que el estudio de las solicitudes puede hacerse en el plazo más breve posible. Esta premisa prejuzga situaciones que deben ser analizadas en los plazos adecuados que los procedimientos acelerados no permiten.

El procedimiento fronterizo de asilo y retorno se podrá aplicar a cualquier persona cuya **nacionalidad tenga una tasa de reconocimiento inferior al 20% de la media de la UE**, así como a quienes presenten un “riesgo para la seguridad nacional”, en caso de destrucción o falsedad de documentos de identidad y a quienes procedan de un tercer país considerado “seguro”. La aplicación discrecional de estos conceptos por los Estados Miembro permitirá inadmitir las solicitudes de asilo y retornar a las personas incluso a países de tránsito, poniendo en peligro el derecho a una valoración individualizada y con plenas garantías.

A CEAR LE PREOCUPA

La posición del Consejo establece la obligatoriedad del procedimiento fronterizo de asilo y retorno fijando un plazo de 12 semanas (extensible a 16 semanas), lo que significa que las personas podrán permanecer detenidas hasta 6 meses. Además, el derecho a la asistencia jurídica gratuita se garantiza exclusivamente en el procedimiento de apelación, mientras que en el procedimiento administrativo se sustituye por “información gratuita sobre aspectos jurídicos y procesales” que puede ser facilitada por autoridades u ONGs, no necesariamente asesores jurídicos autorizados por el Derecho nacional.

Además, preocupa la merma de garantías en el procedimiento de evaluación de las necesidades especiales de los solicitantes, pues el Consejo establece que debe hacerse “lo antes posible” tras la presentación de la solicitud, frente a la propuesta de la Comisión que dispone que debe hacerse en el momento en el que se registre la solicitud.

Es muy grave también la peligrosa potestad para inadmitir una solicitud de asilo bajo la aplicación discrecional del concepto de “tercer país seguro” y la aplicación de criterios discriminatorios en base a la nacionalidad y la tasa de reconocimiento que resultan contrarios al artículo 3 de la Convención de Ginebra.

CEAR PROPONE

Garantizar un tratamiento individualizado y con plenas garantías de las solicitudes de asilo, así como la asistencia jurídica gratuita en todas las fases de los procedimientos administrativos y judiciales sin excepción, garantizando el derecho de los solicitantes a consultar a un asesor jurídico autorizado como tal en virtud del Derecho nacional.


CEAR PROPONE

Oponerse a la canalización de las solicitudes de asilo hacia el procedimiento fronterizo en función de la nacionalidad y respetar el principio de no discriminación conforme al artículo 3 de la Convención de Ginebra. En este sentido, consideramos un avance la posición del Parlamento Europeo que no establece la obligatoriedad del procedimiento fronterizo de asilo y retorno, tampoco para personas “halladas” en el territorio.

Rechazar el concepto de “tercer país seguro” y la discrecionalidad de los Estados en la determinación del mismo. En ningún caso debe ser obligatorio inadmitir una solicitud por considerar que existe una conexión de un solicitante de asilo con un tercer estado por el que haya transitado sin un análisis individualizado del riesgo.

5 SOBRE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN VULNERABLE, VÍCTIMAS DE TRATA Y EL DERECHO A VIVIR EN FAMILIA

No se garantiza la protección de las personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo niños, niñas y víctimas de trata, ni el respeto de la vida familiar.

La posición de los colegisladores no introduce suficientes salvaguardas para que las **personas en situación de vulnerabilidad estén exentas de la aplicación del procedimiento fronterizo (exprés)**, ni de la obligatoriedad de registrar sus huellas dactilares. Esto implica que personas en situación vulnerable puedan ser detenidas en el transcurso de dichos procedimientos (incluyendo niños y niñas menores de 18 años).


A CEAR LE PREOCUPA

La introducción en la posición del Consejo de un objetivo numérico de personas cuyas solicitudes deben ser tramitadas por el procedimiento fronterizo acelerado, bajo el concepto de “capacidad adecuada”, por el que se establece un objetivo numérico mínimo de solicitudes de asilo que cada Estado Miembro deberá tramitar obligatoriamente por el procedimiento fronterizo, poniendo en peligro un tratamiento diferenciado y la atención de las necesidades especiales de personas en situación de vulnerabilidad.

Además, preocupa que la posición del Consejo pone en peligro el derecho a la vida en familia reforzando el criterio del país de primera entrada para determinar la responsabilidad del examen de una solicitud de asilo en detrimento de la existencia de vínculos familiares extensos con otro Estado Miembro a donde quiera dirigirse la persona solicitante para vivir con ellos.

 **CEAR PROPONE**

Implementar un mecanismo de identificación precoz y derivación de las personas en situación de vulnerabilidad para reforzar las garantías de protección de personas víctimas de trata, personas con necesidades específicas o niñas y niños sin referentes familiares. Asegurar que estas personas queden excluidas de los procedimientos fronterizos que no otorgan las mismas garantías, que no sean coaccionadas para la toma de sus datos biométricos y que en ningún caso sean detenidas. Rechazar el concepto de “capacidad adecuada”, ya que plantea graves riesgos desde un enfoque de derechos humanos.

6 **SOBRE LA CRIMINALIZACIÓN DE LAS PERSONAS**

Se refuerza el enfoque securitario basado en la criminalización de las personas que buscan protección.

Las posiciones de los colegisladores introducen una presunción de riesgo de fuga y ponen el foco en evitar los movimientos secundarios con mecanismos para penalizar tanto a los Estados Miembro que “no lo impidan”, como a las personas solicitantes de protección internacional que lo pretendan. En esta línea, se introducen controles y alertas de “riesgo para la seguridad nacional” poco transparentes y sin garantías, que **refuerzan el estigma de criminalidad de las personas**.

Además, se amplía el alcance de Eurodac para controlar los flujos migratorios sin salvaguardas para evitar la elaboración de perfiles raciales, controles intrusivos o el abuso de discrecionalidad en el tratamiento de los datos biométricos, lo que genera un claro sesgo de racismo institucional.

 **A CEAR LE PREOCUPA**

La posición del Consejo penaliza a las personas que estén indocumentadas ignorando que esto es la consecuencia de la falta de vías legales y seguras. También se penaliza a quienes se trasladen a otros Estados Miembro, vulnerando el derecho de libertad de movimiento y reunificación familiar.

 **CEAR PROPONE**

Evitar la elaboración de perfiles raciales, controles intrusivos o el abuso de discrecionalidad en el tratamiento de los datos biométricos, y proteger a las personas frente al estigma de criminalidad asociada a estas prácticas. Garantizar que la recogida de datos biométricos nunca se realice de manera coercitiva y que se incluya una perspectiva de infancia, de protección y de derechos humanos, y promover la reunificación familiar cuando el interés superior del menor así determine.

7 SOBRE LA LIMITACIÓN DE DERECHOS EN SITUACIONES DE CRISIS

Peligrosas derogaciones y excepciones a las normas de asilo en tiempos de “crisis” y no se garantiza el mantenimiento de la Directiva de Protección Temporal.

Si bien el Consejo no ha definido aún su posición, la propuesta de la Comisión plantea la **derogación de la Directiva de Protección Temporal (DPT)** mediante la creación del estatuto de «protección inmediata» que es menos garantista. Es muy positivo que el Parlamento Europeo haya defendido y protegido en su posición sobre el Reglamento de Crisis la DPT, sin embargo, no logra eliminar del resto de la propuesta el riesgo de aplicación extensiva de excepciones a las garantías procedimentales básicas y de suspensión del derecho de asilo. En concreto, en el Consejo hay mucho interés por introducir en el Reglamento de Crisis conceptos indeterminados como el de “instrumentalización” de la migración para permitir a los Estados miembros apartarse, bajo determinadas circunstancias, de las normas de asilo.

 **CEAR PROPONE**

Defender la Directiva de Protección Temporal frente al riesgo de su derogación y sustitución por la “protección inmediata” incluida en el Reglamento relativo a las situaciones de Crisis, que es menos garantista, así como promover su aplicación para responder a situaciones similares a la producida como consecuencia de la invasión de Ucrania. Rechazar el concepto de “instrumentalización” y la posibilidad de derogaciones o excepciones amplias a las normas de asilo. Además, en línea con la posición del Parlamento, se debe rechazar el concepto de “fuerza mayor” y definir de forma clara el concepto de “crisis”, incluyendo como tal las llegadas de personas desembarcadas tras operaciones de SAR.

8 SOBRE EXTERNALIZACIÓN DE FRONTERAS Y COOPERACIÓN CONDICIONADA

Se consolida un enfoque de externalización de las fronteras, poniendo en riesgo los objetivos de la cooperación al desarrollo y sin mecanismos suficientes para evitar e investigar posibles vulneraciones de los DDHH en las fronteras exteriores de la UE

Lo colegisladores permiten la elección entre la de **reubicación de personas desde los Estados fronterizos** o la contribución en la financiación de acciones de control migratorio y fronterizo como forma de “solidaridad”. Además, se incentiva a la firma de acuerdos de cooperación en materia de retorno y readmisión entre la Unión Europea y los Estados Miembros con países norteafricanos, instrumentalizando la política de visados y los acuerdos comerciales con dichos fines.

A CEAR LE PREOCUPA

La posición del Consejo por la que los fondos que se recauden en concepto de compensaciones económicas por cada reubicación rechazada irán destinados a un fondo común gestionado por la Comisión Europea para financiar acciones de gestión de las fronteras y control migratorio con terceros países.

Del mismo modo, alarma que el Consejo otorgue discrecionalidad a los Estados para designar a un tercer país como “seguro” así como la presunción de que los países con los que se firma acuerdos bilaterales de readmisión a nivel UE o nacional, se les considere seguros. Esto puede dar pie a vulneraciones del principio de no devolución y a la firma de acuerdos de cooperación con países de tránsito como Túnez, Libia o Marruecos, donde se han documentado graves vulneraciones de los derechos humanos y no se garantiza una adecuada protección.

CEAR PROPONE

Oponerse a la posibilidad de optar por contribuir a la solidaridad a través de la financiación de acciones de cooperación en la gestión migratoria y el control fronterizo con terceros países en lugar de la reubicación dejando en un segundo plano la protección de las personas.

Rechazar el concepto de instrumentalización y su inclusión en la normativa del Pacto y oponerse a utilizar la ayuda al desarrollo como mecanismo de presión para que los países de origen y tránsito colaboren en la contención de flujos migratorios y en la readmisión de las personas expulsadas. En ningún caso debe utilizarse el concepto de “tercer país seguro”.

Establecer y reforzar los mecanismos nacionales independientes de monitorización del respeto de los derechos fundamentales en toda actividad de vigilancia y control de las fronteras exteriores, tal y como propone el Parlamento Europeo. Dichos mecanismos deben dotarse de garantías para asegurar su independencia y tener un mandato para investigar, así como capacidad para imponer sanciones.

9 SOBRE SALVAMENTO EN EL MAR Y DESEMBARCO SEGURO

No se avanza en un acuerdo para garantizar un desembarco seguro y predecible tras las operaciones de salvamento y rescate en el mar

La posición de los colegisladores **no avanza hacia un acuerdo a nivel europeo para prevenir y evitar las muertes en el mar** ni para garantizar un desembarco seguro y predecible,

A CEAR LE PREOCUPA

Si bien aún el Consejo no se ha posicionado sobre el Reglamento de Crisis, en el acuerdo sobre el Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración (RAMM) elimina el mecanismo de solidaridad para las llegadas tras operaciones de salvamento y rescate. De esta manera, nos preocupa la dificultad para lograr un consenso entre los colegisladores que no diluya la muy positiva propuesta del Parlamento de introducir un mecanismo de reubicación obligatoria como forma de solidaridad con los Estados fronterizos afectados por una “llegada masiva e inesperada de personas desembarcadas tras operaciones de salvamento y rescate en el mar”.

✓ **CEAR PROPONE**

Defender la importancia de garantizar el salvamento y rescate en el mar frente a la criminalización del trabajo humanitario, y adoptar un acuerdo sobre un mecanismo de desembarco europeo seguro y predecible, con posterior reubicación obligatoria, esto último reforzando la posición del Parlamento Europeo que propone este mecanismo de solidaridad obligatoria con los Estados que reciben un gran número de llegadas por mar.

10 **SOBRE VÍAS LEGALES Y SEGURAS**

No se establecen compromisos suficientes y ambiciosos sobre la puesta en marcha de vías legales y seguras para obtener protección.

El Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo hace una **apuesta insuficiente por aumentar las vías legales y seguras** para acceder a la protección internacional en la Unión Europea, a pesar de la Recomendación (UE) 2020/1364 de la Comisión Europea que lo acompañaba. Solo ha habido un avance en este sentido con el acuerdo provisional de 2018 sobre el Reglamento para un Marco de Reasentamiento de la UE. Se trataría de la única normativa de la UE que abre una vía legal y segura para personas refugiadas que necesitan protección en Europa. Sin embargo, **la participación de los Estados Miembro en los esfuerzos de reasentamiento será voluntaria y no habrá cuota obligatoria.**

✓ **CEAR PROPONE**

Aprobar un mecanismo europeo ambicioso de reasentamiento con cuotas obligatorias para todos los Estados Miembros. Además, se debe asumir un mayor compromiso en relación a la adopción de vías legales y seguras, en concreto: promover la posibilidad de solicitar asilo en embajadas y consulados en el exterior, la expedición de visados humanitarios, flexibilizar los requisitos para la reagrupación familiar, así como facilitar el acceso a programas de movilidad laboral o formativa en la Unión Europea.