

Hacia un Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo garantista y solidario



Recomendaciones de CEAR para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2023

CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

CONTEXTO

España asumirá durante el segundo semestre de 2023, por quinta vez, la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, coincidiendo con el último tramo del ciclo institucional europeo. Desde el próximo 1 de julio hasta el 31 de diciembre de 2023, España tendrá la responsabilidad y la oportunidad de impulsar, entre otras cuestiones, los acuerdos políticos necesarios para **lograr una política de asilo y migración europea con mayores garantías, y defender y reforzar los principios de solidaridad y responsabilidad compartida** entre los Estados Miembros.

Todo ello, en un contexto marcado por el desplazamiento forzado de más de 8 millones de personas tras la invasión rusa de Ucrania, que ha puesto a prueba los límites del sistema actual y ha demostrado que con **voluntad política se puede garantizar la protección de forma ágil y eficaz**. La activación sin precedentes de la Directiva de Protección Temporal¹ en marzo de 2022 ha permitido obtener protección de manera rápida, hasta el momento, a casi 5 millones de personas en el conjunto de los Estados miembros. No obstante, esta respuesta positiva de la UE contrasta con una deriva cada vez más securitaria de las políticas migratorias, donde el único consenso posible radica en impedir por todos los medios que las personas lleguen a Europa y en la consolidación de las fronteras como lugares de impunidad.

Casi tres años después de que la Comisión Europea presentase el **Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo**, las negociaciones avanzan muy lentamente, complicando las posibilidades de concluir la **reforma del Sistema Europeo Común de Asilo** – un proceso legislativo en marcha desde hace 7 años –, antes de las próximas elecciones europeas². Si en 2021 sólo hubo acuerdo de los colegisladores para aprobar la refundición de la Directiva sobre la Tarjeta Azul y el Reglamento por el que se crea la nueva Agencia de Asilo de la UE, en 2022 el progreso ha sido escaso, a pesar de los esfuerzos de las distintas Presidencias para desbloquear las negociaciones.

En concreto, España y los países que son frontera sur de la Unión Europea (Med 5) aceptaron el **enfoque gradual o avance por etapas** propuesto por la Presidencia francesa del Consejo, con la condición de que se respetasen los principios del reparto equitativo de responsabilidad y solidaridad.

1. Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida

2. Declaración Conjunta de las presidencias rotatorias del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión sobre las prioridades legislativas de la Unión para 2023 y hasta el fin de la legislatura en 2024. Disponible en <https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/221213-Joint%20Declaration%202023-2024.pdf>

Sin embargo, el avance de las negociaciones sobre el Reglamento de Control³ y Eurodac⁴, incrementa considerablemente la responsabilidad y la presión sobre los países fronterizos.

En paralelo, algunos Estados han acordado una Declaración de Solidaridad Voluntaria⁵, pero es necesario que en el marco del Pacto se avance de una forma conjunta e integral en estas cuestiones.

Con la Presidencia checa (1 de julio al 31 de diciembre de 2022) se restableció el enfoque del **package approach**⁶, cuya razón de ser es asegurar la necesaria reforma del sistema de Dublín, y las instituciones europeas acordaron una hoja de ruta para la plena adopción del Pacto en abril de 2024⁷. De esta manera, en diciembre, se logró al fin desbloquear las negociaciones con la apertura de los trílogos sobre el Reglamento de Eurodac. Asimismo, los legisladores refrendaron los acuerdos provisionales alcanzados en 2018 sobre la Directiva refundida de Condiciones de Acogida⁸ y el Reglamento para un Marco de Reasentamiento UE⁹.

En la actualidad, las negociaciones siguen su curso bajo la Presidencia de Suecia, si bien preocupa un excesivo énfasis en aumentar los retornos y presionar a terceros países para que cooperen en la readmisión de sus nacionales mediante restricciones en la política de visados y la condicionalidad en los acuerdos comerciales. Frente a este enfoque de externalización de las fronteras, confiamos en el liderazgo de España para que los instrumentos del Pacto sienten las bases de una **política migratoria y de asilo verdaderamente común, garantista y capaz de articular una respuesta estructural a los retos** actuales y futuros de la Unión Europea.

3. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817. COM/2020/612 final

4. Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración] y del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento], para la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818. COM/2020/614 final

5. Declaración de Solidaridad Voluntaria, firmada por 18 Estados Miembro, el 22 de junio de 2022 https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/relocation-eu-solidarity-practice_en

6. Enfoque holístico defendido históricamente por el Parlamento Europeo, que aboga por una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo que aborde la totalidad de las propuestas legislativas que hay sobre la mesa. Bajo la premisa de "o todo o nada", la imposibilidad de un acuerdo de los legisladores sobre el Reglamento de Dublín en el anterior ciclo político europeo determinó el fracaso de la reforma del conjunto del SECA en 2019.

7. Hoja de ruta de los legisladores para el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, aprobada en septiembre de 2022 <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220907RES39903/20220907RES39903.pdf>

8. Acuerdo del Consejo y el Parlamento Europeo refrendado por el Coreper el 15 de diciembre de 2022 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221214IPR64716/asylum-deal-on-reception-conditions-for-applicants-to-international-protection>

9. Acuerdo del Consejo y el Parlamento Europeo refrendado por el Coreper el 15 de diciembre de 2022 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221214IPR64717/asylum-and-migration-deal-reached-on-new-eu-resettlement-framework>

RETOS Y PROPUESTAS DE CEAR PARA LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2023

CEAR recoge en este documento los principales retos y propuestas dirigidas a la próxima Presidencia española, en el segundo semestre de 2023, para avanzar en la adopción de un Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo garantista y eficaz.

1. Lograr que el principio de solidaridad y la responsabilidad compartida entre los estados miembros sean una realidad

La propuesta de **Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración (RAMM)**¹⁰ mantiene de forma sustancial la jerarquía de criterios del Reglamento de Dublín III para la determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en la UE. La responsabilidad por defecto sigue recayendo en el primer país de entrada, no proporcionando una solución real y efectiva a las deficiencias del sistema actual, ni tampoco a la situación de presión sobre los Estados que son frontera exterior como España.

Desde CEAR, nos preocupa que, en el Consejo, los Estados miembros sigan manteniendo la férrea división tradicional (Norte, Sur, Visegrado) sobre la relevancia del criterio de primera entrada, sin avanzar. El Parlamento Europeo ha anunciado que si el Consejo no adopta su posición sobre el RAMM para verano de 2023 podría bloquear el resto de las negociaciones del Pacto. Preocupa que la reciente posición del Parlamento Europeo aprobada el pasado 28 de marzo en la Comisión de LIBE, aunque introduce mejoras para un reparto más justo de responsabilidades con una nueva jerarquía de criterios, no elimina el criterio del país de primera entrada. Esto puede suponer que la presión siga recayendo en los estados fronterizos que, a su vez, deben asumir nuevas responsabilidades derivadas de los nuevos procedimientos de control (Screening) y de asilo y retorno en frontera.

¹⁰. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE) XXX/XXX [Fondo de Asilo y Migración]: EUR-Lex - 52020PC0610 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

1.1. España debe promover 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 mediante una nueva jerarquía de criterios** para determinar la responsabilidad, que otorgue mayor importancia a los **vínculos familiares** en sentido amplio y tenga en cuenta las situaciones de **enfermedad grave y/o discapacidad** u otras situaciones de vulnerabilidad de las personas solicitantes de asilo.

Por otro lado, la propuesta del RAMM introduce un mecanismo de solidaridad, con contribuciones voluntarias por regla general y solo obligatorias en caso de presión migratoria y para las llegadas tras operaciones de búsqueda y rescate en el mar. En estas situaciones, sin embargo, la solidaridad es un menú a la carta para los Estados, con la opción de contribuir con la reubicación, el “patrocinio del retorno” u otras medidas destinadas a reforzar las capacidades o el apoyo en la dimensión exterior.

En junio de 2022, 18 Estados Miembros adoptaron una Declaración de Solidaridad Voluntaria y crearon al efecto una Plataforma de Solidaridad, si bien 7 meses después solo se habría reubicado a unas 500 personas en este marco, un 6% del objetivo previsto¹¹. La Presidencia española tiene la oportunidad de trabajar para dotar de una base jurídica sólida a estos compromisos y continuar el esfuerzo iniciado por la Presidencia checa del Consejo para establecer un mínimo anual de cuotas obligatorias de reubicación¹².

¹¹. El País (2023). El nuevo mecanismo de reparto de refugiados de la UE vuelve a encallar <https://elpais.com/internacional/2023-03-01/el-nuevo-mecanismo-de-reparto-de-refugiados-de-la-ue-vuelve-a-encallar.html>. State Watch (2022). EU Solidarity Platform <https://www.statewatch.org/media/3710/eu-com-solidarity-platform-pact-vsm-op-conclusions-1-12-22.pdf>

¹². EU Observer (2023). Czech presidency proposes annual asylum relocation figure. https://euobserver.com/migration/156344?utm_source=euobs&utm_medium=email

La reciente posición de la Comisión LIBE del Parlamento Europeo ha eliminado el patrocinio del retorno como forma de contribución al mecanismo de solidaridad. Sin embargo, desde CEAR, nos preocupa que la reubicación no tenga carácter obligatorio en todos los casos y que se deje en un segundo plano la protección de las personas que llegan, poniendo el foco en la externalización de las fronteras. También nos preocupa la falta de mecanismos adecuados de respuesta para el salvamento de vidas humanas. Es importante recordar que desde 2014 más de 26.000 personas han perdido su vida en el Mar Mediterráneo¹³. También es preocupante la creciente criminalización del trabajo de las ONG de búsqueda y rescate¹⁴.

1.2. La Presidencia española debe impulsar la aprobación un **mecanismo de solidaridad obligatorio y permanente** basado en un mínimo de cuotas obligatorias de reubicación como única contribución solidaria posible. España debe rechazar la alternativa del patrocinio de retorno o el apoyo de capacidades en la dimensión exterior, poniendo en el centro la protección de las personas.

1.3. La Presidencia debe 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.

13. IOM (2023). Missing Migrants – El Mediterráneo. <https://missingmigrants.iom.int/es/region/el-mediterraneo>

14. Naciones Unidas (2023). Rights expert urges Italy to stop criminalizing activists saving migrant lives at sea <https://news.un.org/en/story/2023/02/1133327>

2. Garantizar un tratamiento individualizado y con plenas garantías de las solicitudes de asilo, y el respeto al principio de no devolución

La Propuesta modificada de **Reglamento sobre un Procedimiento Común en materia de protección internacional**¹⁵ tiene como razón de ser la introducción de nuevos procedimientos fronterizos de asilo y retorno, con el fin de vincularlos entre sí y con el Reglamento de Control (screening) y la Directiva de Retorno refundida. El procedimiento de asilo en frontera pasa a ser de aplicación obligatoria en determinados supuestos y se amplía su duración máxima. El registro de las solicitudes de asilo solo se realizará una vez finalizado el *screening*, retrasando el acceso al procedimiento de protección internacional y bajo presunción de una “ficción jurídica de no entrada” difícilmente compatible con el Derecho Internacional. Por otro lado, el nuevo procedimiento fronterizo de retorno será de aplicación inmediata para las solicitudes de protección internacional que sean rechazadas en el procedimiento fronterizo de asilo.

Los Estados Miembros no han logrado aún ponerse de acuerdo sobre el carácter obligatorio del procedimiento fronterizo y el Parlamento Europeo no ha conseguido frenar la expansión de su aplicación.

Desde CEAR, nos preocupa que esta propuesta se basa en la presunción de que la mayoría de las personas que llegan a la Unión Europea no tienen necesidades de protección y de que el estudio de las solicitudes puede hacerse en el plazo más breve posible. Esta premisa prejuzga situaciones que deben ser analizadas individualmente y en los plazos adecuados que los procedimientos acelerados no permiten.

En concreto, la emisión automática de una decisión de retorno junto con la decisión de denegación de protección internacional en el procedimiento de asilo en frontera supone una merma de garantías procesales y pone en peligro una valoración individualizada establecida en los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Lo mismo ocurre con la propuesta de canalizar hacia el procedimiento fronterizo las solicitudes de asilo en función de la nacionalidad, según procedan de un tercer país considerado “seguro” o si la tasa europea de reconocimiento de protección internacional está por debajo del 20%.

¹⁵. Propuesta modificada de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. COM(2020) 611 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2020%3A611%3AFIN>

Respecto de la “ficción jurídica de no entrada”, consideramos que 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.

Nos preocupa también la presunción de riesgo de fuga y la posibilidad de detención de solicitantes de asilo que carezcan de documentación identificativa o cometan falsedad, pues la falta de vías legales y seguras empujan a que las personas necesitadas de protección internacional lleguen a las zonas fronterizas sin documentación acreditativa de su nacionalidad e identidad.

2.1. La Presidencia española debe **oponerse a la obligatoriedad de los procedimientos fronterizos acelerados y rechazar la ficción jurídica de no entrada**, ya que retrasan el acceso al procedimiento de protección internacional y a las garantías procedimentales básicas, además de poner en riesgo el respeto del principio de no devolución.

2.2. La Presidencia española debe promover un acuerdo que **garantice 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.

2.3. La Presidencia debe **garantizar el respeto del principio de no devolución**. En concreto, debe rechazar la emisión automática de una decisión de retorno junto a la denegación de la solicitud de asilo y garantizar el **efecto suspensivo automático de los recursos** en todos los supuestos. Asimismo, debe **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.

3. Defender una respuesta estructural ante las crisis basada en el acceso a la protección y en la garantías de derechos y promover la aplicación de la directiva de protección temporal

La propuesta del **Reglamento sobre Crisis y Fuerza Mayor**¹⁶ prevé disposiciones para adaptar las normas del mecanismo de solidaridad del RAMM, el Reglamento de Procedimientos y la Directiva de Retorno, con el fin de responder a situaciones excepcionales de afluencia masiva de llegadas (o el riesgo de que se produzcan) que puedan poner en peligro o dificultar gravemente la continuidad de los sistemas de acogida, asilo y retorno de los Estados miembros. En concreto, posibilita que un Estado miembro declarado en “situación de crisis o fuerza mayor”, bajo determinadas circunstancias, se aparte del acervo regular de asilo, lo que puede dar lugar a procedimientos fronterizos ampliados, la suspensión del tratamiento de solicitudes de asilo y mayores contribuciones de solidaridad obligatorias, pero a la carta.

La Comisión de LIBE del Parlamento Europeo ha adoptado su posición sobre esta propuesta el 28 de marzo de 2023. El texto aporta una definición de qué se entiende por “crisis” (incluyendo como tal la situación recurrente de llegadas por desembarco tras operaciones de salvamento y rescate en el mar), elimina el concepto de fuerza mayor y limita el margen de discrecionalidad de los Estados para aplicar excepciones a sus obligaciones en virtud del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). No obstante, desde CEAR nos preocupa que estas salvaguardas no sean suficientes para reducir el grave riesgo de aplicación extensiva de excepciones a las garantías procedimentales y de suspensión del derecho de asilo.

Además, es muy notable destacar que, en su posición sobre el Reglamento de Crisis, la Comisión LIBE del Parlamento Europeo establece la reubicación obligatoria como única contribución de solidaridad posible para aliviar la presión sobre un Estado miembro que se encuentra en situación de crisis.

¹⁶. Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo. COM(2020) 613 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2020%3A613%3AFIN>

3.1. La Presidencia española debe **rechazar las derogaciones amplias del acervo de asilo de la UE**, y en concreto, eliminar la ampliación del plazo de registro de solicitudes de asilo y la obligatoriedad del procedimiento de asilo en frontera en situaciones de crisis.

3.2. La Presidencia debe garantizar que la base de la **respuesta ante situaciones de crisis** sea el **acceso al procedimiento de protección internacional** con todas las garantías **y la solidaridad obligatoria y compartida**.

En último término, el objetivo del Reglamento de Crisis es la derogación de la Directiva de Protección Temporal 2001/55/CE y su sustitución por el estatuto de “protección inmediata”. La definición de dicho estatuto se limita a personas que se ven obligadas a desplazarse por violencia generalizada por conflictos armados, dejando fuera otros factores como los motivos medioambientales o la persecución por razón de género. Además, el plazo de concesión de la protección inmediata es menor que el de la protección temporal y no se incluye el reconocimiento *prima facie* colectivo. Como aspecto positivo, la Comisión LIBE del Parlamento Europeo en su posición ha defendido y protegido la Directiva de Protección Temporal, complementando dicho instrumento con el reconocimiento *prima facie* de protección internacional.

La respuesta de la Unión Europea al desplazamiento forzado tras la invasión de Ucrania ha demostrado que la resolución eficaz de las crisis pasa por garantizar los derechos y el acceso a la protección y que es posible hacerlo de forma ágil y eficaz. Esta respuesta debe servir como precedente y tomarse como referencia para responder ante futuras crisis. Desde CEAR, consideramos que la Directiva de protección temporal es el instrumento oportuno para apoyar tanto a los Estados miembros más afectados por las crisis como para proteger a las personas desplazadas como consecuencia de las mismas.

3.3. España debe **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.

4. Establecer un marco de protección de los derechos de las personas y rechazar la consolidación de las fronteras como lugares de no-derechos

El 22 de junio de 2022 el Consejo aprobó su mandato de negociación sobre el Reglamento de Control (screening) y Eurodac¹⁷. Las dos propuestas son los pilares del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo para la gestión de las fronteras exteriores de la UE. Aunque las negociaciones ya están muy avanzadas, merecen especial atención, ya que plantean riesgos significativos para los derechos de las personas y trasladan una carga desproporcionada de responsabilidad a los países fronterizos.

Respecto de la propuesta modificada del **Reglamento Eurodac**¹⁸, el 13 de diciembre de 2022 la Comisión de LIBE del Parlamento Europeo adoptó el texto propuesto por el ponente Jorge Buxadé (ECR), dando comienzo a los trílogos. Preocupa que los colegisladores han ampliado el alcance de la base de datos Eurodac para controlar los flujos migratorios en la UE, incluyendo el uso de nuevos datos biométricos como el reconocimiento facial y su aplicación a niños y niñas desde los 6 años, sin suficientes salvaguardias y poniendo en riesgo el interés superior del menor en el tratamiento de estos datos.

¹⁷. Consejo de la UE (2022). Asilo y migración: el Consejo aprueba mandatos de negociación sobre el Reglamento Eurodac y el Reglamento de control y veintiún Estados adoptan una declaración sobre la solidaridad. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/06/22/migration-and-asylum-pact-council-adopts-negotiating-mandates-on-the-eurodac-and-screening-regulations/>

¹⁸. COM(2020) 614 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2020%3A614%3AFIN>

4.1. La Presidencia española debe defender salvaguardas para **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**.

4.2. España debe 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.

En relación con la propuesta del **Reglamento de Control**¹⁹, introduce la novedad de un control previo a la entrada (*screening*) de las personas nacionales de terceros países que se encuentren en las fronteras exteriores sin cumplir las condiciones de entrada, o que provengan del desembarco tras una operación de búsqueda y rescate en el mar, incluyendo a solicitantes de asilo.

El procedimiento consiste en realizar controles de identidad, salud y seguridad, un examen preliminar de las vulnerabilidades y el registro de datos biométricos en Eurodac.

El objetivo es canalizar adecuadamente a las personas solicitantes de protección internacional al procedimiento en frontera u ordinario de asilo y a las personas sin necesidades de protección al procedimiento de retorno. Asimismo, la propuesta prevé la creación de un mecanismo independiente de monitorización del respeto de los derechos fundamentales, incluida la obligación de no devolución, durante el screening.

Teniendo en cuenta la posición de los colegisladores, nos preocupa enormemente la introducción de una ficción jurídica de “no entrada”. La pretensión de que una persona “no ha llegado” a la UE

¹⁹. COM(2020) 612 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2020%3A612%3AFIN>

hasta que el Estado Miembro en cuestión no “autorice su entrada”, independientemente de su presencia física en territorio europeo, entraña el riesgo de una posible vulneración del CEDH, y de la jurisprudencia TEDH sobre lo que se considera ejercicio de jurisdicción de un Estado Parte. Si la persona está bajo control efectivo de las autoridades del Estado Miembro, es de aplicación toda la normativa de protección de los derechos humanos vinculante.

Por otro lado, el procedimiento del screening retrasa el acceso al procedimiento de protección internacional y a todas sus garantías, lo que genera un riesgo de vulneración del principio de no devolución. Además, existe el riesgo de condiciones de acogida deficientes y de un uso excesivo de detención (que debería ser la última ratio), circunstancias que en última instancia incrementan la presión sobre los Estados fronterizos de la UE.

En otro orden de cosas, es necesario poner fin al uso desproporcionado de la violencia el control de las fronteras exteriores de la Unión y a la práctica de las devoluciones ilegales y sumarias, que han derivado en tragedias como la del pasado 24 de junio en Melilla²⁰. Para ello, es esencial establecer y reforzar los mecanismos nacionales independientes de monitorización del respeto de los derechos fundamentales en las fronteras, previstos en el artículo 7 del Reglamento de Control, tal y como ha defendido el Parlamento Europeo en su mandato de negociación aprobado en la Comisión de LIBE el pasado 28 de marzo. La posición de la Comisión LIBE del Parlamento Europeo amplía el ámbito de aplicación de dicho mecanismo, más allá del screening, en toda actividad de vigilancia de las fronteras exteriores, además de fortalecer su capacidad para investigar posibles vulneraciones de los derechos humanos y el papel de la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA)²¹

4.3. La Presidencia de España debe defender la **eliminación de la ficción jurídica de no entrada**, garantizando el acceso al procedimiento de asilo con plenas garantías para las personas solicitantes de protección internacional.

20. CEAR (2022). Masacre en Melilla. <https://www.cear.es/masacre-en-melilla/>

21. Fundamental Rights Agency (2022). Establishing national independent mechanisms to monitor fundamental rights compliance at EU external borders https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-monitor-fundamental-rights-eu-external-borders_en.pdf

4.4. Bajo la premisa anterior, España debe reconducir la propuesta e 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.

4.5. La Presidencia española debe impulsar que se establezcan y refuercen los **mecanismos nacionales independientes de monitorización del respeto de los derechos fundamentales en toda actividad de vigilancia y control de las fronteras exteriores**. Dichos mecanismos deben dotarse de **garantías para asegurar su independencia**, implicando en su funcionamiento a instituciones nacionales de derechos humanos, la FRA y organizaciones de la sociedad civil; y tener un **mandato para investigar** cualquier vulneración de derechos fundamentales en las fronteras, así como **capacidad para imponer sanciones**.

5. Impulsar vías legales y seguras para acceder a la protección internacional

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. En ella se plantea el reasentamiento como una herramienta fundamental para abordar las necesidades de protección internacional y demostrar la solidaridad de la Unión con terceros países.

En esta línea, el pasado diciembre el Parlamento Europeo y el Consejo desbloquearon las negociaciones y validaron el acuerdo provisional de 2018 sobre el Reglamento para un Marco de Rea-

sentamiento 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.

5.1. La Presidencia española debe impulsar la aprobación de un **mecanismo ambicioso de reasentamiento con cuotas obligatorias** para todos los Estados Miembros. Además, 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.

6. Poner fin a la externalización de fronteras y a la condicionalidad del desarrollo al control migratorio y la readmisión.

El Nuevo Pacto profundiza en el modelo de **externalización de fronteras** como eje principal de la política migratoria europea, evidenciando que, para algunos, la mejor gestión de las migraciones en la Unión Europea es dejarla en manos de otros países ²²

Para ello, la UE lleva a cabo una cooperación reforzada con terceros países, especialmente en el contexto de las rutas migratorias del continente africano y el Mediterráneo. En este marco de cooperación, se firman acuerdos de readmisión con dichos estados, así como distintos acuerdos de cooperación técnica que, en muchas ocasiones **condicionan la ayuda oficial al desarrollo** a la colaboración en el control de fronteras.

²². El País (2020). No es un pacto de migración y asilo sino de fronteras <https://agendapublica.elpais.com/noticia/16818/no-es-pacto-migracion-asilo-sino-control-fronteras>

En esta línea, destaca el nuevo instrumento de vecindad (**NDICI-Europa Global**) que materializa la instrumentalización de la cooperación en asuntos migratorios, introduciendo “mecanismos de financiación flexible” que permiten cambiar la asignación de los fondos según el grado de ejecución de los acuerdos en materia de migración; o el **Código de Visados** cuyo artículo 25 bis condiciona la expedición de visados en función del “grado de cooperación de un tercer país con los Estados miembros en materia de readmisión de migrantes en situación irregular”. Esta condicionalidad se está extendiendo incluso a los acuerdos comerciales, como el nuevo **Sistema de Preferencias Generalizadas (2024-2034)** que pretende introducir esta cláusula como única obligación positiva, sin que exista todavía una sobre ratificación de los convenios de derechos humanos²³.

Como consecuencia de estas políticas de externalización y ante la falta de vías legales y seguras en países de tránsito, nos preocupa que miles de personas migrantes y refugiadas quedan atrapadas en países donde no se respetan sus derechos humanos ni pueden obtener una protección efectiva²⁴.

Por otro lado, la Comisión Europea ha lanzado una **nueva estrategia operativa para aumentar los retornos**²⁵ que busca aumentar las devoluciones y los acuerdos de readmisión. A pesar de que la **refundición de la Directiva de Retorno**²⁶ está actualmente paralizada²⁷, nos preocupa que en las últimas conclusiones del Consejo se ponga el foco de las negociaciones del Nuevo Pacto en la idea de reforzar los **retornos** con políticas de externalización.

23. Human Rights Watch (2023). Joint NGO letter : Delete the reference to readmission as a conditionality in the draft GSF reform <https://www.hrw.org/news/2023/02/28/joint-ngo-letter-delete-reference-readmission-conditionality-draft-gsf-reform>

24. CEAR (2022). Informe Marco de Cooperación al Desarrollo y Externalización de Fronteras. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/03/Informe-Marco-Cooperacion-al-Desarrollo-Externalizacion-Fronteras.pdf>

25. Comisión Europea (2023). Towards an operational strategy for more effective returns https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-01/Towards%20an%20operational%20strategy%20for%20more%20effective%20returns_en.pdf

26. Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular

27. Parlamento Europeo (2023). Legislative train schedule: Proposal for a recast of the Directive on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-promoting-our-european-way-of-life/file-proposal-for-a-recast-of-the-return-directive>

6.1. La Presidencia española debe liderar una política europea de cooperación al desarrollo que responda a **objetivos de erradicación de la pobreza y lucha contra las desigualdades**, teniendo como guía la **Agenda 2030** y rechazar la instrumentalización y condicionalidad de la ayuda al desarrollo al control fronterizo. En este sentido, debe **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 la readmisión de las personas expulsadas.

OTRAS CUESTIONES RELEVANTES

7. No permitir derogaciones del sistema de asilo y rechazar el concepto de instrumentalización

A lo largo del 2022 se han debatido una serie de propuestas que, si bien no hacen parte del paquete legislativo del Pacto, afectan a elementos del mismo, como es el uso ampliado del procedimiento fronterizo. Estas son las propuestas del **Reglamento de Instrumentalización**²⁸ y la modificación del **Código de Fronteras Schengen**²⁹.

Desde CEAR, nos preocupa especialmente que ambas tienen como objetivo primordial introducir el concepto de “instrumentalización” de la migración como un mecanismo a disposición de los Estados miembro para derogar las normas de asilo, bajo determinadas circunstancias, con el fin de hacer frente a la llegada de un gran número de personas a las fronteras de la UE (tal y como sucedió en la frontera de Bielorrusia en 2021).

²⁸. Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a las situaciones de instrumentalización en el ámbito de la migración y el asilo. COM 2021 890 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:890:FIN>

²⁹. Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras. COM 2021 891 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A891%3AFIN>

Además de la indeterminación de qué se entiende por “instrumentalización”, muchas de estas disposiciones se están aún debatiendo en el marco de las propuestas para el Nuevo Pacto, siguiendo los cauces de control legislativo existentes. Consideramos que se podría estar creando un sistema paralelo con una base en excepciones a las normas de asilo con graves riesgos para los derechos fundamentales de las personas, como es por ejemplo el uso prolongado del internamiento en frontera.

Durante el Consejo JAI del 8 de diciembre de 2022 una minoría de Estados Miembros bloquearon la adopción de una posición común sobre el Reglamento de Instrumentalización, pero nos preocupa la inclusión de algunas de sus disposiciones en el Reglamento de Crisis.

7.1. La Presidencia española debe **rechazar el concepto de “instrumentalización” y la normalización de excepciones a las normas de asilo**, previstas en el Reglamento de Instrumentalización y en la modificación del Código de Fronteras Schengen; y, en su lugar, **promover una mayor armonización de las normas** del Sistema Europeo Común de Asilo.

8. Garantizar condiciones de acogida dignas y eliminar las barreras en el acceso a los derechos sociales, económicos y culturales

A finales de 2022 se logró llegar a un acuerdo final³⁰ sobre la revisión de la Directiva 2013/33/UE para establecer unas normas comunes entre los Estados miembro que garanticen unas **condiciones de acogida dignas y un nivel de vida adecuado** para las personas solicitantes de protección internacional. Sin embargo, el diseño de los procesos de acogida e integración y su gestión práctica corresponden a cada Estado miembro, dando lugar a un **sistema poco armonizado** en el conjunto de la UE. De ahí que, en enero de 2023, la Comisión Europea haya iniciado procedimientos de infracción contra varios países, entre ellos España, por no trasponer correctamente la citada Directiva³¹.

³⁰. Acuerdo del Consejo y el Parlamento Europeo refrendado por el Coreper el 15 de diciembre de 2022 <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20221214IPR64716/asylum-deal-on-reception-conditions-for-applicants-to-international-protection>

³¹. Europapress (2023) Bruselas expedienta a España por no aplicar reglas de la UE sobre condiciones de acogida de demandantes de asilo <https://www.europa-press.es/epsocial/migracion/noticia-bruselas-expedienta-espana-no-aplicar-reglas-ue-condiciones-acogida-demandantes-asilo-20230126140058.html>

Por otro lado, es importante señalar que a menudo las personas solicitantes de asilo y refugiadas encuentran numerosos **obstáculos en el acceso a sus Derechos Económicos Sociales y Culturales** (DESC), en particular en el derecho al trabajo, a la asistencia sanitaria y a una vivienda digna, exponiéndoles a situaciones de desprotección y vulnerabilidad social, lo que influye en su proceso de autonomía e inclusión en la sociedad de acogida. Además, preocupan especialmente las condiciones de acogida en frontera y de los centros de detención o internamiento en tránsito que consolida el modelo de los hotspots.

Otro reto pendiente a nivel europeo, en el ámbito de la acogida y la inclusión social de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, es la lucha contra el racismo, la xenofobia y los discursos de odio. Tal y como se establece en el Plan de Acción de Inclusión e Integración de la Comisión Europea³², el éxito de las políticas de convivencia y contra la discriminación es la piedra angular de un sistema de gestión del asilo y la migración que funcione correctamente.

8.1. La Presidencia española debe **garantizar estándares de acogida dignos y armonizados** en todos los Estados miembros, así como el acceso y ejercicio de los DESC para los solicitantes de protección internacional.

8.2. La Presidencia debe promover una **sociedad europea de acogida más inclusiva e igualitaria**, poniendo en valor a los profesionales y equipos multidisciplinares, incluyendo la figura de los y las mediadores interculturales. Asimismo, debe elaborar estrategias para prevenir y combatir la discriminación, con la convivencia y el diálogo intercultural como elementos clave para favorecer la inclusión y la cohesión social.

³². Comisión Europea (2020). Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/en?file=2020-11/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf

PROPUESTAS CEAR

La Presidencia Española del Consejo de la UE supone una oportunidad para avanzar en la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo con un enfoque garantista que **priorice la protección de las personas y la garantía de sus derechos**, así como la solidaridad y la responsabilidad compartida entre los Estados miembro. Bajo esta premisa, desde CEAR, proponemos:

1 Promover 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. Superar el criterio del país de primera entrada mediante una **nueva jerarquía de criterios** para determinar la responsabilidad, que otorgue mayor importancia a los vínculos familiares en sentido amplio y tenga en cuenta las situaciones de enfermedad grave y/o discapacidad u otras situaciones de vulnerabilidad de las personas solicitantes de asilo.

2 Impulsar la aprobación un **mecanismo de solidaridad obligatorio y permanente** basado en un mínimo de **cuotas obligatorias de reubicación** como única contribución solidaria posible. Rechazar la alternativa del patrocinio de retorno o el apoyo de capacidades en la dimensión exterior, poniendo en el centro la protección de las personas.

3 Defender 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.

4 Oponerse a la **obligatoriedad de los procedimientos fronterizos acelerados** y **rechazar la ficción jurídica de no entrada**, ya que retrasan el acceso al procedimiento de protección internacional y a las garantías procedimentales debidas, además de poner en riesgo el respeto del principio de no devolución.

5 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.

6 Garantizar el **respeto del principio de no-devolución**. Rechazar la emisión automática de una decisión de retorno junto a la denegación de la solicitud de asilo y **garantizar el efecto suspensivo automático** de los recursos en todos los supuestos.

7 Oponerse a la canalización de las solicitudes de asilo hacia el **procedimiento fronterizo** en función de la nacionalidad y respetar la no discriminación tal y como establece el artículo 3 de la Convención de Ginebra.

8 **Rechazar las derogaciones amplias del acervo de asilo de la UE**, y eliminar la ampliación del plazo de registro de solicitudes de asilo y la obligatoriedad del procedimiento de asilo en frontera en situaciones de crisis.

9 Garantizar que la base de la respuesta ante situaciones de crisis sea el acceso al procedimiento de **protección internacional** con todas las garantías **y la solidaridad obligatoria y compartida**.

10 **Defender la Directiva de Protección Temporal** frente al riesgo de su derogación y sustitución por la “protección inmediata” del 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.

11 Defender salvaguardas para **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.

12 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 lo determine.

13

Defender la **eliminación de la ficción jurídica de no entrada**, garantizando el acceso al procedimiento de asilo con plenas garantías para las personas solicitantes de protección internacional.

14

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 niños y niñas sin referentes familiares.

15

Impulsar y reforzar **mecanismos nacionales independientes de monitorización del respeto de los derechos fundamentales** en toda actividad de vigilancia y control de las **fronteras exteriores**. Dichos mecanismos deben dotarse de **garantías** para asegurar su **independencia**, implicando en su funcionamiento a instituciones nacionales de derechos humanos, la FRA y organizaciones de la sociedad civil; y tener un **mandato para investigar** cualquier vulneración de derechos fundamentales en las fronteras, así como capacidad para **imponer sanciones**.

16

Impulsar la **aprobación de un mecanismo ambicioso de reasentamiento con cuotas obligatorias** para todos los Estados Miembros. Asumir un mayor compromiso en relación a la **adopción de vías legales y seguras**: promover la posibilidad de solicitar asilo en embajadas y consulados en 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.

17

Rechazar el concepto de “**instrumentalización**” y la **normalización de excepciones a las normas de asilo**, previstas en el Reglamento de Instrumentalización y en la modificación del Código de Fronteras Schengen; y en su lugar, promover una mayor armonización de las normas del Sistema Europeo Común de Asilo.

18

Liderar una política europea de cooperación al desarrollo que responda a **objetivos de erradicación de la pobreza y lucha contra las desigualdades**, teniendo como guía la **Agenda 2030** y rechazar la instrumentalización y condicionalidad de la ayuda al desarrollo al control fronterizo. **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 la readmisión de las personas expulsadas.

19

Garantizar **estándares de acogida dignos y armonizados** en todos los Estados miembros, así como el **acceso y ejercicio de los DESC** y un nivel de vida adecuado para las personas solicitantes de protección internacional.

20

Promover una **sociedad europea de acogida más inclusiva e igualitaria**, poniendo en valor a los profesionales y equipos multidisciplinares incluyendo la figura de los y las mediadores interculturales. **Combatir la discriminación y el discurso de odio con el diálogo intercultural y la convivencia** como elementos clave para favorecer la inclusión y cohesión social.

CEA(R)

Comisión Española
de **Ayuda al Refugiado**

Documento elaborado por el Área de Incidencia de CEAR

Gráficas: freepik