

# Riesgos y oportunidades de las negociaciones sobre el Reglamento de Crisis (e instrumentalización)

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

PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2023



**CEA(R)**

Comisión Española de Ayuda al Refugiado

## >> Contexto: ¿por qué un Reglamento para responder a las crisis?

En un escenario mundial de incremento de conflictos, persecución y las violaciones de derechos humanos se hace necesaria una respuesta común y solidaria por parte de la UE. Esto se ha puesto en evidencia tras la mal llamada “crisis de refugiados” de Siria en 2015 y la reciente invasión rusa de Ucrania que volvió a poner a prueba la resiliencia del Sistema Europeo Común de Asilo. Esta vez se demostró que la respuesta más eficaz frente a una llegada excepcional y repentina de gran número de personas refugiadas pasa por **garantizar los derechos y el acceso a la protección de manera inmediata y con mecanismos eficaces como la Directiva de Protección Temporal.**

En este sentido, actualmente se está debatiendo el futuro instrumento que regulará estas cuestiones dentro del Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo: la propuesta del Reglamento de Crisis y Fuerza Mayor. Esta propuesta despierta un gran interés entre los Estados fronterizos del Mediterráneo como España, quienes se ven frecuentemente afectados por un alto número de llegadas marítimas y ven una oportunidad de solidaridad en forma de cuotas de reubicación obligatoria, pero también por otros como Polonia, quien por su vecindad acoge el mayor número de personas refugiadas de Ucrania.

## >> ¿Qué se entiende por “situación de crisis”?

La Comisión Europea ofrece una definición de crisis amplia, entendida como una “situación excepcional de afluencia masiva de personas procedentes de terceros países, de tal naturaleza y magnitud, en proporción a la población y al PIB del Estado miembro afectado, que puedan poner en peligro o dificultar gravemente el funcionamiento de los sistemas de acogida, asilo y retorno de los Estados miembro; o el riesgo inminente de que tal situación se produzca”.

El Parlamento Europeo propone concretar esta definición utilizando indicadores objetivos que permitirían, por ejemplo, considerar una situación de crisis las **llegadas continuadas a Canarias o Lampedusa de un alto número de personas desembarcadas tras operaciones de búsqueda y rescate en el mar Mediterráneo.**

## >> ¿Qué es la instrumentalización de la migración?

En el debate sobre lo que se entiende por una crisis, los Estados fronterizos comparten el interés por un nuevo concepto: el de “**instrumentalización**” de la migración, que vendría a denominar el uso de las personas migrantes como arma política. Algunos ejemplos recientes de esta forma de presión política son el traslado de Turquía a la frontera con Grecia

de 13.000 personas sirias en 2020, cuando Marruecos facilitó la entrada a Ceuta de 10.000 personas en dos días en mayo de 2021 o cuando Bielorrusia hizo lo propio en la frontera con Polonia en otoño de 2021.

Tras estos sucesos, la Comisión Europea propuso un nuevo Reglamento de Instrumentalización, que **define este concepto de forma amplia y poco clara**, permitiendo a los Estados invocarlo ante cualquier situación en las fronteras exteriores para **justificar excepciones y derogaciones a las normas de asilo europeas**. En la práctica, esto podría suponer la creación de un sistema paralelo de asilo para las situaciones de “instrumentalización”, con menos garantías y graves riesgos para los derechos fundamentales de las personas, como es por ejemplo el uso prolongado del internamiento en frontera.

## >> ¿De dónde viene el concepto de fuerza mayor?

En la misma línea, la pandemia de la COVID-19 sirvió de justificación para que algunos Estados miembro eludieran sus obligaciones en materia de asilo, amparándose en el concepto indeterminado de “**fuerza mayor**”. Un nuevo “régimen de excepción” que también se pretende consolidar en la legislación europea como parte de la respuesta frente a una situación de crisis.

## >> El Reglamento de Crisis: ¿Cuál es la propuesta de la Comisión Europea?

La propuesta del Reglamento sobre Crisis y Fuerza Mayor de la Comisión Europea prevé normas para **adaptar tanto el mecanismo de solidaridad como los procedimientos de asilo y retorno**, con el fin de responder ante una crisis. En concreto, posibilita que un Estado miembro declarado en “**situación de crisis o fuerza mayor**”, por un lado, se beneficie de mayores contribuciones de solidaridad, y, por otro, pueda tardar más tiempo en registrar y tramitar las solicitudes de asilo (lo que implica que las personas podrían estar más tiempo sin acceder a la protección y detenidas).

Se presume el riesgo de fuga, socavando un tratamiento individualizado de las solicitudes.

En última instancia, se pretende **derogar la Directiva de Protección Temporal**, gracias a la cual se pudo garantizar una acogida urgente y eficaz a la población ucraniana que huía tras la invasión rusa, y sustituirla por un régimen de “protección inmediata”, menos garantista.

## >> ¿Cuál es la posición del Parlamento Europeo? Frente a las crisis solidaridad en forma de reubicación obligatoria

✓ Concreta la definición de “situación de crisis”, incluyendo criterios cuantitativos para evaluar una “crisis” como es un alto número de personas desembarcadas tras operaciones SAR o de solicitudes de asilo. Elimina el concepto de “*fuera mayor*”.

✓ Establece un mecanismo de solidaridad basado en cuotas de reubicación obligatorias que deben asumir todos los Estados miembro para aliviar la presión del país en situación de Crisis.

✓ Mejora la preparación frente a las crisis mediante planes de contingencia y con apoyo operativo (Coordinador de Reubicaciones UE) y financiero (10.000 euros por reubicación).

✓ Protege la Directiva de Protección Temporal frente al riesgo de su derogación. Refuerza el acceso rápido a la protección en situaciones de crisis con el reconocimiento “[prima facie](#)” de la protección internacional (estatuto de protección subsidiaria), aunque se limita a ciertas categorías de personas.

✗ Introduce derogaciones y excepciones a las normas de asilo (limitadas): aumenta el plazo para el registro de las solicitudes de asilo e incrementa la duración de los procedimientos fronterizos de asilo y retorno (16 semanas), así como el periodo máximo de detención.

## >> ¿Qué nos preocupa de la posición (provisional) del Consejo?: Incorporación del concepto de instrumentalización y merma de garantías

✗ Introduce el concepto “instrumentalización” de la migración y mantiene el concepto de “*fuera mayor*”. Ambos conceptos están indeterminados y sujetos a interpretaciones amplias.

✗ Se crean tres regímenes de excepciones y derogaciones a las normas de asilo: para situaciones de crisis, fuerza mayor e instrumentalización. Se erosiona la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo, cuyo principal problema es un incumplimiento generalizado de las normas comunes y la falta de armonización.

✗ Rebaja las garantías y los estándares de protección: se canalizarán por el procedimiento fronterizo acelerado las solicitantes de asilo de personas procedentes de países cuya tasa de reconocimiento sea inferior al 75% (i.e. la gran mayoría de las personas que llegan).

✗ Expansión de la duración del procedimiento fronterizo de asilo y retorno (20 semanas), lo que implica una ampliación del periodo máximo en el que una persona podrá permanecer en condiciones de detención.

✗ El mecanismo de solidaridad es a la carta, no priorizando la reubicación y considerando como contribuciones solidarias medidas de apoyo al retorno o la financiación de proyectos (de externalización) en terceros países.

## >> **Recomendaciones de CEAR a la presidencia española de la UE**

**1** Oponerse a la introducción del concepto de “instrumentalización” y el de “fuerza mayor”, que pueden socavar el derecho de asilo y erosionar la construcción de un sistema común.

**3** Garantizar que la base de la respuesta ante situaciones de crisis sea el **acceso al procedimiento de protección internacional y la solidaridad obligatoria y compartida.**

**2** Rechazar las derogaciones y excepciones amplias de las normas de asilo europeas. En concreto, eliminar la ampliación del plazo de registro de las solicitudes de asilo e impedir la expansión y extensión de los procedimientos fronterizos de asilo y retorno.

**4** Defender la Directiva de Protección Temporal frente al riesgo de su derogación y sustitución por la “protección inmediata” que es menos garantista, así como **promover su aplicación** para responder a situaciones similares a la producida como consecuencia de la invasión de Ucrania.