

El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo: para empezar de nuevo y evitar los errores del pasado, es necesario abordar los elementos de riesgo y ampliar los aspectos positivos

Si bien es encomiable el reconocimiento por parte de la Comisión Europea de que la migración es necesaria y positiva para Europa y su compromiso por adoptar un enfoque más humano en materia de protección, esta narrativa solo aparece parcialmente reflejada en las propuestas relativas al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Dicho Pacto, en lugar de romper con las falacias del enfoque anterior de la UE y ofrecer una oportunidad de empezar de nuevo, corre el riesgo de exacerbar el enfoque en la externalización, la disuasión, la contención y el retorno.

La presente evaluación inicial de las propuestas legislativas y no legislativas realizada por la sociedad civil trata de dar respuesta a las siguientes preguntas:

- 1) ¿Pueden las propuestas garantizar en la ley y en la práctica el cumplimiento de las normas jurídicas comunitarias e internacionales?
- 2) ¿Contribuirán dichas propuestas a un reparto más justo de la responsabilidad en materia de asilo en Europa y en el mundo?
- 3) ¿Funcionarán en la práctica?

El Pacto, en vez de repartir automáticamente la responsabilidad, introduce un sistema de Dublín más complejo (con otra denominación) y el "patrocinio de retornos".

Con el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo se ha desperdiciado la oportunidad de reformar en profundidad el sistema de Dublín. En este sentido, la responsabilidad por defecto de evaluar las solicitudes de asilo sigue recayendo, en la práctica, en el primer país de llegada. Además, se propone un sistema complejo que prevé alguna forma de solidaridad..

Hay algunas novedades positivas en los criterios utilizados para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo, por ejemplo: una definición ampliada de familia que incluye a los hermanos, una amplia selección de miembros de la familia en el caso de menores no acompañados, y la prueba de la obtención de un diploma u otra calificación en un Estado miembro. Sin embargo, a juzgar por las prácticas actuales de los Estados miembros, será difícil superar el principio del 'primer país de entrada' como solución favorita y apostar por las nuevas consideraciones prioritarias, en particular la reunificación familiar.

Se requiere la solidaridad de los Estados miembros en caso de que llegue un gran número de personas ("presión migratoria") o en caso de desembarco tras una operación de búsqueda y rescate. A partir de ahí, se sucederán una serie de evaluaciones e informes que los Estados miembros deberán redactar hasta ponerse de acuerdo en un sistema de reparto. Si la respuesta por parte de los Estados resulta insuficiente, la Comisión Europea puede adoptar medidas correctivas. Este instrumento se parece poco a un mecanismo que favorece el reparto previsible de la responsabilidad y mucho al tipo de negociaciones entre los Estados miembros que todos conocemos bien. Este sistema es tan sumamente complejo que surgen dudas respecto a su efectiva viabilidad en la práctica.

Los Estados miembros podrán recurrir a un "patrocinio de retornos" en lugar de reubicar a las personas en sus propios territorios, lo que demuestra que la propuesta presta tanta atención al retorno como a la protección. En lugar de apoyar a aquellos Estados miembros que gestionan un mayor número de solicitudes de asilo, esta propuesta plantea numerosas preocupaciones jurídicas y en materia de derechos humanos, especialmente si el traslado al denominado

Estado patrocinador se produce después de que haya transcurrido el plazo de 8 meses.

¿Quién supervisará el trato reservado a los solicitantes de asilo cuyas solicitudes hayan sido denegadas cuando lleguen a países cuyos gobiernos no aceptan la reubicación?

El Pacto propone un mayor uso de los procedimientos fronterizos, incluido un aumento de la detención

En lugar de recalibrar la responsabilidad entre los Estados miembros de la UE, las propuestas de reforma de los procedimientos exacerbaban la presión sobre los Estados miembros situados en las fronteras exteriores de la UE y sobre los países de los Balcanes occidentales. La Comisión propone procedimientos transfronterizos obligatorios de asilo y retorno en determinados casos, incluso para los nacionales de o los apátridas residentes en países en los que la tasa media de protección en la UE es inferior al 20%. Si bien es cierto que los Estados miembros podrán aplicar los conceptos de 'tercer país seguro' o de 'país de origen seguro' de forma totalmente facultativa, la Comisión había propuesto anteriormente que estos conceptos fuesen obligatorios. Las organizaciones no gubernamentales reiteran su preocupación por el uso de los conceptos de 'tercer país seguro' y 'primer país de asilo', que ya se debatieron ampliamente entre 2016 y 2019 y resulta extremadamente importante que su carácter obligatorio no vuelva a proponerse.

El procedimiento fronterizo propuesto se basa en dos supuestos erróneos: que la mayoría de las personas que llegan a Europa no necesitan protección y que el examen de las solicitudes de asilo puede hacerse de forma rápida y sencilla. Ninguna de estas afirmaciones es correcta. Un análisis de las [decisiones iniciales y de las decisiones impugnadas](#) en toda la UE indica que la mayoría de las personas que han solicitado asilo en Europa en los últimos tres años han recibido algún tipo de protección. De forma similar, el Pacto sigue insistiendo en un postulado que es erróneo, al hacer creer que se pueden lograr procedimientos de asilo rápidos reduciendo las salvaguardias e introduciendo un sistema de triaje. La duración media de un [procedimiento de asilo en los Países Bajos](#), a menudo considerado sistema de referencia en este ámbito, es superior a un año y pueden pasar hasta dos años antes de que se adopte una decisión.

La propuesta dará lugar en la práctica a un doble rasero en los procedimientos de asilo, probablemente en función del país de origen de la persona en cuestión. Esto debilita el derecho individual de asilo y supondrá que cada vez más personas se verán sometidas a un procedimiento de segunda categoría. Proponer que los Estados Miembros emitan una decisión de asilo y devolución simultáneamente, sin especificar claramente el deber de respetar importantes salvaguardias relacionadas con el principio de no devolución, el interés superior del niño y la protección de la vida familiar y privada, socava las obligaciones jurídicas adoptadas a escala internacional. La propuesta también elimina el efecto suspensivo automático en caso de recurso, es decir, el derecho a permanecer en un territorio en espera de una decisión para los casos dirimidos en el marco de un procedimiento fronterizo.

La interpretación según la cual las personas que inician un procedimiento fronterizo no han entrado oficialmente en el territorio del Estado miembro es engañosa y contradice la jurisprudencia reciente de la Unión Europea, pero no por ello modifica los derechos de la persona en virtud del derecho de la Unión Europea y el derecho internacional.

La propuesta también priva a las personas de la posibilidad de acceder a un permiso de residencia por motivos distintos al asilo y probablemente supondrá la detención del individuo durante un máximo de 6 meses en las fronteras de la UE, un máximo de 12 semanas para el

procedimiento fronterizo de asilo y otras 12 semanas en caso de un procedimiento fronterizo de retorno. Además, la nueva propuesta elimina el principio según el cual la detención sólo debe aplicarse en el contexto de los procedimientos fronterizos como medida de último recurso. La propuesta se fundamenta en una restricción sistemática de la circulación y por ende limitará el acceso de los individuos a servicios básicos prestados por personas que no siempre operan en las fronteras, incluso para obtener asistencia y representación jurídicas.. No podemos evitar pensar que los resultados de esta propuesta serán similares a la fallida "política de *hotspot*" aplicada en las islas griegas.

Es positivo el reconocimiento de que el interés superior del niño será una consideración primordial para los Estados miembros en todos los procedimientos. Sin embargo, la Comisión rebaja las normas de protección de los niños, eximiendo de los procedimientos fronterizos únicamente a los menores no acompañados o a los menores de doce años. Esto contradice la definición internacionalmente reconocida de lo que es un niño, esto es, toda persona menor de dieciocho años de edad, incluida en la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por todos los Estados miembros de la UE.

En situaciones de crisis, se permitirá a los Estados Miembros no aplicar importantes salvaguardias lo que supondrá que cada vez más personas se verán sometidas a procedimientos de asilo precarios

La preocupación por la falta de equidad procesal es todavía mayor en aquellas situaciones en las que un Estado Miembro puede alegar que se enfrenta a una "situación excepcional de afluencia masiva" o incluso al riesgo de que se produzca una situación de estas características.

Cuando esto ocurre, el alcance del procedimiento fronterizo se amplía considerablemente y puede aplicarse a todas las personas que llegan de países en los que la tasa media de protección de la UE para los nacionales de ese país es inferior al 75%. Tanto el procedimiento fronterizo de asilo como el de retorno pueden prorrogarse ocho semanas adicionales, es decir, cinco meses cada uno, con lo que el tiempo máximo de detención en la frontera podría alcanzar los 10 meses. Además, los Estados miembros pueden suspender el tratamiento de las solicitudes de asilo durante cuatro semanas y hasta un máximo de tres meses. Si durante semanas no se tramita ninguna solicitud de asilo, las personas corren el riesgo de ser detenidas o de que se viole el principio de no devolución, y sus derechos a una acogida adecuada, así como su acceso a servicios básicos, pueden verse seriamente afectados.

Esto permite a los Estados Miembros eludir su responsabilidad de proporcionar acceso al asilo y garantizar que las solicitudes de asilo sean tratadas de manera eficiente y justa, lo que aumenta el riesgo de devolución. Dicho esto, desde la perspectiva del caso más extremo, esto es, de aquellos Estados Miembros que violan de forma flagrante y persistente las obligaciones derivadas del derecho de la UE, el hecho de tener que solicitar permiso a la Comisión Europea para aplicar ciertas derogaciones podría considerarse una mejora ya que actualmente se ignora completamente la ley sin consultar a la Comisión Europea y a pesar de las críticas que emanan de esta. Sin embargo, este no puede ser el punto de partida para evaluar la legislación que la UE propone. La consecuencia más previsible de todo esto es que la gran mayoría de las personas que lleguen a Europa se vean sometidas a un procedimiento claramente deficitario.

Control en la frontera: riesgos y oportunidades

La Comisión propone un proceso de "control previo a la entrada" para todas aquellas personas que lleguen a las fronteras de la UE de forma irregular, incluso después de su desembarco tras

una operación de búsqueda y rescate. Este proceso de “filtrado” incluye controles sanitarios, de seguridad y de vulnerabilidad, así como el registro de datos biométricos, pero también da lugar a decisiones relacionadas con el acceso al asilo, incluido el posible recurso a un procedimiento fronterizo acelerado, la reubicación y el retorno. Este proceso puede durar hasta 10 días y debe realizarse lo más cerca posible de la frontera. No está claro dónde se alojarán estas personas y cómo se garantizará el respeto de las normas de acogida durante ese tiempo. Este control también puede aplicarse a las personas que se encuentran dentro del territorio de un Estado miembro, lo que podría conllevar un aumento de actividades policiales discriminatorias. Este enfoque plantea dudas sobre el acceso a la información, los derechos de las personas sometidas a control, incluido el acceso a un abogado y el derecho a impugnar la decisión; el derecho a conocer los motivos de la denegación de la entrada; y las garantías de privacidad y protección de los datos recogidos. Dado que los Estados miembros pueden eludir fácilmente sus responsabilidades en lo que respecta a los exámenes médicos y de vulnerabilidad, no queda claro si se detectarán las necesidades conexas y se actuará en consecuencia.

Una iniciativa positiva es la propuesta de realizar un seguimiento independiente del respeto de los derechos fundamentales en las fronteras. Para garantizar que este mecanismo se traduzca en el establecimiento de responsabilidades por las violaciones de los derechos cometidas en las fronteras, incluido el uso persistente de las expulsiones sumarias y devoluciones en caliente en un gran número de Estados miembros, es necesario: ampliarlo más allá del procedimiento de control previo a la entrada, que sea independiente de las autoridades nacionales, y que permita la participación de organizaciones independientes como las ONG.

El retorno y las deportaciones son las dos prioridades que marcan el tono de la propuesta

El objetivo primordial del Pacto es claro: aumentar el número de personas devueltas o expulsadas de Europa. Así lo demuestran la creación de la función de un Coordinador de Retornos dentro de la Comisión y de un Subdirector Ejecutivo de Retornos dentro de la Agencia Frontex sin que existan puestos similares en el ámbito de la protección o la reubicación. Si bien el retorno es parte integrante de la política migratoria y es importante el apoyo a un retorno digno (con una preferencia por los retornos voluntarios, el acceso al asesoramiento sobre el retorno y el apoyo a la reintegración), la inversión en el retorno no es la respuesta al incumplimiento sistemático de las normas de asilo por parte de los Estados miembros de la Unión Europea.

Nada nuevo en cuanto a la acción exterior: continúan las propuestas poco realistas que amenazan con socavar los derechos humanos

Seguirá habiendo una tensión entre el compromiso retórico de aumentar las alianzas internacionales mutuamente beneficiosas y la insistencia en que la migración ocupe el núcleo de las relaciones de la UE con terceros países. Proseguirán los intentos por externalizar la responsabilidad en materia de asilo y hacer un mal uso de la ayuda al desarrollo, los regímenes de visados y otros instrumentos para presionar a terceros países a que cooperen en el control de la migración y los acuerdos de readmisión. Con ello la Unión Europea no solo corre el riesgo de ir en contra de su propio compromiso con los principios del desarrollo, sino también socava su posición internacional al generar desconfianza y hostilidad a terceros países. Además, al utilizar los acuerdos informales y la cooperación en materia de seguridad para el control de la migración en países como Libia o Turquía, existe el riesgo de permitir abusos de los derechos humanos, envalentonar a los gobiernos represivos y crear una mayor inestabilidad.

Falta de ambición en el establecimiento de canales seguros y legales

Se ha desaprovechado la oportunidad de demostrar que la UE está dispuesta a asumir su responsabilidad en materia de protección en la esfera internacional en el espíritu de colaboración con aquellos países que acogen a la gran mayoría de los refugiados. En lugar de proponer un objetivo ambicioso de reasentamiento de los refugiados, la Comisión Europea solo ha invitado a los Estados miembros a hacer más y ha convertido las promesas de los Estados miembros para 2020 en un plan de dos años, con lo que se ha perdido un año para el reasentamiento de los refugiados en la UE.

Es positivo que se reconozca la necesidad de facilitar una mayor migración laboral en función de distintos niveles de competencias, pero la importancia de la migración de trabajadores para las economías y sociedades europeas no se refleja en las propuestas, medidas o recursos presentados.

Debe reforzarse el apoyo a las operaciones de búsqueda y rescate y a las acciones de solidaridad

Queda por abordar la tragedia humanitaria en el Mar Mediterráneo, incluso, por ejemplo, a través de un servicio de búsqueda y rescate financiado y gestionado por la UE. La búsqueda y el rescate, así como el desembarco se incluyen en todas las propuestas presentadas, con lo que se reconoce de facto que estamos ante una crisis humanitaria. Sin embargo, en lugar de permitir la labor de los defensores de los derechos humanos y poner coto al comportamiento de algunos Estados Miembros y a las legislaciones de sus gobiernos que obstruyen los rescates en el mar, la Comisión Europea sugiere que se realice simplemente un seguimiento de las normas de seguridad de los buques y de los niveles de comunicación con agentes privados. También parece exigir a los agentes privados que respeten no solo las leyes sino también las políticas y prácticas relativas a la "gestión de la migración"; unas políticas y prácticas que pueden llegar incluso a interferir con las obligaciones de búsqueda y rescate.

Si bien se acoge con beneplácito la publicación de orientaciones para evitar la criminalización de la acción humanitaria, estas se limitan a los actos recogidos en la ley con un enfoque específico en la búsqueda y el rescate. Con ello se corre el riesgo de dejar fuera actividades humanitarias, como proporcionar alimentos, refugio o información, realizadas en tierra o llevadas a cabo por organizaciones no incluidas en la ley que también son víctimas de la criminalización y las restricciones.

Un atisbo de esperanza en materia de inclusión

Son positivos los cambios propuestos que permitirían a los refugiados obtener la residencia de larga duración después de tres años y reforzarían el derecho a desplazarse y trabajar en otros Estados miembros. Además, se acoge con satisfacción la revisión del Plan de Acción sobre Inclusión e Integración y el establecimiento de un grupo de expertos encargado de recabar las vivencias de los migrantes sobre las que sustentar la política de la Unión Europea.

Y ahora qué

La presentación de las propuestas es el punto de partida de lo que promete ser otro largo y conflictivo período de negociaciones sobre las normas de asilo y migración de la UE. Mientras se desarrollan esas negociaciones, es importante recordar que ya existe un marco de asilo en vigor en la UE y que los Estados miembros tienen obligaciones en virtud de la legislación vigente tanto a nivel de la UE como a escala internacional.

En este sentido, es necesario que los responsables de la formulación de políticas de la UE, incluidos los Estados miembros, adopten medidas urgentes para:

- Hacer que se apliquen las normas existentes en relación con los procesos de acogida y asilo, investigar los casos de infracción y adoptar las medidas disciplinarias necesarias;
- Salvar vidas en el mar, garantizando las operaciones de búsqueda y rescate, permitiendo el desembarco a tiempo y la rápida reubicación;
- Seguir buscando acuerdos de solidaridad *ad hoc* que alivien la presión que recae sobre los Estados miembros en las fronteras exteriores de la UE y apoyar a los Estados miembros para que alcancen acuerdos en materia de reubicación.

Para las futuras negociaciones del Pacto, recomendamos a los co-legisladores:

- Rechazar la aplicación obligatoria de los procedimientos fronterizos de asilo o de retorno: son procedimientos deficientes que reducen las garantías para los solicitantes y aumentan el período de detención. Estos procedimientos agravarán la actual falta de solidaridad en materia de asilo en Europa al hacer recaer más responsabilidad en los Estados miembros en las fronteras exteriores. La experiencia de los *hotspot* y otras iniciativas similares muestra que añadir procedimientos o vías de asilo adicionales puede añadir carga administrativa y unos costes significativos, y generar más dificultades en la gestión de las fronteras exteriores.
- Insistir en que se ponga fin a la detención por motivos de migración, prohibir la detención de menores por motivos de migración, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño, y dedicar recursos suficientes a soluciones no privativas de libertad para los menores y sus familias;
- Recalibrar las propuestas de reforma para que se centren menos en el retorno y más en el mantenimiento y la mejora de las normas en materia de asilo y derechos humanos en Europa;
- Reflexionar sobre la elaboración de propuestas que reformen en profundidad el reparto de las responsabilidades en materia de asilo en Europa, reformando el principio del primer país de entrada, a fin de crear mecanismos de solidaridad eficaces y previsibles;
- Limitar las situaciones en las que los Estados miembros pueden eludir sus responsabilidades a la hora de admitir a trámite o examinar las solicitudes de asilo, a fin de evitar que los Estados miembros hagan un uso abusivo de las ‘situaciones de crisis’ y las utilicen para rebajar las normas de asilo;
- Aumentar las salvaguardias durante el procedimiento de control para garantizar que se proporcione información, se garantice el acceso a un abogado, se identifiquen las necesidades en materia de salud y vulnerabilidad y se actúe con celeridad, y se atiendan las preocupaciones relativas al registro y el intercambio de datos biométricos;
- Velar por que el mecanismo de supervisión de los derechos fundamentales en las fronteras sea verdaderamente independiente de las autoridades de los Estados miembros, cuente con suficientes recursos, contribuya a la rendición de cuentas, y tenga un alcance lo más amplio posible para abarcar todas aquellas violaciones de los derechos fundamentales cometidas en las fronteras.
- Resistir a los intentos de utilizar la ayuda al desarrollo, el comercio, la inversión, los regímenes de visados, la cooperación en materia de seguridad y otras políticas y fondos para presionar a terceros países a que cooperen en la consecución de objetivos de control migratorio estrictamente definidos por la UE

- Evaluar el impacto a largo plazo de la externalización de las políticas migratorias en la paz, los derechos y el desarrollo sostenible, y garantizar que la política migratoria exterior tenga en cuenta las zonas en conflicto y no contribuya a la violación de los derechos humanos;
- Ampliar considerablemente los canales de migración seguros y legales hacia Europa a través de la aplicación sin demora de los actuales compromisos de reasentamiento, proponiendo nuevos y ambiciosos objetivos y aumentando las oportunidades de establecer vías de protección, así como de migración legal para trabajar y estudiar en Europa;
- Luchar contra la criminalización de la acción humanitaria y otras actividades independientes de la sociedad civil y eliminar los obstáculos que pesan sobre los agentes de la sociedad civil que realizan actividades de salvamento y otras formas de asistencia humanitaria en tierra y mar;
- Establecer y gestionar un sistema de búsqueda y rescate en el Mar Mediterráneo financiado por la Unión Europea;
- Apoyar aquellas propuestas prometedoras encaminadas a reforzar la inclusión mediante el acceso a la residencia de larga duración y otros derechos conexos, y mediante la aplicación del próximo Plan de Acción sobre la integración y la inclusión a nivel local, nacional y europeo.

Consulte la lista completa de signatarios en la [página web de ECRE](#)

11.11.11

AASIA

Accem

ActionAid Denmark

ActionAid Hellas

ActionAid International

ActionAid Italy

aditus foundation

Afghan Association in Sweden

Alianza por la Solidaridad-ActionAid Spain

Amnesty International

ASGI

Association for Legal Intervention (Stowarzyszenie Interwencji Prawnej), Poland

AsyLex

AsylKoordination

Asylrättscentrum/ Swedish Refugee Law Center

AWO Bundesverband

Belgrade Centre for Human Rights

Bhutan Watch

Bulgarian Helsinki Committee

Caritas Cyprus

Caritas Europa

CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado)

Centre for Peace Studies Zagreb

COMPASS for Refugee Youth
Conselho Português para os Refugiados – CPR (Portuguese Refugee Council)
Cyprus Refugee Council
Danish Refugee Council (DRC)
Der Paritätische Gesamtverband
Deutscher Caritasverband
Diakonie Austria
Diakonie Deutschland
Dignity
Dutch Council for Refugees
ECRE
Estonian Refugee Council
Europe Must Act
European Evangelical Alliance
FARR, the Swedish Network of Refugee Support Groups
Finnish Refugee Advice Centre
FOCSIV, Italian Federation Christian organisations international volunteering service
Forum réfugiés-COSI
Foundation Our Choice, Poland
Fundación Cepaim
Fundacja Polskie Forum Migracyjne/ Polish Migration Forum Foundation
Greek Council for Refugees
Group 484
Help Refugees/ Choose Love
Helsinki Foundation for Human Rights
HIAS Greece
Homo Faber Association
Hrvatski pravni centar/Croatian Law Centre
Human Rights Watch
Hungarian Helsinki Committee
ICMC Europe
International Centre for Eritrean Refugees and Asylum Seekers -ICERAS
International Rescue Committee (IRC)
INTERSOS
Irish Refugee Council
Issues Without Borders
Italian Council for Refugees/Consiglio Italiano per i Rifugiati-onlus
JRS Europe
Legal - Informational Centre for NGOs - PIC, Slovenia
Lesvos Solidarity
Mosaico azioni per i rifugiati
Network for Children's Rights (Greece)
NOMADA Association for Multicultural Society Integration
Norwegian Organisation for Asylum Seekers (NOAS)
Norwegian Refugee Council (NRC)
Pro Asyl
Quaker Council for European Affairs

Refugee Party
Refugee Rights Europe (RRE)
Refugees International
Saferworld
SB Overseas
SCI Hellas
Solidarity Now
SOS Children's Villages International
SPEAK
Swiss Refugee Council
Symbiosis-School of Political Studies in Greece
The International Rehabilitation Council for Torture Victims
The Swedish Syrian Association
United Against Inhumanity (UAI)
Vluchtelingenwerk Vlaanderen
vzw NANSEN asbl
World Refugee & Migration Council