



ecre

European Council
on Refugees and Exiles

EL REGLAMENTO SOBRE LA GESTIÓN DEL ASILO Y LA MIGRACIÓN: DANDO CON UNA MANO LO QUE SE QUITA CON LA OTRA

RESUMEN DE LAS OBSERVACIONES DE ECRE SOBRE EL RAM, EL CUAL OFRECE UNA VALORACIÓN GLOBAL Y RECOMENDACIONES RESPECTO A SU MODIFICACIÓN ARTÍCULO POR ARTÍCULO.

I. INTRODUCCIÓN

En septiembre de 2020, la Comisión Europea (la Comisión) presentó un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (el Pacto) con el objetivo de ofrecer un enfoque integral de la gestión de las fronteras exteriores, el asilo y el retorno, el Espacio Schengen de libre circulación, y las políticas exteriores. El Pacto se presentó junto con una serie de propuestas legislativas, entre ellas el Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración (RAM). El RAM es la propuesta central del Pacto y ambiciona con proporcionar un marco común para relanzar el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y promover la confianza mutua entre los Estados miembros.

También hay implicaciones para las relaciones con terceros países: ECRE considera inapropiado que la propuesta más importante sobre el asilo en Europa comience con una sección sobre las responsabilidades de los países no comunitarios. Por desgracia, el RAM intenta abarcar demasiadas cosas: al mismo tiempo que descuida muchos de los problemas que hereda, también proporciona una serie de medidas para compensar otros fallos, con la Comisión como árbitro. A pesar de tratarse de un Reglamento, el RAM también deja un amplio margen de discreción a los Estados miembros (y la Comisión) en cuanto a su aplicación, por lo que es difícil predecir su impacto. Podría aplicarse de manera que aumente el respeto por los derechos fundamentales o de manera que reduzca considerablemente el espacio de protección en Europa. Dadas las prácticas actuales de algunos Estados miembros, existe un claro peligro de que se produzcan nuevas o continuadas violaciones del derecho internacional y de la UE.

Al igual que en Dublín IV, el enfoque general del RAM sobre la asignación de responsabilidades es mantener el *statu quo*, pero con mecanismos de solidaridad «correctivos» añadidos para compensar los resultados de las normas estándar y hacerlas más justas. ECRE considera indispensable una revisión más exhaustiva de los criterios de reparto de responsabilidad para así abordar las disfuncionalidades del sistema.

Aunque el RAM incluye algunos aspectos positivos, a menudo se ven eclipsados por los cambios negativos relacionados y dan con una mano lo que quitan con la otra, como en el caso de la reagrupación familiar. Sin embargo, el Pacto no va a desaparecer, por lo que las recomendaciones de ECRE se centran en las partes del RAM que deberían salvarse, y en las que deberían ser retiradas. Por último, el RAM es un instrumento extenso y complejo, y no todos los aspectos son cubiertos en este documento, por lo que esta nota política debe leerse para más detalle junto con el documento Comentarios.

II. ANÁLISIS

RAM PARTE II: ¿UN ENFOQUE INTEGRAL?

La Unión Europea y los Estados miembros deberían tomar medidas sobre la base de un enfoque integral que aborde la totalidad de «las rutas migratorias que afectan al asilo y a la gestión de la migración», incluidas las relaciones con terceros países, la política de visados, los procedimientos de asilo, la determinación de resolución de una solicitud de asilo, la recepción, el retorno, la deportación, las agencias de la UE, los sistemas de información, la preparación ante situaciones de crisis, el rescate marítimo y la integración, algunos de los cuales también se abordan en el RAM. De manera reveladora, el enfoque comienza con relaciones de «beneficio mutuo» con terceros países, incluyendo la readmisión. Una medida que pone a los países extracomunitarios al frente de un pilar fundamental del SECA (Sistema Europeo Común de Asilo). No está claro cómo de «mutuas» serán esas relaciones y existe el riesgo de que el interés de la UE en la readmisión prevalezca sobre las necesidades e intereses de los terceros países. De acuerdo con las tendencias actuales, la política interior de la UE corre el riesgo de socavar las políticas exteriores de la UE que tienen sus propios objetivos, principios y métodos de trabajo.

El papel que se concibe para la Comisión es mucho más importante. Esto presenta sus ventajas e inconvenientes, sobre todo porque la Comisión se ha centrado recientemente en algunos aspectos de la política de asilo y migración en detrimento de otros. Además, la propuesta se basa en que los Estados miembros apliquen el SECA de acuerdo con sus obligaciones en la UE y la legislación internacional sobre derechos humanos. Está claro que no todos lo hacen, lo que hace difícil ver cómo funcionarán algunas medidas de solidaridad, incluso con la influencia reforzada de la Comisión.

RAM PARTE III: CRITERIOS Y MECANISMOS PARA DETERMINAR EL ESTADO MIEMBRO RESPONSABLE

Las normas sobre el reparto de responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo han sido una importante fuente de conflictos entre los Estados miembros durante años y acabaron por impedir las últimas negociaciones del SECA. Aunque se incluyen aspectos positivos en la propuesta, aún se asimila demasiado al sistema de Dublín y algunos de los nuevos elementos, incluidos los importados de Dublín IV, aumentan las disfuncionalidades en lugar de reducirlas.

En la jerarquía de criterios, el primero abarca el tema de «menores no acompañados» pero no incorpora jurisprudencia que determine que el Estado miembro responsable debe ser aquel en el que se encuentra el menor no acompañado, salvo que se considere que no es conveniente para con el menor. Por otra parte, la definición «familiar» se ha ampliado para incluir a los hermanos y se han reducido los requisitos para demostrar el vínculo familiar. Estos suponen cambios positivos y conllevan que más personas podrán reunirse con sus familiares, con efectos beneficiosos para ellas y sus perspectivas de integración. Paradójicamente, en los criterios sobre personas dependientes se han eliminado los «hermanos», quizás porque ahora se incluyen como familiares. Dado que los criterios familiares no se aplican de manera uniforme ni generalizada, cambiar las normas de dependencia es una restricción innecesaria. En cuanto a la transmisión de información, la propuesta incluye cambios positivos que especifican el tipo y la forma de la información que debe proporcionarse, pero tampoco incluye la obligación de que las autoridades nacionales interroguen proactivamente al solicitante sobre sus parientes o familiares u otros elementos que puedan desencadenar la responsabilidad primaria. La ampliación de los plazos en los casos de menores no acompañados, aunque es positiva, podría ampliarse a todos los casos familiares para promover la unidad familiar y la adopción de estos criterios.

Se mantiene la norma de que el país de entrada será responsable si no se aplica ningún otro criterio (o criterios) y se ha ampliado de un año a tres. Aunque las mejoras en los demás criterios anteriores son una buena noticia, en realidad los Estados miembros tratan el criterio del «primer país» como prioritario y no por defecto. Por lo tanto, esta ampliación del plazo supone una mayor carga para los Estados miembros en las fronteras, en detrimento del objetivo de aumentar la solidaridad.

La propuesta introduce o insiste en obligaciones para el solicitante y establece las consecuencias punitivas de su incumplimiento, incluso en lo que se refiere a desplazamientos ulteriores, sin reconocer por qué esto

puede ser necesario en primer lugar. Por ejemplo, las personas solicitantes pierden el derecho a la acogida en cualquier Estado miembro distinto de aquel en el que deben estar presentes, ignorando el hecho de que la acogida u otras condiciones podrían ser inadecuadas en ese país.

El ámbito de aplicación del procedimiento de readmisión también se amplía para incluir a las personas beneficiarias de protección internacional y a las que han llegado a través del reasentamiento en virtud del Marco de Reasentamiento de la Unión propuesto. Así, se restringe la movilidad de las personas beneficiarias de protección internacional, una vez más sin preguntarse por qué esas personas han tenido que desplazarse.

La responsabilidad sobre una solicitud en el sistema actual concluye después de que una persona se haya ausentado del territorio del Estado miembro durante tres meses. El RAM estipula que el país en el que se registra en primer lugar la petición debe continuar el proceso de determinación de responsabilidad incluso si el solicitante abandona el territorio «sin autorización o no está a disposición de las autoridades competentes de dicho Estado miembro por otras razones». Esto implica que la responsabilidad sea (casi) permanente y agrava la injusticia sobre los Estados miembros situados en las fronteras exteriores, así como sobre las personas solicitantes.

Un plazo menor para solicitar y resolver una petición de toma a cargo tiene como objetivo «acelerar el procedimiento de determinación para conceder a los solicitantes un acceso más rápido al procedimiento de asilo». Sin embargo, estas peticiones son la base para la materialización de los derechos de reagrupación familiar y ayudan a atender urgencias humanitarias. Por ello, debe mantenerse el plazo original para fomentar que las peticiones de toma a cargo concluyan exitosamente.

Igual que en Dublín IV, la petición de readmisión se convierte en una mera «notificación», desplazando la naturaleza de la relación entre el país emisor y el receptor a favor del primero. Cuando se produce una notificación de readmisión a raíz de una respuesta positiva de Eurodac o de una persona reubicada en otro Estado miembro, los recursos se limitan a una evaluación de si el traslado daría lugar a un riesgo real de trato inhumano o degradante para la persona en cuestión, lo que lamentablemente puede seguir ocurriendo en la UE hoy en día. Sin embargo, según el TJUE, el derecho a ser oído debe garantizarse con respecto a cualquier efecto adverso para una persona solicitante, por lo que el RAM no puede plantear limitaciones al alcance del derecho a recurrir una decisión de traslado.

RAM PARTE IV: SOLIDARIDAD

El RAM introduce mecanismos correctivos de solidaridad para dos nuevas situaciones: 1) el desembarco tras la búsqueda y salvamento y 2) la presión migratoria. Como no se propone la opción preferible de una reforma más profunda del reparto de responsabilidades, los comentarios de ECRE consideran si los mecanismos corregirían la injusticia de las normas y si son viables en la práctica.

MECANISMO DE SOLIDARIDAD DE BÚSQUEDA Y SALVAMENTO (SAR)

Las emergencias humanitarias en las fronteras marítimas de Europa se ven agravadas por la negativa de los Estados a desembarcar. Las respuestas *ad hoc*, aunque son mejores que nada, requieren mucho tiempo y son imprevisibles. El mecanismo de solidaridad para las operaciones SAR pretende atender estas necesidades. Como tal, la propuesta es ampliamente bienvenida, pero ECRE muestra su preocupación sobre los tipos de contribuciones disponibles para los Estados miembros, la cantidad de solidaridad y las complejidades de procedimiento. Lo ideal sería que todos los Estados miembros ofrecieran solidaridad en forma de reubicación: dado que uno de los objetivos de la solidaridad «correctiva» es mitigar la injusticia de las normas de asignación de responsabilidades para el examen de las solicitudes, la solidaridad debería lógicamente implicar la asunción de responsabilidades en relación con las personas. El patrocinio de retorno no es una opción aceptable y debería retirarse (véase también más abajo). El refuerzo de las capacidades y el apoyo operativo son medidas de solidaridad útiles, pero siempre que se centren en el sistema de asilo del país beneficiario en respuesta a las necesidades detectadas, y no en la cooperación exterior. Además, el mecanismo es muy burocrático, pero no garantiza que todas las necesidades de reubicación del país beneficiario queden satisfechas. Podría simplificarse.

MECANISMO DE SOLIDARIDAD PARA LA PRESIÓN MIGRATORIA

El mecanismo de solidaridad para la presión migratoria es bienvenido siempre y cuando se realicen algunas modificaciones cruciales. En este mecanismo, la reubicación y el patrocinio de retornos se encuentran desde el principio y parecen tener el mismo peso. No parece haber ningún mecanismo corrector que garantice la asistencia a todas las necesidades de reubicación. Una vez más, ECRE cree que el patrocinio de retornos debería eliminarse por completo como opción de solidaridad porque distorsiona la idea de solidaridad. La solidaridad debe consistir en el apoyo mutuo entre los Estados miembros para cumplir los objetivos del acervo de la UE en materia de asilo, algo que el apoyo a los retornos no consigue. En la propuesta, si la persona

no ha retornado después de ocho meses, pasará a ser responsabilidad del Estado miembro patrocinador. Sin embargo, si una persona no ha podido regresar después de tanto tiempo, es probable que el caso sea más complejo y menos adecuado para que sea otro Estado el que lo aplique. También existen problemas de derechos fundamentales relacionados con la prolongación del proceso de retorno y las medidas de detención conexas; el estado de limbo para la persona solicitante; y los retos que conlleva el acceso a un recurso efectivo, todo lo cual surge cuando una persona con una decisión de retorno es trasladada a otro Estado miembro.

MODIFICACIÓN DE LA DIRECTIVA DE RESIDENCIA DE LARGA DURACIÓN

El RAM reduce para las personas beneficiarias de protección internacional el periodo de residencia «legal e ininterrumpida» de cinco a tres años antes de adquirir el derecho de residencia de larga duración. Esto permite una mejor integración, incluyendo la mejora de las expectativas de empleo, la seguridad y la perspectiva de una solución duradera para las personas beneficiarias de protección internacional. Dados los prolongados periodos de desplazamiento que sufren la mayoría de las personas refugiadas (una media de 16 años), esta medida es sumamente bienvenida. No obstante, unas disposiciones más amplias sobre la movilidad de las personas beneficiarias de protección internacional permitirían alcanzar mejor los mismos objetivos de apoyo a las soluciones duraderas para las personas refugiadas.

III. RECOMENDACIONES

En ausencia de la opción preferida de una reforma más profunda del reparto de responsabilidades, ECRE aporta las siguientes recomendaciones:

- » El «enfoque integral» debería revisarse para centrarse en el cumplimiento de la legislación de los Estados miembros de la UE en materia de asilo, en lugar de codificar los intentos de trasladar la responsabilidad a los países no comunitarios mediante la incorporación de políticas exteriores. En particular, debería retirarse el artículo 3(a), con la modificación de otras partes de los artículos 3 y 4 y 7.
- » La ampliación de los plazos para los menores no acompañados debería cubrir todos los casos familiares y los hermanos deberían volver a incluirse como personas dependientes para apoyar aún más la unidad familiar.
- » El Estado miembro responsable de la solicitud de un menor no acompañado debe ser aquel en el que este se encuentre, a menos que se considere que ello no redundaría en el interés superior del menor, de acuerdo con la jurisprudencia.
- » Las autoridades nacionales deben asumir la obligación de interrogar proactivamente al solicitante sobre sus parientes o miembros de la familia u otros elementos que puedan desencadenar la responsabilidad primaria.
- » El procedimiento de readmisión no debe ampliarse para incluir a las personas beneficiarias de protección internacional o a las que llegaron en virtud del Marco de Reasentamiento de la Unión propuesto.
- » El criterio que explica que el país de entrada seguirá siendo responsable si no se aplica ninguno de los otros criterios no debería ampliarse más allá de su plazo actual de un año.
- » El cese de responsabilidad debe restablecerse a los 3 meses.
- » Los plazos de petición de toma a cargo no deben reducirse para que se fomente el máximo aprovechamiento de las oportunidades de unidad familiar y de la asistencia humanitaria.
- » Deben suprimirse las limitaciones del alcance del derecho de recurso en el caso de las decisiones de traslado; el derecho a un recurso efectivo debe garantizarse también en los casos de rechazo de las peticiones de toma a cargo, previendo un plazo mínimo de cuatro semanas para cualquier recurso, así como un efecto suspensivo automático.
- » El patrocinio del retorno debe retirarse por completo, ya que no apoya los objetivos de la propuesta y plantea serias dudas sobre los derechos fundamentales.



TRADUCCIÓN AL ESPAÑOL:

Fuentsanta Sánchez Castillo, estudiante del Grado de Traducción e Interpretación en la Universidad de Murcia.

Traducción coordinada por Nacho Hernández Moreno (Fundación Cepaim).