

**REFORMA SISTEMA EUROPEO COMUN DE ASILO (SECA):
ACTUALIZACION ENERO 2019**

I. CONTEXTO

El 6 de abril de 2015 la Comisión Europea anunció el inicio de un proceso de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) con el fin de mejorar el sistema haciéndolo más equitativo, más eficiente y sostenible. El 4 de mayo de 2016 se publicaron las propuestas de modificación del Reglamento de Dublín, EURODAC y la Agencia Europea de Asilo¹.

El 13 de julio de 2016 se acordó llevar a cabo la segunda fase de reforma con las propuestas de Reglamentos sobre Procedimientos y Cualificación y de modificación de la Directiva de Acogida² y una propuesta de Marco de Reasentamiento de la UE³.

El 12 de septiembre de 2018 la Comisión completó este proceso con la publicación de tres nuevas propuestas: una de ella consiste en una modificación de la propuesta de Reglamento relativo a la Agencia de Asilo de la UE⁴; las otras dos son relativas a una

¹ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-270-ES-F1-1.PDF>

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-272-ES-F1-1.PDF>

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ce773c1e-1689-11e6-ba9a-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF

² <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-465-ES-F1-1.PDF>

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c404d27-4a96-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-466-ES-F1-1.PDF>

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0468&from=ES>

⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-633-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

revisión de la Directiva Retorno⁵ y una propuesta de Reglamento sobre una Guardia Europea de Fronteras y Costas⁶.

El objetivo de la reforma del SECA tiene por objeto hacer que el sistema sea más eficiente y más resistente a la presión migratoria; *“eliminar los factores de atracción y de movimientos secundarios; luchar contra los abusos y prestar un mayor apoyo a los Estados miembros más afectados por la presión migratoria.”*

En la actualidad (enero de 2019), cinco de las propuestas según la Comisión Europea podrían estar listas para su adopción: Reglamento Cualificación, Directiva Acogida, Reglamento sobre la Agencia Europea de Asilo, Reglamento EURODAC y Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento. Por otra parte, el Consejo aún debe negociar con el Parlamento Europeo la propuesta de Reglamento Procedimientos.

En lo que se refiere a la reforma del Reglamento de Dublín, que es la piedra angular del SECA, no se han limado las divergencias entre Estados miembros relativas a las medidas de solidaridad y apoyo para aquellos Estados miembros que se enfrenten a un número desproporcionado de solicitudes de asilo. Por tanto, el Consejo aún no ha aprobado un mandato de negociación con el Parlamento Europeo (PE) , si bien este último ya ha adoptado su posición sobre la reforma del Reglamento de Dublín.

La Comisión se ha comprometido a trabajar sobre posibles arreglos temporales que podrían adoptarse y harían de puente hasta que se adopte el nuevo Reglamento de Dublín: por ejemplo, arreglos previsibles en materia de desembarque, procedimientos eficaces para permitir la rápida tramitación de la llegada o el desembarque de personas, reubicación voluntaria en otros Estados miembros de personas que necesiten protección, retorno rápido de las personas que no necesiten protección y recurso a la detención cuando sea necesario.

⁵ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:829fbece-b661-11e8-99ee-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF

⁶ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-631-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

II. PRIMERA FASE DE REFORMA: Refundición Reglamento Dublín III, Reglamento EURODAC y Reglamento Agencia Europea de Asilo. (mayo 2016)

1. Propuesta de revisión del Reglamento de Dublín

La propuesta de modificación del Reglamento de Dublín tiene por objetivo reforzar la eficacia del sistema que establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional, ya que el sistema actual presenta deficiencias que le impide funcionar adecuadamente.

La propuesta de modificación prevé:

- suprimir las cláusulas de cese de responsabilidad existentes en el actual Reglamento, limitar la aplicación de las cláusulas discrecionales y eliminar la asunción de responsabilidad de los Estados por razones humanitarias o culturales.
- establecer un sistema de reparto más equitativo mediante un mecanismo corrector (Mecanismo de Asignación Correctora) que detecte automáticamente si un Estado miembro se enfrenta a un número desproporcionado de solicitudes de asilo y asigne solicitantes a otros Estados miembros. También se prevé un sistema de solidaridad financiera (contribución de solidaridad) cuando un Estado miembro no quiera acoger a solicitantes dentro del marco del Mecanismo de Asignación Correctora.
- clarificar las obligaciones de los solicitantes de asilo en la Unión Europea (UE) así como las consecuencias de incumplimiento de dichas obligaciones para desincentivar los abusos del sistema de asilo y evitar los desplazamientos secundarios de los solicitantes dentro de la UE.

La Comisión considera que “un acuerdo político es posible para principios de 2019”, sin embargo, el Consejo todavía tiene que aprobar un mandato de negociación. “

2. Propuesta de revisión del Reglamento EURODAC

La propuesta de modificación del Reglamento EURODAC persigue mejorar el sistema creado en 2000 para la organización y el uso de una base de datos europea que recoge las impresiones dactilares de los solicitantes de protección internacional y en el futuro, de los migrantes en situación irregular.

Este sistema que permitirá almacenar y buscar también imágenes faciales, debe facilitar la aplicación del Reglamento de Dublín, al permitir determinar qué Estado miembro ha sido el primer punto de entrada de un solicitante de protección internacional en la UE. Según la Comisión Europea, el objetivo es ayudar a las autoridades a rastrear los movimientos secundarios, atajar la inmigración irregular y mejorar el retorno de los migrantes en situación irregular. También debe contribuir a mejorar la seguridad de los menores migrantes gracias a su registro a partir de los 6 años de edad. EURODAC forma parte de un amplio sistema de información europeo que incluye también el Sistema de Información Schengen (SIS) y el Sistema de Información de Visados (VIS).

Según la Comisión: *“Los colegisladores alcanzaron un acuerdo muy amplio. Es posible que se adopte a principios de 2019.”*

3. Propuesta de revisión del Reglamento sobre la Agencia Europea de Asilo

Con esta propuesta, la actual EASO se denominará “Agencia Europea de Asilo” y verá su mandato reforzado.

La propuesta tiene como objetivo:

- mejorar la cooperación práctica y el intercambio de información en materia de asilo; la Agencia prestará a los Estados miembros el apoyo necesario para operar y gestionar el Mecanismo de Asignación Correctora previsto por el Reglamento de Dublín;
- garantizar una mayor convergencia en la evaluación de las necesidades de protección en toda la UE, evitando las actuales disparidades entre Estados miembros relativas a las tasas de reconocimiento del estatuto de refugiado;
- promover el Derecho de la UE y las normas operativas en materia de asilo; la Agencia podrá elaborar normas operativas, así como orientaciones y buenas prácticas;
- permitir la supervisión y evaluación de la aplicación del SECA por parte de la Agencia en estrecha colaboración con la Comisión Europea; la Agencia detectará eventuales deficiencias en los Estados miembros y emitirá recomendaciones para remediarlas.

Según la Comisión: *“Acuerdo político alcanzado sobre la propuesta inicial de 2016 de la Comisión. Su adopción es posible a principios de 2019.”*

III. SEGUNDA FASE DE REFORMA: Reglamentos de Procedimientos y Cualificación y Directiva de acogida. (julio 2016)

Para favorecer la uniformidad en la aplicación de las normas europeas sobre Procedimientos y Cualificación, se propone sustituir las dos Directivas actuales por dos Reglamentos con efecto directo, que no necesitarán transponerse en los distintos ordenamientos jurídicos.

1. Propuesta de Reglamento de Procedimientos

- Se definen tres fases para el procedimiento de protección internacional:
 - manifestación del deseo de solicitar la protección internacional;
 - registro; y
 - formalización/presentación de la solicitud.

La solicitud se entiende realizada desde el momento de la *manifestación*.

- **Refuerzo de ciertos derechos** para los solicitantes:
 - derecho de acceso a las grabaciones de las entrevistas,
 - derecho a la documentación,
 - derecho a asistencia jurídica gratuita – si bien de forma limitada - en todas las fases del procedimiento administrativo y de apelación en primera instancia,
 - adopción de una decisión denegatoria en caso de renuncia a la solicitud, así como de las garantías para solicitantes con necesidades especiales (entre ellos, menores y menas).
 - exclusión de la aplicación del procedimiento acelerado para las menores no acompañadas salvo en dos casos (país de origen seguro y peligro para la seguridad nacional o el orden público) y limitación de la aplicación de los procedimientos fronterizos para los menores no acompañados.
- **Refuerzo de las obligaciones de los solicitantes y nuevas sanciones** en caso de incumplimiento:

- nuevas obligaciones para los solicitantes: realización de dos entrevistas, deber de cooperación con las autoridades;
- consecuencias más severas del incumplimiento de dichas obligaciones: en ausencia de cooperación la solicitud podrá considerarse implícitamente retirada; aplicación de procedimientos acelerados en los casos en los que el solicitante abuse del procedimiento, sea devuelto por el Reglamento de Dublín o no haya solicitado protección en el primer país de entrada irregular o estancia legal, o suponga un peligro para la seguridad nacional o el orden público de los Estados miembros.
- Limitación de las garantías en caso de presentación de solicitud posterior.
- Plazos muy reducidos para los recursos, y supresión del efecto suspensivo en cuatro casos (denegación en procedimiento acelerado, inadmisión por primer país de asilo y solicitud posterior, denegación por renuncia y decisión sobre un recurso anterior).
- Establecimiento de criterios para determinar los casos en que un tercer país puede considerarse seguro para la devolución de los solicitantes de protección internacional. La propuesta prevé que se pueda establecer listas europeas comunes de países seguros.

Según la Comisión:” El Parlamento Europeo ha adoptado una posición. El Consejo aún debe adoptar un mandato de negociación. Es posible que se alcance un acuerdo político a principios de 2019. “

2. Propuesta de Reglamento de Cualificación (Reconocimiento)

Un texto provisional de acuerdo con el PE fue presentado a los Estados miembros en junio de 2018 pero no recogió la aprobación de todos éstos. Después de mantener reuniones bilaterales con los Estados con reservas, la Presidencia austriaca identificó las disposiciones que necesitaban ser modificadas y ha vuelto a presentar al PE un texto enmendado para una negociación futura:

- **Se proponen reforzar algunas garantías tendentes a la unificación de criterios en todos los estados de la UE:**
 - Establecimiento de criterios armonizados para otorgar la protección internacional y garantizar que los refugiados tengan los mismos derechos y beneficios en todos los Estados miembros. Ello debería resultar en una mayor convergencia de la tasa de reconocimiento en la

UE y evitar que los solicitantes se desplacen a los Estados miembros con mejores condiciones (movimientos secundarios).

- Mejoría de la protección de las familias que se hayan formado en los países de tránsito (derecho a la unidad familiar).
- Mayor consideración al interés superior del menor.

- **Duras condiciones en los procedimientos de revisión de la protección**

- Retirada del estatuto de protección internacional cuando ya no sea necesario.
- Retirada del permiso de residencia a las personas que cometan actos delictivos o supongan una amenaza para la seguridad nacional.
- Obligación para las autoridades de evaluar las posibles alternativas de huida interna en los países de origen antes de tomar una decisión sobre una solicitud de protección internacional.
- Desincentivación de los movimientos secundarios mediante la imposición de sanciones (por ejemplo, el cálculo del periodo de residencia legal e ininterrumpida en un Estado miembro, se volverá a poner a cero cada vez que la presencia del refugiado sea detectada en un Estado miembro donde no tenga derecho a permanecer o residir).
- Vinculación del acceso a la asistencia social con la participación efectiva del beneficiario de protección internacional en medidas de integración.

Según la Comisión: *“los colegisladores alcanzaron un acuerdo muy amplio. Su adopción es posible a principios de 2019.”*

3. Propuesta de revisión de la Directiva Acogida

Para regular la acogida de los solicitantes de protección internacional, la Comisión Europea ha mantenido la fórmula de la Directiva. La propuesta pretende garantizar que los solicitantes de protección internacional sean recibidos en condiciones dignas en toda la UE.

- La propuesta se aplica a los “solicitantes de protección internacional” (personas que han manifestado su voluntad de solicitar protección) y a los miembros de su familia (creada después de la salida del país de origen, pero antes de la entrada al Estado de acogida)

- Mejora del derecho a la información de los solicitantes: reducción del plazo, uso de un modelo común a todos los Estados miembros (formulario estándar) así como información oral, en un lenguaje adaptado a los menores cuando proceda.
- Garantizados el acceso a la educación de los menores a los 2 meses de haber presentado su solicitud de protección internacional, así como el derecho a la salud para todos los solicitantes, sin excepción alguna.
- Mejora en la protección de los menores no acompañados que recibirán asistencia de inmediato y tendrán a un representante a más tardar, 15 días después de la presentación de su solicitud.
- Mejora en la valoración de las necesidades especiales de acogida de determinados solicitantes.
- Acceso más rápido al mercado laboral: 6 meses como máximo para conseguir un permiso de trabajo, si bien se excluye del acceso al mercado laboral a los solicitantes en una serie de supuestos (procedimiento acelerado por considerar la solicitud infundada o contradictoria, o cuando se oculte información o documentación o cuando la aportada es falsa).
- Obligación para los Estados miembros de elaborar planes de contingencia que garanticen una capacidad de acogida adecuada en todo momento, incluso en caso de presión desproporcionada.

Restricciones de garantías en las condiciones de acogida:

- Condiciones de acogida plenas reservadas exclusivamente a los solicitantes de protección internacional que se encuentren en el Estado miembro responsable de su solicitud según el Reglamento de Dublín.
- Nuevos supuestos de reducción o supresión de los subsidios para los solicitantes.
- Nuevos supuestos de limitación de la libertad de movimientos por asignación de un lugar de residencia.
- Mantenimiento de la posibilidad de detener a solicitantes cuando otras medidas menos coercitivas no puedan aplicarse.

Según la Comisión: “*existe un amplio acuerdo político entre los legisladores. La adopción es posible a principios de 2019.*”

4. Propuesta de Reglamento sobre el Marco de reasentamiento de la UE

El 13 de junio de 2018 el Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados Miembros (COREPER) y el ponente del PE llegaron a un acuerdo provisional. Sin embargo, algunos Estados miembros expresaron sus reservas acerca de algunas disposiciones, por lo que las negociaciones siguen en la actualidad.

- Esta propuesta debe establecer un Marco permanente que sustituya los distintos regímenes ad hoc que existen en la actualidad. El objetivo es que la UE en su conjunto contribuya a los esfuerzos mundiales de reasentamiento, al llegar a un acuerdo sobre la selección de regiones y países a partir de los cuales debe producirse el reasentamiento.
- Debe servir de base al establecimiento de planes bienales que fijen el número total de personas que habrán de ser reasentadas en la UE.
- La propuesta de Marco establece un conjunto común de procedimientos para la selección y el tratamiento de los candidatos al reasentamiento y garantiza el apoyo financiero del presupuesto de la UE.
- Este régimen debe garantizar vías seguras y legales para las personas que necesitan protección internacional y contribuir a reducir los flujos de migraciones irregulares. Debe también facilitar las relaciones de los Estados miembros con los países de origen y de tránsito.
- Los Estados miembros podrán dar preferencia a las personas que tengan vínculos sociales o culturales con su Estado, que puedan facilitar su integración.
- Los motivos de denegación serán de obligado cumplimiento para las personas que supongan, entre otros, una amenaza para la seguridad o la salud pública.
- Existe en la actualidad el compromiso de reasentar 50.000 personas necesitadas de protección internacional para octubre de 2019 y la Comisión espera que los Estados miembros cumplan este compromiso.

Criterios de divergencia entre los Estados Miembro y el PE:

- Muchos Estados miembros consideran que el reasentamiento constituye un instrumento estratégico para gestionar los flujos

migratorios y sustituir las llegadas espontáneas de solicitantes de asilo, en lugar de ser una herramienta de protección de las personas más vulnerables.

- Los Estados miembros seguirán decidiendo a quién y a cuántas personas otorgarán protección (ausencia de compromisos y objetivos cuantitativos vinculantes).
- Los criterios propuestos para la selección de las personas candidatas al reasentamiento se solapan con los criterios establecidos en la Directiva sobre la reagrupación familiar⁷ por lo que se podría reasentar a personas que podrían haberse beneficiado de la reagrupación familiar en cualquier caso.
- Los Estados miembros han añadido al Marco de Reasentamiento un programa de admisión humanitaria que constituye un buen complemento al reasentamiento, pero en ningún caso debería sustituirlo.

Según la Comisión: *“existe un amplio acuerdo entre los colegisladores. La adopción es posible a principios de 2019.”*

IV. TERCERA FASE DE REFORMA: Propuesta revisión Directiva de Retorno, propuesta revisión Reglamento Guardia Europea de Fronteras y Costas y nueva propuesta de modificación de la Agencia Europea de Asilo. (septiembre 2018)

1.Propuesta de revisión de la Directiva Retorno

El objetivo de esta propuesta es acelerar los procedimientos de retorno, mejorar la prevención de fugas y movimientos secundarios y aumentar el número de retornos efectivos, que, en la actualidad, se consideran demasiado escasos.

- Aplicación de un nuevo procedimiento fronterizo de retorno, (simplificado y acelerado con plazos de recursos más cortos), cuando una solicitud de asilo se haya denegado en el marco de un procedimiento en frontera, para

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=ES>

garantizar la complementariedad de ambos procedimientos y la adopción rápida de las decisiones de retorno.

- En los demás casos, adopción de las decisiones de retorno inmediatamente después de la adopción de la decisión que ponga fin a la estancia legal de una persona como puede ser la denegación de una solicitud de asilo. En este último caso, el plazo para interponer recurso es muy corto (5 días).
- Nuevas obligaciones de cooperar para los migrantes en todas las fases de los procedimientos de retorno, en particular para facilitar la verificación de su identidad y obtener documentos de viaje.
- Fijación de 16 criterios para determinar el riesgo de fuga.
- Nuevo supuesto de internamiento cuando una persona migrante plantee un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional. Establecimiento de una duración mínima del internamiento de 3 meses.
- Reiteración del principio de no devolución y mantenimiento de las garantías para los migrantes a la espera del retorno (protección de la unidad familiar, atención sanitaria de urgencia y tratamiento básico de enfermedades y acceso de los menores al sistema de enseñanza básica).
- Establecimiento de sistemas nacionales de gestión del retorno que sean compatibles y permitan la comunicación con el sistema central contemplado en la propuesta de Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

Además, la Comisión Europea **ha negociado 23 acuerdos de retorno y readmisión con países de origen y de tránsito**. La Comisión recomienda a los Estados miembros utilizar plenamente estas herramientas para aumentar el número de retornos.

Según la Comisión, “el Parlamento Europeo y el Consejo han de adoptar posiciones en las negociaciones. Es posible que se llegue a un acuerdo político a principios de 2019. “

5. Propuesta de revisión del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

- Un cuerpo permanente de 10.000 agentes operativos de aquí a 2020. La Guardia dispondrá de su propio personal y sus propios equipos.

- Bajo la autoridad y el control de los Estados miembros en que estén desplegados, los agentes del cuerpo permanente podrán llevar a cabo tareas que requieran poderes ejecutivos (controles de identidad, interceptación de personas en la frontera...).
- La Guardia organizará y financiará las operaciones de retorno conjuntas. Además, podrá apoyar los procedimientos de retorno en los Estados miembros (identificación de personas migrantes en situación irregular, adquisición de documentos de viaje, preparación de decisiones de retorno).
- También podrá poner en marcha operaciones conjuntas con países vecinos de la UE.
- Coste total de la mejora propuesta de la Guardia Europea de Fronteras y Costas: 1.300 millones de euros para el periodo 2019-2020 (11.300 millones de euros para el periodo 2021-2027).

Según la Comisión: *el Parlamento Europeo y el Consejo han de adoptar posiciones en las negociaciones. Es posible que se llegue a un acuerdo político a principios de 2019.* “

6. Reglamento Agencia Europea Asilo

El 12 de septiembre de 2018 la Comisión Europea publicó una nueva propuesta de modificación del Reglamento tendente a reforzar el mandato de la Agencia al prever que podrá prestar la totalidad de la fase administrativa del procedimiento de asilo y podrá ayudar a los Estados miembros mediante asistencia técnica y operativa en los puntos críticos y los centros de control. La Comisión Europea propone un aumento de los recursos financieros para llevar a cabo estas tareas.