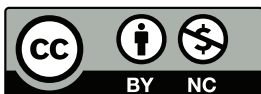


# NUEVO PACTO EUROPEO DE MIGRACION Y ASILO: RETOS Y OPORTUNIDADES

**CEA(R)**

Comisión Española  
de Ayuda al Refugiado

## Elaborado por: Área de Incidencia de CEAR



RECONOCIMIENTO – NO COMERCIAL (BY-NC): SE PERMITE LA GENERACIÓN DE OBRAS DERIVADAS SIEMPRE QUE NO SE HAGA UN USO COMERCIAL. TAMPOCO SE PUEDE UTILIZAR LA OBRA ORIGINAL CON FINALIDADES COMERCIALES.

Depósito Legal: M-12902-2022

La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) es una organización sin ánimo de lucro fundada en 1979, de acción voluntaria, humanitaria, independiente y plural. Nuestro objetivo es el de trabajar junto a la ciudadanía por la defensa del derecho de asilo. Nuestra misión: defender y promover los derechos humanos y el desarrollo integral de las personas solicitantes de asilo, refugiadas, apátridas y migrantes en situación de vulnerabilidad y/o en riesgo de exclusión social. Nuestro enfoque de trabajo es integral: acogida temporal, atención jurídica, atención psicológica y social, formación y empleo, e incidencia y participación social.

Actividad subvencionada por la Secretaría de Estado de la España Global



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA  
Y COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE LA ESPAÑA GLOBAL



# **NUEVO PACTO EUROPEO DE MIGRACION Y ASILO: RETOS Y OPORTUNIDADES**



## Índice

1. Contexto	5
2. Las propuestas del nuevo Pacto europeo	6
2.1. Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración	6
2.2. Reglamento sobre un control previo a la entrada (pre-entry screening)	13
2.3. Reglamento sobre Procedimientos	15
2.4. Reglamento relativo a las situaciones de crisis y fuerza mayor	21
2.5. Propuesta modificada reglamento Eurodac	24
3. Otras cuestiones	25
3.1. Normativa sobre trabajadores altamente cualificados	25
3.2. La nueva agencia de asilo de la unión europea	26
3.3. Propuesta modificación código de fronteras Schengen y propuesta de reglamento de instrumentalización	26
4. Conclusiones	27
5. Fuentes bibliográficas	30

## 1. Contexto

La respuesta de los Estados Miembro de la Unión Europea al incremento de llegadas del año 2015 puso una vez más en evidencia la necesidad de establecer un Sistema Europeo Común de asilo garantista y eficaz. También visibilizó que estamos lejos de alcanzarlo. La normativa y las garantías no están armonizadas, lo que hace que las personas solicitantes y refugiadas reciban un trato diferente en función del Estado en el que se encuentran. Además, fuimos testigos de la falta de solidaridad y de responsabilidad compartida entre los Estados en situaciones de crisis.

Han sido varios los intentos de reformar este sistema común de asilo (SECA). Ninguno de los documentos propuestos en 2015 y 2016 por la Comisión Europea para avanzar en esta cuestión fue aprobado durante el mandato de Jean-Claude Juncker, que terminó el 30 de noviembre de 2019. Aunque varias de estas propuestas alcanzaron un acuerdo político entre el Parlamento y el Consejo<sup>1</sup>, no se logró llegar a un acuerdo sobre la reforma del sistema Dublín y del Reglamento sobre Procedimientos. Por otro lado, en el año 2018, la Comisión propuso una refundición de la Directiva de Retorno que logró un acuerdo parcial por parte del Consejo en el año 2019.

En septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo<sup>2</sup>. Este Nuevo Pacto retoma varias de las propuestas anteriores invitando a que se alcancen acuerdos sobre las negociaciones ya avanzadas y proponiendo nuevos elementos con el objetivo de solventar cuestiones urgentes de la política migratoria y de asilo europea puestas de manifiesto en los últimos años.

Las propuestas que contiene este Nuevo Pacto de Migración y Asilo han estado debatiéndose en el seno del Consejo y del Parlamento Europeo desde su publicación, sin que se haya logrado ningún acuerdo sustancial, salvo en relación a la Agencia Europea de Asilo y la Tarjeta Azul relativa a trabajadores altamente cualificados. Todo ello es reflejo de la falta de impulso y progreso en las cuestiones más relevantes. A ello se une las posiciones equidistantes entre diversos países en cuestiones relativas a procedimientos y solidaridad. En este sentido, España y otros países frontera sur de la Unión Europea se ha opuesto a varias de las medidas propuestas al considerar que no resuelven las cuestiones relativas al reparto de responsabilidades y el principio de solidaridad que se pusieron de relieve en la crisis de 2015 ni reflejan los intereses de los países del sur<sup>3</sup>.

La Presidencia Francesa del Consejo ha expresado su intención de avanzar en las negociaciones sobre la reforma del Código de fronteras Schengen y del nuevo Pacto de Asilo y Migración<sup>4</sup>. Macron propuso un “enfoque gradual” o de “avance por etapas” para desbloquear el Nuevo Pacto. Se pretende adoptar en primer lugar aquellos elementos del Pacto sobre los que el acuerdo político sea más fácil<sup>5</sup>. Esto es contrario al “package approach” que mantuvo el Parlamento Europeo en las negociaciones de la pasada legislatura. España, Italia, Grecia, Chipre y Malta (MED5) defendieron una posición común para también alinearla con el enfoque gradual propuesto por la Presidencia francesa. Acordaron permitir este “avance gradual” siempre que sea respetuoso con los principios de responsabilidad y solidaridad, así como apoyar acciones sobre la dimensión exterior de la política migratoria y reforzar los partenariados europeos con los principales países de origen y de tránsito de los migrantes<sup>6</sup>. La Presidencia francesa esperaba alcanzar un acuerdo entre marzo y junio de 2022, sin embargo, con la invasión rusa a Ucrania, el proceso se ha visto interrumpido.

1 Varias de estas propuestas alcanzaron un acuerdo político entre el Parlamento Europeo y el Consejo: las propuestas de revisión de la Directiva sobre condiciones de Acogida, la Directiva de Reconocimiento y el marco de Reasentamiento. Sobre la reforma de Eurodac, el Parlamento Europeo y el Consejo llegaron a un acuerdo parcial.

2 Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF). Además, el resto de documentos de propuestas pueden consultarse en: [https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en)

3 Véase: <http://www.interior.gob.es/documents/10180/12986337/Med-5+Joint+Statement+ESPA%C3%910L.pdf/e78302ff-c2e5-4ff8-808b-50c1dcf98219>

4 <https://es.euronews.com/2022/01/07/francia-expone-sus-prioridades-para-su-presidencia-del-consejo-de-la-ue>

5 <https://media.euobserver.com/49e08c4f5b6bd88f0f29ad24f6b83c25.pdf>

6 [https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/Paginas/2022/20220214\\_migration-asylum.aspx?qfr=131](https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/Paginas/2022/20220214_migration-asylum.aspx?qfr=131)

## 2. Las propuestas del nuevo Pacto Europeo

El 23 de septiembre de 2020, la Comisión Europea presentaba un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. El Vice-Presidente Schinas describía este Pacto como una casa con tres pisos. En el primero se encontraría la dimensión externa y la cooperación con terceros países para ayudar a sus ciudadanos y combatir el tráfico de personas. En el segundo, se situaría un sistema robusto de gestión de las fronteras exteriores europeas y en el tercer piso estarían las normas internas de solidaridad.

En concreto, el nuevo Pacto recoge cinco propuestas legislativas:

- Propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración<sup>7</sup>
- Propuesta de Reglamento por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores<sup>8</sup>
- Propuesta de Reglamento por la que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión<sup>9</sup>
- Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y fuerza mayor<sup>10</sup>
- Propuesta modificada de Reglamento EURODAC<sup>11</sup>

### 2.1. Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración

La propuesta de la Comisión Europea para un nuevo Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración (en adelante: propuesta RAMM, por sus siglas en inglés)<sup>12</sup> sustituye la propuesta de 2016 de reforma del Reglamento Dublín, pilar fundamental del SECA y cuyas negociaciones se estancaron en el Consejo<sup>13</sup>. La falta de acuerdo radicó principalmente en las cuestiones relacionadas con el establecimiento de un mecanismo de reparto de la responsabilidad del examen de solicitudes de protección internacional.

La propuesta RAMM define los **criterios comunes para la determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud** de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por una persona nacional de un tercer país o apátrida. La jerarquía de criterios recogida en el actual Reglamento Dublín III se mantiene de forma sustancial. Aunque se incluye una definición más amplia de los miembros de la familia y la posibilidad de presentar un diploma o cualificación para demostrar la conexión con un Estado miembro.

<sup>7</sup> 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 \(europa.eu\)](#)

<sup>8</sup> 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: [EUR-Lex - 52020PC0612 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>9</sup> Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE: [EUR-Lex - 52020PC0611 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>10</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo: [EUR-Lex - 52020PC0613 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>11</sup> 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: [EUR-Lex - 52020PC0614 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>12</sup> PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la gestión del asilo y la migración por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la propuesta (UE) XXX (Fondo de Asilo y Migración). Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2a12bbba-ff62-11ea-b31a-01aa75e-d71a1.0022.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2a12bbba-ff62-11ea-b31a-01aa75e-d71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>13</sup> La propuesta RAMM, deroga y sustituye el Reglamento Dublín III (Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida).

La responsabilidad por defecto de evaluar las solicitudes de asilo sigue recayendo en el primer país de entrada. Así, parece que la propuesta RAMM no proporciona una solución real y efectiva a las deficiencias que el sistema Dublín ha mostrado, ni tampoco a la situación de presión sobre los Estados frontera exterior como Grecia, Italia y España.

#### OBSERVACIONES CEAR

En relación al artículo 10, que establece las consecuencias del incumplimiento por parte del solicitante, y su exclusión de las condiciones de acogida, garantizando solo un nivel de vida adecuado, es desproporcionado. La valoración del término "adecuada" podría ser interpretada de manera no uniforme por los distintos Estados miembros. Desde CEAR, consideramos que este artículo 10 debe ser eliminado.

En los artículos 9 al 12 de la propuesta RAMM se recogen las obligaciones y derechos del solicitante, incluyéndose el derecho a la información y a una entrevista personal, lo cual valoramos positivamente.

La propuesta RAMM incluye dos criterios de jerarquía adicionales, la responsabilidad del Estado en el que el solicitante ha obtenido un diploma y la entrada después de un desembarco en el marco del SAR (artículos 20 y 21).

#### OBSERVACIONES CEAR

En el artículo 21 de la propuesta RAMM se amplía el plazo de responsabilidad del examen de la solicitud para el primer país de entrada de un año a tres años después de la fecha en que se produjo el cruce de fronteras, lo que consideramos debe corregirse pues puede ser perjudicial para el solicitante.

En lo que se refiere a **niños y niñas y al concepto de miembros de familia**, la propuesta incluye varios aspectos positivos, pero al mismo tiempo incluye aspectos preocupantes que pueden derivar en graves situaciones de desprotección.

#### OBSERVACIONES CEAR

En relación al artículo 13 de la propuesta, sobre las garantías para menores, debe contemplarse el derecho a la educación en todos los supuestos en los que menores de edad estén incurso en un procedimiento de determinación del Estado miembro responsable, en concordancia con los artículos 14 y 24 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

En relación a los menores no acompañados, la propuesta RAMM (artículo 15) mantiene las consideraciones establecidas en el Reglamento Dublín III, pero sólo para menores no acompañados que son solicitantes de protección internacional. Dichas previsiones, en concordancia con el interés superior del menor, contemplan que el Estado responsable será aquel en el que se encuentra legalmente un miembro de la familia, u otros parientes que pudieran hacerse cargo del menor. En ausencia de familiares o parientes, el Estado responsable será aquel dónde el menor no acompañado haya presentado su primera solicitud, a no ser que se pueda demostrar que es contrario al interés del menor. Teniendo en cuenta que son

numerosos los casos de menores no acompañados que por circunstancias diversas no acceden al procedimiento de protección internacional, su exclusión podría dejar a muchos menores en situación de desprotección. Tampoco se estaría permitiendo realizar una valoración de las necesidades individuales de los mismos, al no poder acceder al procedimiento.

En relación a los miembros de la familia (artículos 16 y 17), la ampliación del concepto de miembros de la familia a los hermanos y familia formada en los países de tránsito es un aspecto positivo de vital importancia. La falta de consideración de los hermanos como miembros de la familia afecta especialmente a menores no acompañados, cuyos únicos vínculos familiares en un Estado Miembro son los hermanos. Además de ello, sería necesario incluir igualmente a los hijos mayores de edad que forman parte igualmente del concepto de unidad familiar

También valoramos positivamente la propuesta acerca de los menores no acompañados (artículo 12.4), sobre la figura de mediador cultural que consideramos podría ser incorporado igualmente a las personas dependientes establecidas en el artículo 24 de la propuesta.

Por último, en el artículo 24 sobre personas dependientes, la propuesta RAMM no introduce ninguna modificación y sigue exigiendo que los lazos familiares existan en el país de origen con hijos o padres. A este respecto, es necesario incluir las relaciones familiares que se hayan constituido en tránsito antes de la llegada al Estado miembro. Asimismo, se debe tener en cuenta que muchos solicitantes de protección internacional se encuentran en situación de enfermedad grave y/o discapacidad importante, y no tienen vínculos familiares en ningún Estado miembro. Sin embargo, por motivos médicos, no se encuentran en situación de ser transferidos al Estado miembro responsable, estableciéndose su relación de dependencia con el Estado miembro donde formuló su solicitud de protección internacional. Se hace necesario incluir estos supuestos en la propuesta RAMM.

En cuanto al artículo 25 que establece las cláusulas discrecionales, la propuesta RAMM limita la capacidad de los Estados miembros al establecer la posibilidad de asumir la responsabilidad de una solicitud de protección internacional de la que no es responsable, con el fin de agrupar a otros familiares no contempladas en la definición de miembros de la unidad familiar por motivos humanitarios o culturales.

A este respecto, es fundamental tomar en consideración que pueden producirse en algún Estado miembro disfunciones no sólo cuantitativas sino cualitativas que afectan a las garantías procedimentales y condiciones de acogida que ponen en riesgo los derechos fundamentales de las personas solicitantes de protección internacional. La limitación impedirá a los Estados hacerse cargo de personas procedentes de aquellos. Pueden producirse situaciones en las que algún Estado miembro no esté en condiciones de garantizar las previsiones contenidas en dichas Directivas, por lo que es necesario mantener la decisión de cualquier Estado miembro para decidir examinar una solicitud de protección internacional que le sea presentada aun cuando este examen no le incumba.

En relación a las **obligaciones de los Estados miembros responsables y al cese de la responsabilidad**, la propuesta sigue situando el peso de la responsabilidad en los países frontera exterior. Además, no contempla la posibilidad de recurso efectivo ante decisiones de traslado.



## OBSERVACIONES CEAR

La propuesta RAMM determina que la responsabilidad sobre una solicitud en el sistema actual cesa después de que una persona se haya ausentado del territorio del Estado Miembro durante tres meses. Establece en su artículo 28 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 prácticamente permanente y agrava la situación de presión sobre los Estados Miembros situados en las fronteras exteriores, lo cual repercute negativamente en las personas solicitantes.

Tal y como ocurría con el Reglamento Dublín IV, la petición de readmisión (artículo 31) es una mera "notificación". Cuando se produce una notificación de readmisión a raíz de una respuesta positiva de Eurodac o de una persona reasentada en otro Estado Miembro, los recursos que puedan interponerse limitan su alcance a una evaluación de si el traslado daría lugar a un riesgo real de trato inhumano o degradante para la persona en cuestión (artículo 33.1). 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 este nuevo Reglamento sobre gestión de la migración y el asilo no puede plantear limitaciones al alcance del derecho a recurrir una decisión de traslado.

En la propuesta RAMM se amplía el ámbito de procedimiento de readmisión por parte del Estado miembro responsable a las personas que han sido reasentadas, pero no se abordan las causas individuales o generales que en muchas ocasiones motivan los movimientos secundarios.

En cuanto al artículo 29, que se refiere a la presentación de una petición de toma a cargo, en la propuesta RAMM establece que se haga de forma inmediata y un plazo máximo de dos meses (art 29.1). Es necesario tener en cuenta que un plazo demasiado corto no es realista en el contexto actual y puede hacer ineficaz el procedimiento. En este sentido es importante recordar tanto las dificultades en algunos casos para obtener pruebas que sustenten la petición de toma a cargo como el número de llegadas a través de los países que constituyen la frontera exterior de Europa sobre los que recaería, una vez más, una responsabilidad desproporcionada teniendo en cuenta los recursos existentes. Un plazo de tres meses podría suponer un mayor margen para que los procedimientos fueran más eficaces y realistas. En cualquier caso es positiva la mención expresa que hace la propuesta RAMM en su artículo 29.1 sobre la continuación del procedimiento en caso de que se trate de menores no acompañados solicitantes de asilo más allá del plazo establecido. También es positiva la mención del artículo 30 sobre la respuesta a una petición de toma de cargo sobre la consideración de que más allá de la existencia de pruebas formales, los Estados miembros requeridos admitirán su responsabilidad si los indicios son coherentes, verificables y suficientemente detallados. También es positiva la inclusión en el artículo 30.8 de la transferencia de responsabilidad al Estado requerido si no responde a la solicitud, si bien el plazo debería ser superior a un mes desde la recepción de la misma.

En el artículo 32 de la propuesta RAMM, que establece la notificación de la decisión debería incluirse en el punto 2 debería incluirse un plazo para dar la información sobre la decisión que ha de proporcionar el Estado miembro en cuestión a la persona interesada.

El artículo 32.4 de la propuesta RAMM hace mención a la decisión informada de traslado, cuestión que es fundamental, pero explicita que los recursos no tendrán carácter suspensivo automático si no que este deberá solicitarse. Desde CEAR consideramos fundamental que los recursos a los que estas personas

accedan tengan un carácter suspensivo automático. Además, debe ampliarse el plazo comprendido en el artículo 33.2 de la propuesta RAMM para ejercitar el derecho a recurso efectivo de dos a cuatro semanas. Igualmente debe ser eliminada la propuesta del artículo 33.5 de la propuesta RAMM que restringe el acceso a la asistencia jurídica gratuita cuando la autoridad competente o un órgano jurisdiccional estime que el recurso o la revisión tiene pocos visos de prosperar. Debe garantizarse en todos los casos sin restricciones la obtención del beneficio de justicia gratuita y el acceso a la tutela judicial efectiva.

En cuanto al plazo de internamiento previo al traslado incluido en la propuesta RAMM de 4 a 12 semanas, en su artículo 34.3, que se deberían introducir criterios claros y precisos sobre la excepcionalidad del internamiento y la valoración de la necesidad y proporcionalidad de la medida adoptada.

La propuesta RAMM también **introduce un nuevo mecanismo de solidaridad**. Las medidas de solidaridad son, por regla general, **voluntarias salvo en dos situaciones en las que son obligatorias**: desembarcos tras operaciones de búsqueda y rescate en el mar, y cuando un Estado miembro está sometido a presiones migratorias. En estas situaciones se establece un mecanismo de solidaridad a la carta a través del cual los Estados podrán optar por la reubicación de solicitantes de protección internacional no sujetos al procedimiento en frontera; el patrocinio del retorno de personas migrantes en situación irregular; u otras contribuciones destinadas a reforzar las capacidades de los Estados miembros sometidos a presión o el apoyo a la dimensión exterior.

En términos generales, el sistema de solidaridad propuesto deja en un segundo plano la protección de las personas poniendo un foco especial en las cuestiones relativas al retorno y supone una oportunidad perdida para el establecimiento de un mecanismo obligatorio de reubicación que dé respuesta a la situación de presión en los países frontera exterior.

El principio de solidaridad europeo queda de esta forma en entredicho, ya que se está proponiendo una nueva manera de entender la solidaridad de manera flexible, voluntaria y no vinculante, lo que tampoco estaría garantizando un reparto equitativo de las responsabilidades en términos de protección y acogida.

#### OBSERVACIONES CEAR

El artículo 45.1.d) de la propuesta RAMM establece medidas poco precisas para llevar a cabo la solidaridad. Además, al establecer medidas a aplicar mediante la cooperación con terceros Estados, se está vinculando de nuevo la solidaridad con la externalización de fronteras. Por lo tanto, el inciso "medidas destinadas a responder a las tendencias migratorias que afectan al Estado miembro beneficiario mediante la cooperación con terceros países" debería suprimirse.

En el artículo 47 de la propuesta, se establecen una serie de medidas en relación a la solidaridad a adoptar tras los desembarcos después de las operaciones SAR que son bienvenidas, ya que pueden ayudar a evitar la elusión de responsabilidades de algunos Estados miembros en relación a los desembarcos tras los rescates. Sin embargo, podrían implementarse medidas obligatorias de compromisos de solidaridad para los Estados miembros tras estas operaciones y su posterior desembarco. Lo deseable sería que todas las contribuciones de solidaridad fuesen propuestas de reubicación.

El artículo 49 de la propuesta RAMM hace referencia a la reserva de solidaridad para operaciones de búsqueda y rescate. La redacción del artículo 49.2 es confusa ya que el concepto de "persona apta para

ser reubicada” no es claro ni está desarrollado. Por otro lado, los procedimientos indicados son complejos. También es necesario clarificar los criterios de vulnerabilidad.

En relación al mecanismo de solidaridad propuesto para las situaciones de presión migratoria (artículos 50-53 de la propuesta RAMM), existe un riesgo de que las acciones recogidas se centren en una prevención de las situaciones de presión migratoria en lugar de en una preparación para hacer frente a las mismas. También en estos casos habría de eliminarse la opción de patrocinio de retorno como compromiso de solidaridad.

Sobre las claves de reparto establecidas en el artículo 54 de la propuesta RAMM, no se está teniendo en cuenta la voluntad de la persona u otro tipo de condiciones relacionadas con los distintos estándares de acogida que varían en cada Estado miembro, o incluso con la posibilidad de que se apliquen medidas de internamiento.

En cuanto al patrocinio de retornos (artículo 55 de la propuesta RAMM), debería ser suprimido de la propuesta, ya que se corre el riesgo de focalizarse en los retornos en lugar de tratar de proporcionar respuestas solidarias vinculadas a la acogida en materia de asilo. Además, presenta el riesgo de un uso prolongado del internamiento (hasta que la persona sea trasladada al Estado encargado de su retorno o reubicación) o del propio procedimiento de retorno. Por otro lado, el concepto mismo de patrocinio de retornos es un concepto poco específico que no deja claras las responsabilidades de cada Estado miembro y está especialmente vinculado a voluntad la colaboración con terceros países.

Deberían introducirse en esta norma una serie de compromisos claros y obligatorios en cuanto a la reubicación, así como la inclusión de la valoración de las preferencias de la persona solicitante de asilo en el caso de ser reubicada. Podría retomarse en este sentido la propuesta de 2016 que incluía un sistema de solidaridad para ser aplicado en cuanto el Estado en cuestión llegase al máximo de su capacidad.

Por otro lado, tampoco queda claro de qué manera van a ser evaluados los compromisos de solidaridad de los Estados Miembros que no se comprometan con la reubicación.

El artículo 57.3. de la propuesta establece, en cuanto al procedimiento a realizar antes de la reubicación, que se estudiará la existencia de vínculos significativos entre la persona en cuestión y el Estado miembro de reubicación, lo cual es un avance positivo.

En relación al artículo 58.2, que se refiere a los procedimientos tras la reubicación, permite trasladar a las personas solicitantes a los Estados miembros que no habían considerado como destino final para su propia reubicación y permite que aquellos cuyas solicitudes hayan sido denegadas puedan ser transferidos de un Estado a otro para finalmente ser devueltos. La determinación del Estado miembro responsable debería realizarse antes del traslado de la persona.

En el artículo 58.5 de la propuesta RAMM se establece que cuando el Estado miembro de reubicación haya reubicado a un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio, se aplicará la Directiva de Retorno. Ello podría implicar un uso extensivo y prolongado del internamiento que debe ser la última medida a utilizar y con un fin claro.

Sobre la **relación con terceros países**, la propuesta RAMM sigue teniendo un enfoque basado en la externalización de la gestión migratoria, incentivando la cooperación con terceros países para facilitar el

retorno y la readmisión, lo que conlleva un riesgo de que se devuelva a las personas a países no seguros. Además, pese a que es pronto para determinar si ciertos países admitirán dichos retornos o no, en el caso de que se nieguen, se corre el riesgo nuevamente de mantener a las personas en situaciones de internamiento prolongadas en los casos de los procedimientos en frontera, o en situaciones de limbo jurídico. Por otro lado, sigue existiendo un elevado riesgo de condicionar la ayuda al desarrollo a la colaboración en materia de control migratorio desvirtuando el objetivo de la ayuda y dejando de lado las cuestiones relativas al desarrollo humano y erradicación de las causas que provocan desplazamientos, obligando a que países que no pueden garantizar el debido respeto a los derechos humanos asuman cargas excesivas de acogida de personas en necesidad de protección internacional.

#### OBSERVACIONES CEAR

El artículo 3 de la propuesta RAMM recoge un enfoque integral para la gestión del asilo y la migración, haciendo alusión mayoritariamente a la responsabilidad de los terceros países, pero sin realizar una mención relevante a las vías legales y seguras de acceso a territorio europeo. Desde CEAR consideramos que esto constituye un refuerzo de la tendencia hacia la externalización de fronteras a la que llevamos asistiendo a lo largo de los últimos años. En la misma línea, el artículo 5 también parece estar incentivando esta externalización al establecer que los Estados miembros deben tomar medidas para reducir y prevenir la migración irregular, sin que se esté teniendo en cuenta que muchas de las personas que acceden a territorio europeo por la vía irregular tienen derecho a la protección internacional. Por otro lado, el artículo 7 preocupa especialmente al establecer que cuando un tercer país no coopere en materia de retorno y readmisión, la Comisión elaborará un informe para el Consejo con propuestas de medidas para la mejora de esta cooperación. No queda claro si se estarían priorizando los intereses de la UE sobre los de los terceros países y si se abre la puerta a la condicionalidad en materia migratoria.

Finalmente destacar que la propuesta RAMM por el que se establece la posibilidad de obtener un permiso de residencia de larga duración en un periodo más breve de tiempo (tres años) para los beneficiarios de protección internacional, es un aspecto positivo. Sin embargo, un enfoque integral y comunitario de la política de asilo, con una mayor armonización de los criterios de elegibilidad y de los derechos y deberes inherentes al estatuto de protección internacional, como pretende el Nuevo Pacto, debería suponer que el permiso de residencia obtenido fuera válido en todos los Estados Miembros desde el momento del reconocimiento, y no tres años después. Esto contribuiría a la integración de las personas beneficiarias de protección internacional, y daría cumplimiento a una de las soluciones duraderas establecidas en el Pacto Mundial sobre los Refugiados.

En cuanto al estado de las negociaciones de la propuesta RAMM en el Parlamento Europeo, el ponente Tomas Tobé (PPE) presentó su proyecto de informe, seguido de un intercambio de opiniones, en la reunión de la Comisión LIBE del 26 de octubre de 2021. Se presentaron más de 2.500 enmiendas a esta propuesta. Las enmiendas planteadas en este proyecto de informe incluyen reforzar la cooperación con terceros países en los ámbitos de la gestión de las fronteras y la migración, la relevancia del "criterio de entrada", así como cuestiones relacionadas con el mecanismo de solidaridad. El objetivo es establecer una posición del Parlamento Europeo antes de las vacaciones de verano de 2022.

En el Consejo, los Estados miembros han construido su posicionamiento basándose en un elevado número de escenarios ilustrados en simulaciones numéricas presentadas por la Comisión Europea y la Agencia Europea de Asilo. Las posiciones siguen divididas (Norte, Sur, Visegrado), y no se están realizando avances relevantes.

La presidencia francesa del Consejo ha establecido como prioridad para alcanzar un acuerdo en esta primera etapa sobre el mecanismo de solidaridad contemplado en esta propuesta RAMM. En particular, se pretende llegar a un acuerdo sobre el mecanismo de reubicación para las personas rescatadas en el mar, estableciéndose en paralelo, que los Estados miembros que no participen deberán ejercer la solidaridad mediante dotación financiera a las agencias de la UE y al resto de Estados para que mejoren el control de las fronteras exteriores. También la Presidencia ha planteado un mecanismo para que los Estados miembros puedan anticipar o complementar el trabajo de Frontex en tiempos de crisis, que podría consistir en el desarrollo de una fuerza (militar) de intervención rápida.

## 2.2. Reglamento sobre un control previo a la entrada (*pre-entry screening*)

La Comisión Europea también presentó una propuesta de Reglamento por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores (en adelante Propuesta de control previo a la entrada)<sup>14</sup>. Este control previo a la entrada (*pre-entry screening*) aplica a todos los nacionales de terceros países que se encuentren en las fronteras exteriores de la Unión Europea sin cumplir las condiciones de entrada, o a aquellos que provengan del desembarco tras una operación de búsqueda y rescate en el mar, incluyendo a los solicitantes de asilo. La propuesta también establece que este control previo a la entrada se aplique a quienes sean detenidos eludiendo los controles fronterizos en el interior de un Estado miembro. El procedimiento incluye controles de identidad, salud y seguridad, un examen preliminar de las vulnerabilidades y el registro de datos biométricos en Eurodac. El objetivo es canalizar a los nacionales de terceros países hacia el procedimiento adecuado, derivando al procedimiento de asilo a quienes necesitan protección internacional y efectuando con celeridad la devolución de las personas migrantes en situación irregular a sus países de origen.

Esta propuesta parte de la premisa de que las llegadas a la UE se componen principalmente de flujos migratorios mixtos y no exclusivamente de personas necesitadas de protección internacional. De este modo, la Comisión Europea ha pretendido crear un mecanismo que permita identificar lo más rápido posible a las personas que no necesitan protección. Esto entraña grandes riesgos para las personas que necesitan protección. El hecho de tener que pasar por el procedimiento de *screening* antes de acceder formalmente al procedimiento de protección internacional puede conllevar graves riesgos en el acceso a este derecho, como es el riesgo de vulneración del principio de no devolución, lo que puede ocasionar situaciones de desprotección para las personas solicitantes de asilo.

Conviene mencionar que muchas de las disposiciones establecidas en este instrumento ya se recogen en otras normas como por ejemplo en el Código Schengen (en relación a las normas sobre cómo realizar los controles de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores, por ejemplo) o en Eurodac (normas sobre recogida de datos/huellas dactilares, etc.). Lo mismo ocurre con lo establecido para los controles médicos (algo que ya se recoge en la Directiva sobre condiciones de Acogida).

De nuevo, la propuesta implica una gran presión para los países que son frontera exterior, no solo a nivel administrativo, sino también a nivel de acogida, así como una serie de riesgos para el cumplimiento de la obligación de no devolución.

En cuanto al estado de la situación de las negociaciones en el Parlamento Europeo, la ponente, Birgit Sippel (S&D), presentó su proyecto de informe, seguido de un intercambio de opiniones en la Comisión LIBE, el 30 de

<sup>14</sup> PROPUESTA 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° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817, disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e922ce2-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0007.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e922ce2-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF)

noviembre de 2021. Se presentaron más de 700 enmiendas (el plazo para presentarlas finalizó el 14 de enero de 2022). Por parte del Consejo, este texto ha avanzado mucho a nivel técnico. El texto formó parte del orden del día del Consejo JAI del 8 de noviembre de 2021, no se adoptó ningún mandato.

Finalmente, la presidencia francesa del Consejo, ha establecido como prioridad para esta primera fase de su plan de avanzar por etapas en la aprobación del Nuevo Pacto, llegar a un acuerdo sobre los controles de salud y seguridad y sobre la detención de las personas en las fronteras exteriores.

#### OBSERVACIONES CEAR

En relación al artículo 1 de la propuesta, que hace referencia al objeto y ámbito de aplicación, consideramos que se trata de su redacción es poco clara y confusa. No se puede prescindir del concepto de jurisdicción. Si la persona está bajo control efectivo de las autoridades del Estado Miembro en cuestión, se considera que está dentro de su jurisdicción, por lo que sería de aplicación toda la normativa de protección de los derechos humanos vinculante. Otro peligro que tiene la propuesta de control previo a la entrada es la falta de acceso a las garantías debidas por parte de las personas necesitadas de protección internacional. Asimismo, preocupa el enfoque securitario de toda la propuesta.

El artículo 3 de la propuesta regula el control en la frontera exterior. Consideramos que es una manera de retrasar el acceso al procedimiento (y a todas sus garantías) de las personas solicitantes de asilo, al estar introduciéndose un control previo para canalizar a las personas entendiendo que se encuentran fuera del territorio europeo. Además, en el artículo 3.1, habría que tener precaución con el inciso que establece que "el control se aplicará a dichas personas independientemente de si han solicitado protección internacional", ya que habría que garantizar que no esté penalizando la entrada irregular de las personas solicitantes (lo que supondría una vulneración del artículo 31 de la Convención Ginebra). Lo mismo podría estar ocurriendo con el artículo 3.2.

En el artículo 4 de la propuesta se regula la autorización de entrada en el Estado Miembro. Consideramos que existe un riesgo de un excesivo uso de la detención (que debería ser la última ratio) al tener que permanecer las personas en las fronteras mientras se realiza el control previo a la entrada. En el artículo 4.1, se está tratando de crear una ficción jurídica por la que se entiende que las personas no se encuentran en territorio europeo. No queda claro dónde se realiza el control, si es fuera del territorio de la UE o no, y en todo caso, tendrían que aclararse las cuestiones relativas al ejercicio de jurisdicción de las autoridades que realizan dicho control. Existen riesgos de una posible vulneración del CEDH, y de la jurisprudencia TEDH sobre lo que se considera ejercicio de jurisdicción de un Estado Parte.

El artículo 5 de esta propuesta hace referencia al control a realizar dentro del territorio. Consideramos que existe un gran riesgo de que se utilicen controles raciales para llevarlo a cabo. Además, la norma estaría equiparando el trato otorgado a las personas que se encuentran dentro del territorio al trato que se da a las personas que se considera que no han entrado todavía en el territorio (artículo 3), lo cual es confuso. El artículo 6 de la propuesta recoge los requisitos del control. En relación al artículo 6.1., al igual que con el artículo 4, existe un riesgo de un excesivo uso del internamiento (que debería ser la última ratio) al tener que permanecer las personas en las fronteras exteriores mientras se realiza el control previo. Además, se podría estar vulnerando la Directiva de Acogida, al no quedar claro que existan dependencias adecuadas para cumplir con los requisitos de esta Directiva. Lo mismo ocurre con el artículo 6.2 del que se desprende el riesgo de que se utilicen los centros de internamiento para realizar el screening a aquellas personas identificadas ya en el territorio. En cuanto al 6.7, consideramos que no es muy específico, se precisa una

mayor concreción, especialmente si se tiene en cuenta que, según la normativa europea, las agencias de la UE, en principio, podrán intervenir en situaciones de presión migratoria desproporcionada, sin embargo, en este artículo parece que estas agencias tendrán un rol mayor.

En relación al artículo 7 de la propuesta y los mecanismos de supervisión del cumplimiento de los derechos fundamentales, consideramos que es muy importante garantizar la total independencia de este mecanismo de supervisión.

En cuanto al resultado del control, regulado en el artículo 14, se establece que al terminar todo el control se emitirá un formulario. Consideramos que no quedaría claro si sería posible recurrir este documento, pese a que el mismo incluye información muy relevante en cuanto a los derechos de la persona interceptada. La persona debería tener derecho a ser escuchada antes de que se complete dicho formulario (por todo lo que implica para ella la derivación a un procedimiento o a otro) y también a obtener información sobre las razones por las que se decide que es aplicable un procedimiento u otro.

## 2.3. Reglamento sobre Procedimientos

En este caso, la Comisión Europea parte de la base de los acuerdos alcanzados en el año 2016 y es así como ha publicado una propuesta modificada de la de aquel año que se materializa en la refundición del Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión<sup>15</sup> (en adelante: Propuesta sobre Procedimientos). Esta propuesta introduce una modificación específica para incluir nuevos procedimientos fronterizos de asilo y retorno, con el fin de vincularlos entre sí y también con el Reglamento que introduce el *pre-entry screening* y la Directiva de Retorno refundida.

La propuesta de la Comisión Europea de 2016 sobre esta materia tenía como objetivo establecer un procedimiento común para las solicitudes de asilo, armonizar los estándares de protección y los derechos de los solicitantes de asilo y unificar las condiciones de acogida en la Unión Europea para reducir las diferencias en los porcentajes de reconocimiento en los Estados Miembros, desincentivar los movimientos secundarios y asegurar garantías procedimentales efectivas comunes para los solicitantes de asilo.

La propuesta sobre Procedimientos de 2020, mantiene vigente la anterior propuesta de 2016 y la fija como punto de partida e introduce enmiendas específicas en aquellas cuestiones de la propuesta de 2016 en las que no se ha alcanzado un acuerdo entre los Estados miembros. Entre ellas cabe destacar las condiciones para la utilización del procedimiento fronterizo y la medida en que este debería ser una obligación para los Estados miembros. Así, se pretende establecer, junto con la propuesta de Reglamento por el que se introduce un control previo a la entrada y la propuesta por la que se modifica la Directiva sobre retorno, “un vínculo sin fisuras entre todas las fases del proceso de migración, desde la llegada hasta la tramitación de las solicitudes de asilo y la concesión de protección internacional o, cuando proceda, el retorno de las personas que no necesitan protección internacional”. La Comisión no consideró necesario introducir enmiendas de gran alcance a la propuesta de 2016, pero reconoció que las negociaciones no han permitido hasta la fecha llegar a un acuerdo entre los Estados Miembros sobre la utilización del procedimiento fronterizo y la medida en que este debería ser una obligación para los Estados Miembros. Así es como se contempla una nueva fase “previa a la entrada”, un “procedimiento fronterizo”, y un “procedimiento de asilo y retorno de principio a fin”. Durante la fase previa,

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



tal y como ya se ha mencionado, los nacionales de terceros países no tienen derecho a entrar en el territorio de la UE y las solicitudes de asilo sólo se registrarán una vez que haya finalizado el *screening* y se disponga de la información necesaria para decidir si se debe utilizar el procedimiento fronterizo. El procedimiento de asilo en frontera pasa a ser de aplicación obligatoria en determinados supuestos y se amplía su duración máxima. Por otro lado, el nuevo procedimiento fronterizo de retorno, que sustituye al previsto en la Directiva de Retorno refundida de 2018, será de aplicación inmediata para las solicitudes de protección internacional rechazadas a través del procedimiento de asilo en frontera.

En esta ocasión, esta propuesta parte de las siguientes premisas: en primer lugar, que las personas solicitantes de asilo no presentan su solicitud en el primer país de entrada; en segundo lugar, que se presentan múltiples solicitudes de protección internacional dentro de la UE; y en tercer lugar, que existe una necesidad de reformar el actual sistema de Dublín. Además, también se presume que la mayoría de las personas que realizan una solicitud de protección internacional tienen pocas probabilidades de obtener dicha protección.

En cuanto al estado de las negociaciones, la ponente Fabienne Keller (Renew) presentó su proyecto de informe, seguido de un intercambio de opiniones, en la reunión de la Comisión LIBE del 26 de octubre de 2021. Se presentaron más de 500 enmiendas (el plazo de presentación de enmiendas finalizó el 25 de noviembre de 2021). Se intentará llegar a un acuerdo sobre las principales cuestiones: relación con el nuevo procedimiento del *screening*, los criterios de selección de los solicitantes que se canalizarán hacia el procedimiento fronterizo de asilo, los plazos de los procedimientos fronterizos de asilo y retorno y su carácter obligatorio, la ficción de no entrada, la detención y riesgo de fuga, el derecho a un recurso efectivo y el efecto suspensivo de los recursos y garantías de los derechos fundamentales. En el Consejo se ha estudiado el texto, pero los Estados miembros no se ponen de acuerdo sobre el carácter obligatorio del procedimiento en frontera, elemento que tiene un componente político.

Las principales propuestas de la Comisión Europea en 2016 que se mantienen en la de 2020 fueron las siguientes:

- Se introdujo una nueva obligación de solicitar protección internacional en el primer país de entrada irregular o en el de estancia legal y facilitar huellas, toma de fotos y todos los datos relevantes.
- Se estableció la obligatoriedad de una entrevista tanto de admisibilidad como sobre el fondo del asunto, con acceso del solicitante o su abogado a las grabaciones de las entrevistas antes de la adopción de una decisión, salvo en el caso de procedimiento acelerado.
- Se garantiza el derecho a la asistencia jurídica gratuita en todas las fases del procedimiento administrativo y de apelación en primera instancia, si bien con limitaciones, en particular en caso de existencia de recursos suficientes o cuando un recurso de apelación no tiene visos de prosperar.
- Se establece el derecho a la documentación para el solicitante de protección internacional.
- Se detalla el proceso de evaluación de necesidades especiales que se iniciará tan pronto como se manifieste el deseo de solicitar protección internacional, prolongándose durante todo el procedimiento. Si la asistencia necesitada por el solicitante no se puede dar en el marco de un procedimiento acelerado, se dejará de aplicar dicho procedimiento.
- Respecto a los menores se introduce una disposición que prima el interés superior del menor y la obligación de que el personal reciba formación especializada.
- Se refuerza las garantías para los menores no acompañados: plazo obligatorio de 5 días para el nombramiento de un tutor legal y 10 días para formalizar la solicitud a contar desde el nombramiento del tutor. Pero se mantiene el recurso a las pruebas médicas para determinar la edad, así como el procedimiento en frontera, sin tener en cuenta las necesidades especiales ni el interés superior del menor.



- Se establece 3 fases para la solicitud de protección internacional: 1. manifestación del deseo de solicitar protección internacional, 2. registro y 3. formalización mediante comparecencia personal.
- Para las solicitudes en puestos fronterizos y centros de internamiento, se menciona expresamente el derecho a la información a menores no acompañados, personas con problemas de salud mental y personas que presuponen necesitar protección internacional por su país de origen.
- Se convierte en obligatorio para los Estados miembros adoptar una resolución denegatoria en todos los casos, incluyendo los de renuncia explícita e implícita.
- Se añaden nuevos supuestos para procedimientos acelerados: caso de los solicitantes que son devueltos con base al Reglamento de Dublín o que no hayan solicitado protección internacional en el primer país de entrada irregular o de estancia legal.
- Se limitan los supuestos en los que el procedimiento en frontera podrá aplicarse a un menor no acompañado a dos supuestos: cuando el menor procede de un país de origen seguro y cuando representa por motivos graves un peligro para la seguridad nacional o el orden público del Estado miembro.
- Se introduce una limitación de garantía en caso de presentación de solicitud posterior, con el objeto de penalizar los movimientos secundarios.
- Para los recursos, se establece expresamente unos plazos, aunque muy reducidos (de 1 semana a 1 mes según los casos) y se excluye el efecto suspensivo automático en los supuestos de denegación en procedimiento acelerado, inadmisión por primer país de asilo y solicitud posterior y denegación por renuncia explícita o implícita.
- En cuanto a los terceros países seguros y países de origen seguros, la Propuesta establece que serán designados a nivel europeo y que se evaluarán con base en fuentes de información tales como ACNUR, la Agencia Europea de Asilo, el Consejo de Europa y el Servicio de Acción Exterior Europeo. Para el concepto de país de origen seguro, la Propuesta establece que hay que basarse en la situación general del país en materia de respeto de derechos humanos y la inexistencia en general de persecuciones y daños graves. Se elaborará una lista común de los países de origen seguros que será revisada de forma regular por la Comisión Europea.
- Sin embargo, los Estados miembros retienen el derecho de designar a nivel nacional los terceros países seguros y los países de origen seguros por un periodo de 5 años. En el caso de que la designación de un país seguro se suspenda a nivel europeo, los Estados miembros no podrán designar a dicho país como tercer país seguro o país de origen seguro a nivel nacional.

#### OBSERVACIONES CEAR A LA PROPUESTA DE 2016

En los procedimientos acelerados, fronterizos y solicitudes posteriores, se deberían asegurar las mismas garantías procedimentales que en el procedimiento ordinario. No es el caso en la propuesta de 2016 que introduce una merma de los derechos en los procedimientos acelerados y fronterizos como son la exclusión del acceso a la grabación de la entrevista antes de que se tome la decisión, o los estrechos plazos para el examen de unas solicitudes que implican cuestiones complejas tales como el concepto de país de origen seguro o de peligro para la seguridad nacional. Por su parte la disposición relativa a las solicitudes posteriores introduce unas limitaciones de garantías que carecen de proporcionalidad y conllevan el riesgo de no permitir la valoración de las circunstancias personales y/o los cambios sobrevenidos en las condiciones del país de origen.

Además, es imprescindible identificar a las personas solicitantes en situación de especial vulnerabilidad antes de que se inicie el procedimiento. La especial vulnerabilidad es incompatible con la aplicación del procedimiento acelerado tal y como está diseñado en la Propuesta de 2016. En los casos de

procedimientos fronterizos, cabe subrayar la falta de personal formado para detectar los perfiles de extrema vulnerabilidad. Se debería por tanto reforzar la presencia de personal formado en los puestos fronterizos para garantizar que las personas con perfil de extrema vulnerabilidad sean detectadas cuanto antes y no se les aplique el procedimiento fronterizo.

Igualmente es necesario eliminar en todos los supuestos la aplicación del procedimiento fronterizo a menores no acompañados para que puedan beneficiarse de las garantías procedimentales especiales que necesitan.

Las nuevas obligaciones impuestas a los solicitantes de protección internacional conllevan graves consecuencias. En el caso de incumplir la obligación de presentar la solicitud en el primer país de entrada o de estancia legal, estas consecuencias son particularmente desproporcionadas (procedimiento acelerado con la merma de garantías resultante de la presente Propuesta).

Se debe eliminar la exclusión del derecho a la asistencia jurídica gratuita en caso de solicitudes consideradas infundadas y solicitudes posteriores.

Es necesario adoptar una perspectiva de incentivos positivos para evitar los movimientos secundarios, en vez de aplicar sanciones tales como procedimientos acelerados y denegación de la solicitud por retirada implícita.

Igualmente, CEAR considera necesario garantizar el efecto suspensivo automático de los recursos en todos los supuestos, de conformidad con la interpretación del TEDH sobre el remedio efectivo que establece que "en materia de expulsión del territorio, un recurso efectivo en el sentido del artículo 13 requiere la posibilidad de hacer suspender la ejecución de una medida de expulsión". Se debería pues eliminar las excepciones previstas en el artículo 54 de la Propuesta por parte de autoridades judiciales nacionales (casos de denegación en procedimientos acelerados y fronterizos, inadmisión por el primer país de asilo y solicitud posterior, y denegación por retirada expresa o implícita de la solicitud). También habría que eliminar las excepciones que, de conformidad con el artículo 43, pueden establecer los Estados miembros en algunos supuestos de rechazo de solicitudes posteriores.

En cuanto a los conceptos de tercer país seguro, primer país de asilo y país de origen seguro, la propuesta de 2016 no garantiza el análisis individual para ninguno de estos conceptos. Permite la aplicación del concepto de tercer país seguro no solo en casos individuales respecto a un solicitante específico, sino también con la mera inclusión del país en los listados. Además, el concepto de país de origen seguro hace referencia solo a la situación general del país y no a las circunstancias individuales del solicitante.

CEAR considera que se debe eliminar el carácter automatizado de su aplicación y que, por tanto, no se debería establecer una lista común de países de origen seguros a nivel europeo, incluso si se revisa de forma regular. El concepto de país de origen seguro tiene importantes implicaciones prácticas en la propuesta de 2016, como la posibilidad de aplicar a estas solicitudes el procedimiento acelerado, con la merma de garantías y la difícil identificación de las situaciones de vulnerabilidad que ello supone. Este diferente tratamiento de las solicitudes de protección internacional en función de la nacionalidad puede colisionar con la prohibición de trato discriminatorio a los refugiados según su país de origen recogida en el artículo 3 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado.

## OBSERVACIONES CEAR A LA PROPUESTA DE 2020

En relación al acceso al procedimiento (artículo 26) de la propuesta consideramos que las personas nacionales de terceros países que se encuentran en las fronteras europeas ya están en territorio de la UE, por lo que desde ese mismo momento son titulares de derechos y obligaciones. El texto incluido en la propuesta puede suponer un retraso en el acceso al procedimiento de protección internacional y en el derecho a ser informados de sus derechos y obligaciones, garantía procedimental básica, según el TEDH. En el momento en el que una persona manifiesta su voluntad de solicitar protección internacional han de garantizarse inmediatamente estos derechos a través del registro de su solicitud.

Por otro lado, según el TJUE (asunto Tsegezab Mengesteab c. Bundesrepublik Deutschland), "una solicitud de asilo debe considerarse efectivamente formulada desde el momento en el que la intención del solicitante de asilo ha sido confirmada ante una autoridad competente", considerándose que una solicitud de asilo ha sido presentada desde que llegue a la autoridad un testimonio escrito, un formulario o un acta redactada por las autoridades. Pero también el TJUE determina que la solicitud de protección internacional existe antes de su presentación por escrito, es decir cuando una persona de un tercer país expresa verbalmente ante una autoridad competente su intención de pedir protección internacional (etapa primera que ha de distinguirse de la "presentación").

En relación a las cuestiones relativas a la denegación de la solicitud y emisión de una decisión de retorno (artículo 35 bis) consideramos que estaría desvirtuando el efecto suspensivo del recurso previsto en el artículo 54, que garantiza la permanencia de la persona solicitante hasta que expire el plazo de interposición de los recursos previstos en ese mismo artículo. Esto es difícilmente compatible con la emisión automática de una decisión de retorno junto a la decisión de denegación de protección internacional. La remisión a la Directiva de Retorno supone una merma de las garantías establecidas, como el uso de un formulario en lugar de una resolución motivada, el plazo de 48 horas para interponer el recurso contra la decisión de retorno (mientras que para la decisión de denegación de protección internacional es de una semana a dos meses) y la ampliación de los supuestos de detención. Este automatismo de emitir una decisión de retorno a la vez de la decisión de denegación de protección internacional pone en peligro una valoración individualizada establecida en los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Por otro lado, consideramos que debe suprimirse la aplicación del procedimiento acelerado a las personas solicitantes o apátridas que provengan de un tercer país para el que la proporción de resoluciones de protección internacional sea, según los últimos datos medios anuales disponibles de Eurostat para toda la Unión, del 20 % o inferior (artículo 40.1.i) ya que es importante atender a la situación individualizada de cada solicitante. Algunas de las personas pertenecientes a una determinada nacionalidad que esté por debajo de este 20% de tasa de reconocimiento pueden ser víctimas de una persecución individual. Es necesario un análisis individualizado y no discriminatorio en función de la nacionalidad acorde con el artículo 3 de la Convención de Ginebra.

Igualmente, deben suprimirse los apartados 1.c) y f) del artículo 40. Respecto al apartado c) que hace mención la valoración de la presentación de documentación falsa o la no revelación de información perjudicial para la solicitud, cabe destacar que, 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. Además, la Convención de Ginebra prohíbe las sanciones penales a las personas refugiadas que se hayan visto obligadas a entrar en territorio seguro irregularmente. En el caso del apartado f) las graves consecuencias para el solicitante y para los Estados Miembros que suponen la valoración de que el solicitante pueda suponer un peligro para la seguridad nacional o el

orden público hacen necesario que se estudie cada caso de manera detenida y no por el procedimiento acelerado.

En relación a las disposiciones relativas a procedimientos fronterizos (artículo 41) consideramos que suponen una ampliación de supuestos en un procedimiento que conlleva una merma en las garantías y una reducción de plazos por ello proponemos la eliminación de los incisos b), c) y d) del artículo 41.1. Además, los conceptos utilizados son imprecisos y provocan indefensión y falta de seguridad jurídica. Las mismas (artículo 41b) supondrían aplicar este tipo de procedimiento a las personas que llegan a los islotes o por los enclaves de Ceuta y Melilla. Especialmente preocupante es también la aplicación de este tipo de procedimiento a las personas que son desembarcadas tras una operación de búsqueda y rescate donde es necesaria una detección individualizada de las necesidades específicas y un tratamiento diferenciado entre otros por género, edad, víctimas de violencia física, sexual, torturas o trata. En coherencia con la eliminación del 41.1.d), el artículo 41.8 ha de ser eliminado porque un solicitante no debería ser sometido a dos procedimientos fronterizos en dos Estados Miembros. Igualmente, deberán ser eliminadas todas las referencias a este supuesto en los siguientes apartados.

Por otro lado, consideramos que es necesaria la eliminación de la aplicación del procedimiento fronterizo a todos los niños y niñas que viajan sin referente familiar y a todos aquellos que lo hagan hasta cumplir los 18 años (artículo 41.5). Es imprescindible garantizar el interés superior del menor. Además, los menores no deben ser internados. La indefinición de las zonas fronterizas o espacios cercanos a ellas podrían quedar fuera del ámbito de control de las garantías procedimentales y de control judicial.

En cuanto a los plazos, no se pueden ampliar respecto a la Directiva de estándares mínimos actuales, que establece 3 días hábiles para la presentación de una solicitud desde su registro, pero sin embargo el artículo 41.10 de la Propuesta de Procedimientos amplía este plazo a 5 días. Por otro lado, el plazo máximo de 12 semanas establecido en el apartado 11 es contradictorio con el término "lo más breve posible".

El artículo 41.13, se refiere al examen de las solicitudes sujetas a un procedimiento fronterizo, estableciendo que deberán permanecer las personas ubicadas en la frontera exterior o en las zonas en tránsito. Respecto al mismo conviene mencionar que en España, para este tipo de casos, las personas nacionales de terceros países pueden ser detenidas en los CIE o dependencias aeroportuarias o acogidas en los CATE o CETI si han llegado por mar o por las fronteras terrestres. El total de plazas de todas estas dependencias asciende a cerca de 5.000, aproximadamente. Las llegadas totales en el año 2020 a España fueron 41.861, siendo además la mayoría de los solicitantes de nacionalidades con bajas tasas de reconocimiento. Por lo tanto, no se asegurarían los estándares mínimos de acogida durante la tramitación del procedimiento al carecer de las infraestructuras necesarias para la acogida.

Es fundamental que se garantice el cumplimiento en la práctica las obligaciones impuestas a las autoridades responsables en los centros de internamiento y los puestos fronterizos (información, servicios de interpretación, acceso a organizaciones o personas que puedan dar asesoramiento) en el caso de menores no acompañados, personas que sufren problemas mentales o personas susceptibles de necesitar protección internacional por proceder de un determinado país de origen. También es primordial que dichas autoridades tengan la formación adecuada para tratar con estas personas en situación de vulnerabilidad.

El artículo 41.bis de la Propuesta sobre Procedimientos, introduce un nuevo plazo máximo de detención de 12 semanas a contar desde la denegación de la solicitud de protección internacional. Como ya se ha explicado, este plazo es incompatible con el término "lo más breve posible".

La propuesta se ampara en la propuesta de la Directiva de Retorno para ampliar los casos de detención en caso de riesgo de fuga. Se establece así que habrá una presunción de riesgo de fuga en un caso individual, a menos que se demuestre lo contrario, cuando se cumplan los siguientes criterios: utilización de documentos de identidad falsos o falsificados o destrucción o eliminación de cualquier otra forma de documentos existentes; oposición violenta o fraudulenta a los procedimientos de retorno; incumplimiento de una medida destinada a prevenir el riesgo de fuga; incumplimiento de una prohibición de entrada ya existente.

Los criterios incluyen circunstancias que afectan a un número muy elevado de solicitantes de asilo teniendo en cuenta la falta de vías legales de acceso (ausencia de documentación o documentos de identidad falsos o falsificados) sin que impliquen necesariamente riesgo de fuga. Los cuatro criterios que conllevan la presunción de riesgo de fuga, a menos que se demuestre lo contrario, hacen recaer en el interesado la carga de la prueba, que puede llegar a ser desproporcionada para las personas solicitantes de protección internacional cuya solicitud ha sido denegada.

En relación al artículo 43, que se refiere a las excepciones al derecho a permanecer en el territorio en el caso de solicitudes posteriores, la propuesta sobre Procedimientos de 2020 establece que se suprime la redacción clara del apartado a), que se refiere a las solicitudes posteriores denegadas, para incluir un supuesto c) cuya redacción lleva a confusión al no entenderse el objetivo de la misma, ni los criterios temporales de un año.

En relación con el derecho a un recurso efectivo (artículo 53) la propuesta no debería limitar el derecho a un recurso efectivo a los beneficiarios de protección subsidiaria contra una decisión denegatoria del estatuto de refugiado, aunque los derechos sean equiparables. Podrían poner en riesgo el principio de no devolución al no quedar amparados dentro de la Convención de Ginebra. Además, el artículo 54.3 debe ser eliminado ya que limita gravemente el derecho al recurso efectivo, al eliminar el efecto suspensivo. CEAR considera necesario garantizar el efecto suspensivo automático de los recursos en todos los supuestos, de conformidad con la interpretación del TEDH sobre el remedio efectivo (Ver en particular Sentencia del TEDH de 22/04/2014 – Asunto nº 6528/11 – A.C. y Otros c. España), como consecuencia, los apartados 4 a 7 que hacen referencia al 54.3 deben ser eliminados.

La previsión del apartado 53.9 sobre la limitación de única instancia para los recursos contra resoluciones adoptadas en el contexto del procedimiento fronterizo, debería eliminarse por ser más restrictiva que algunas legislaciones nacionales, como la española, sobre el derecho a la doble instancia contenido dentro del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

El plazo reducido de una semana, para la interposición de recurso, establecido en el artículo 53.7.a) para los nacionales de terceros países con una tasa de reconocimiento del 20% o inferior debe ser eliminada.

## 2.4. Reglamento relativo a las situaciones de crisis y fuerza mayor

Esta propuesta complementa al resto de propuestas publicadas con el Nuevo Pacto para garantizar un enfoque integral de la gestión del asilo y la migración. En este instrumento (en adelante: Reglamento sobre Crisis y Fuerza Mayor)<sup>16</sup> se establecen una serie de disposiciones para regular las situaciones excepcionales

<sup>16</sup> PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVO A LAS SITUACIONES DE CRISIS Y DE FUERZA MAYOR EN EL ÁMBITO DE LA MIGRACIÓN Y EL ASILO, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0613&from=es>

de afluencia masiva de llegadas de personas en situación irregular que ocasionen que el sistema de retorno, acogida o asilo del Estado miembro en cuestión, y para regular las situaciones en las que exista un riesgo de este tipo de llegadas.

De esta manera, se estaría proporcionando una adaptación de las normas relativas a los procedimientos de asilo y retorno y del mecanismo de solidaridad establecido en el Reglamento RAMM, para garantizar que los Estados miembros puedan dar una respuesta a las situaciones de crisis y fuerza mayor. Entre estas medidas se recoge un procedimiento simplificado y plazos más cortos para la activación del mecanismo de solidaridad obligatorio, la posibilidad de recabar apoyo de la Agencia de Asilo de la UE, la ampliación del mecanismo de solidaridad para la reubicación y la posibilidad de que los Estados miembros se asistan mutuamente en relación al patrocinio de retornos y devoluciones. También se establecen excepciones al Reglamento sobre procedimientos, como por ejemplo la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación del procedimiento fronterizo a personas cuya tasa de reconocimiento sea del 75% o menos, así como ampliar la duración del examen de una solicitud o establecer excepciones a las disposiciones sobre el registro de las solicitudes durante un plazo mayor de tiempo. La propuesta de Reglamento de Crisis también estaría permitiendo establecer excepciones al Reglamento sobre procedimientos y a la Directiva sobre Retorno para llevar a cabo el retorno, ampliando el plazo y los supuestos para llevar a cabo el procedimiento fronterizo de retorno. Asimismo, esta propuesta estaría permitiendo a los Estados miembros ampliar los plazos de la propuesta de Reglamento sobre procedimientos para el registro de solicitudes, pudiendo ampliarse también los plazos de envío y respuesta a las peticiones de toma a cargo y notificaciones de readmisión en relación al Estado miembro responsable del RAMM, así como ampliar el plazo para la aplicación de la obligación de reubicar o de asumir el patrocinio de retornos.

La propuesta de Reglamento de Crisis y Fuerza Mayor establece que habrá de derogarse la Directiva de Protección Temporal e introduce el concepto de protección inmediata.

En cuanto al estado de las negociaciones, el ponente (Juan Fernando López Aguilar – S&D), presentó su proyecto de informe, seguido de un intercambio de opiniones en la reunión de la Comisión LIBE, el 30 de noviembre de 2021. Se presentaron unas 600 enmiendas (el plazo para presentarlas finalizó el 11 de enero de 2022). En este caso, existen negociaciones en marcha para determinar una posición del Parlamento Europeo. El ponente ha enfocado la crisis como una situación en la que las excepciones del acervo sean posibles pero limitadas, y en la que el elemento de solidaridad será más explícito. También ha introducido el concepto de procedimientos prioritarios en caso de solicitudes que puedan estar bien fundadas. Todos estos planteamientos estarán sujetos a la búsqueda de compromisos que se pondrá en marcha próximamente. Finalmente, por parte del Consejo, este texto ha quedado intacto.

#### OBSERVACIONES CEAR

Los conceptos no están definidos y son jurídicamente indeterminados (artículo 1), lo que conlleva un riesgo de “suspensión de facto del derecho de asilo”. El concepto de “riesgo inminente de crisis” no está debidamente definido y debería suprimirse. Tampoco se define el concepto de “afluencia masiva” (algo que sí se define en la Directiva de Protección Temporal) y no se define con el suficiente rigor el concepto de “fuerza mayor” dejándose el estudio de la misma enteramente a discreción de los Estados Miembros. Este concepto debe ser eliminado ya que podría servir de justificación a los Estados Miembros para evadir sus obligaciones.

La definición del concepto de crisis se sobrepone a la definición de presión migratoria de la propuesta RAMM, dejando un amplio margen de discrecionalidad a los Estados Miembros. Además, la Directiva de

Retorno y la Directiva de procedimientos de asilo ya establecen normas para adaptar el sistema a las situaciones de emergencia, incluyendo la extensión de los plazos. El concepto de crisis debería ser acorde con la noción de emergencia del artículo 78.3 TFUE, tal y como sugiere el análisis encargado por el Comité LIBE del Parlamento Europeo.

Es importante también tener en cuenta que la inclusión de una situación de "crisis política" a la hora de conceptualizar las situaciones de fuerza mayor podría llegar a ser instrumentalizado por los Estados Miembros para así poder eludir sus obligaciones emanadas del derecho de asilo de la UE. No se estarían incluyendo indicadores más allá de la población y el PIB.

La propuesta plantea una adaptación del mecanismo de solidaridad (artículo 5) propuesto en el RAMM. Propone una herramienta flexible de solidaridad a la carta que incluye la opción de contribuciones por parte de los Estados en forma de partenariado de retorno. El mecanismo debería incluir el compromiso de cuotas de reubicación obligatorias y eliminar la opción de partenariado de retorno ya que la fórmula propuesta puede incrementar el riesgo de dispersión, claridad y fragmentación en la aplicación del SECA, poner un peso excesivo en las cuestiones relacionadas con el retorno relegando aquellas relativas a la acogida y protección y debilitar en lugar de reforzar las posibilidades de que se alcance una política de migración y asilo armonizada, común e integrada.

La propuesta presume que la mayoría de personas que acceden al procedimiento de asilo o de retorno, no son elegibles para la protección internacional (artículos 4 y 5), pero lo cierto es que un número muy elevado de personas que entran en la UE en estas situaciones de emergencia son refugiadas o están en necesidad de protección internacional.

La posibilidad de ampliar el plazo de registro de las solicitudes de protección internacional debe ser eliminada, o en su caso debe garantizar el acceso a todos los derechos inherentes a la condición de solicitantes de protección internacional.

La aplicación del procedimiento en frontera agrava las deficiencias en atención a los plazos de resolución, la imposibilidad de llevar a cabo una valoración de las personas en especial situación de vulnerabilidad, la obligatoriedad de aplicar un tratamiento diferenciado y el riesgo de vulnerar el principio de no devolución. La provisión de que habrá de aplicarse el procedimiento en frontera a los solicitantes cuyas nacionalidades tengan una tasa de reconocimiento media en toda la UE de un 75% o menos conllevará que la mayoría verá limitada las garantías del procedimiento. Las tasas de reconocimiento no son uniformes en los Estados Miembros y este criterio basado en la nacionalidad vulnera la Convención de Ginebra en relación a una prohibición de discriminación en base al país de origen de las personas solicitantes de protección internacional.

El uso de los procedimientos de gestión del asilo en crisis y de gestión de retorno en crisis conllevarían un incremento del uso del internamiento. Desde CEAR consideramos que el internamiento debería ser la última medida. Por otro lado, el procedimiento de gestión del retorno en crisis implica que puedan extenderse los plazos, incluyendo la posibilidad de internamiento. Propone una presunción de riesgo de fuga que podría conllevar un uso sistemático del internamiento. Estas nuevas presunciones de riesgo de fuga deberían ser eliminadas, precisamente por el riesgo de un abuso del uso de medidas de internamiento.

El artículo 10 de la propuesta de Reglamento de Crisis y Fuerza mayor regula la concesión de la protección inmediata. Dada la dificultad manifiesta de implementar la DPT (Directiva de Protección Temporal) desde su aprobación, debido en parte a la falta de voluntad política y al requisito de necesidad de obtener una



mayoría cualificada por parte del Consejo, no se comprende el valor añadido de implementar un nuevo mecanismo. La DPT dejaba en manos del Consejo la posibilidad de su implementación, en cambio ahora en esta nueva propuesta se establece que la Comisión será quien decida si activar la protección inmediata. Hasta el año 2022, veinte años después de su aprobación, La Comisión nunca había propuesto la activación de la DPT.

La definición de la protección inmediata (que estaría sustituyendo a la protección temporal) establecida en la propuesta es estricta ya que se limita a las personas que se ven obligadas a desplazarse por violencia generalizada por conflictos armados. Sería necesaria la inclusión expresa de otros motivos, así como una interpretación más extensiva de los mismos, teniendo en cuenta además otros factores que obligan a las personas a desplazarse como, por ejemplo: motivos climáticos y medioambientales, de género, persecución política, etc. Por otro lado, el plazo de concesión de la protección inmediata (máximo un año) se reduce con respecto a lo que se establecía para la protección temporal (máximo 3 años). Además, consideramos que podría incluirse el reconocimiento *prima facie* en lugar de otorgar una protección inmediata.

Desde CEAR consideramos que la DPT no debe ser derogada y hemos pedido su activación en numerosas ocasiones (respuesta a la emergencia siria en 2015 o afgana en 2020). Finalmente, con el conflicto en Ucrania, esta DPT se ha activado por unanimidad por el Consejo, lo cual consideramos positivo. La gestión de la respuesta a las llegadas a la UE como consecuencia de la invasión rusa a Ucrania, por parte de la Comisión Europea y de los Estados miembros, debería servir de precedente para gestionar futuras crisis. Se ha demostrado que, si hay voluntad política, se puede acoger a elevadas cifras de personas refugiadas y otorgarles la protección de manera automática. Si bien es cierto que esta respuesta no carece de riesgos y dificultades, consideramos que la DPT es el instrumento oportuno para apoyar tanto a los Estados miembros más afectados por las crisis como para proteger a las personas afectadas por las mismas.

## 2.5. Propuesta modificada Reglamento Eurodac

Esta propuesta (en adelante: propuesta de modificación del Reglamento Eurodac) pretende reformar el sistema europeo de comparación de las huellas dactilares de los solicitantes de asilo (Eurodac)<sup>17</sup>, basándose en los acuerdos provisionales alcanzados por los colegisladores, y complementando estos cambios para transformar Eurodac en una base de datos europea común que apoye las políticas de la UE en materia de asilo, reasentamiento y migración irregular. La nueva propuesta se mantiene prácticamente sin cambios con respecto a la propuesta realizada por la Comisión Europea en 2016, que pretendía ampliar el alcance de la base de datos Eurodac para controlar no solo el asilo, sino también los flujos migratorios en la UE.

Las nuevas modificaciones incorporadas en el año 2020, basadas en la propuesta de 2016 y en el acuerdo provisional de 2018 alcanzado por el Parlamento Europeo y el Consejo, responden a la necesidad de conectar Eurodac con otras propuestas del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, en particular con la Propuesta de *pre-entry screening* y el RAMM.

La propuesta de modificación del Reglamento Eurodac establece un vínculo claro y coherente entre personas concretas y los procedimientos a los que se someten para ayudar a controlar mejor la migración irregular y detectar los movimientos no autorizados. También estaría apoyando al nuevo mecanismo de solidaridad y contiene las consiguientes modificaciones que permitirán que Eurodac funcione dentro del marco de interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE.

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/proposal-regulation-biometric-data\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/proposal-regulation-biometric-data_en.pdf)



Eurodac fue diseñado con el fin de garantizar la aplicación del sistema de Dublín para la determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional. La propuesta refundida de 2016 reconfigura Eurodac como un instrumento polivalente al servicio de objetivos más amplios en materia de inmigración, incluyendo fundamentalmente los siguientes aspectos:

- 1. Ampliación de las categorías de personas** cuyos datos deben almacenarse, para identificar a inmigrantes irregulares y a las personas reasentadas o susceptibles de reasentamiento
- 2. Reducción de la edad mínima para la recogida y almacenamiento de huellas dactilares de 14 a 6 años.** La recogida de datos biométricos de niños plantea importantes preocupaciones para la protección de sus derechos de acuerdo con la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño.
3. Facultad de los Estados de imponer sanciones administrativas a las personas que se nieguen a cumplir el procedimiento de registro, incluida la **posibilidad de detención** “como último recurso para determinar o verificar la identidad de un nacional de un tercer país”. No se excluye la posibilidad de **coacción de los niños** para la recogida de datos biométricos.
- 4. Nuevas categorías de recogida de datos personales**, incluyendo información de identidad e imágenes faciales junto con los datos biométricos
- 5. Ampliación desproporcionada del periodo de almacenamiento de datos:** manteniendo durante 10 años los datos de los solicitantes de asilo, y aumentando a 5 años el periodo de conservación de los datos de los inmigrantes irregulares (un periodo excesivamente largo en relación con la finalidad prevista, que es el retorno al país de origen)
- 6. Transferencia de los datos de Eurodac a terceros países** con el único fin de identificar y redocumentar en el proceso de retorno y readmisión

Los cambios introducidos por la propuesta de 2020 sobre el Reglamento de Eurodac son, en primer lugar, la creación de una nueva categoría de personas cuyos datos personales se almacenarán: los rescatados en operaciones de búsqueda y salvamento en el mar que soliciten protección internacional; en segundo lugar, la coherencia con el procedimiento del screening, adaptando los plazos para la toma de datos biométricos a la duración del control previo a la entrada, e introduciendo una nueva categoría de datos a recopilar: control de antecedentes de seguridad.

#### OBSERVACIONES CEAR

En relación a la valoración que hacemos desde CEAR, consideramos que debería de darse un trato diferenciado a las personas migrantes en situación irregular y a las personas solicitantes de protección internacional. Por otro lado, deberían introducirse salvaguardas para evitar la elaboración de perfiles raciales, controles intrusivos o el abuso de discrecionalidad.

## 3. Otras cuestiones

### 3.1. Normativa sobre trabajadores altamente cualificados

En 2021, sí hubo acuerdo en el Parlamento Europeo y el Consejo sobre las nuevas normas para la entrada y residencia de trabajadores altamente cualificados de fuera de la UE en virtud de la revisión de la Directiva sobre la tarjeta azul. El acuerdo sobre la Tarjeta Azul<sup>18</sup> era para la Comisión un objetivo clave del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. El nuevo esquema introduce reglas eficientes para atraer a trabajadores altamente cualificados a la UE, incluidas una serie de condiciones de admisión más flexibles, derechos mejorados y la posibilidad de moverse y trabajar más fácilmente entre los Estados miembros de la UE. Tras la publicación de esta Directiva, los Estados miembros disponen de dos años para transponer las normas a la legislación nacional.

### 3.2. La nueva Agencia de Asilo de la Unión Europea

El Nuevo Pacto de Migración y Asilo, también preveía un Reglamento relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea<sup>19</sup>. En relación a este instrumento, la Comisión Europea instó a que las negociaciones sobre este tema, que ya estaban en marcha desde 2016, dieron fin antes de 2020. Así, este Reglamento está basado en la propuesta de 2016 y en el Acuerdo interinstitucional aprobado entre el Parlamento Europeo y el Consejo en 2017. Así, el Reglamento fue adoptado oficialmente el 15 de diciembre de 2021 y entró en vigor el 13 enero de 2022.

El Reglamento transforma la EASO en una Agencia de Asilo de la Unión Europea, esto es, en una agencia de pleno derecho con un mandato más amplio y mejorado. Esta nueva Agencia:

- Permite un despliegue rápido de la asistencia operativa a los Estados Miembros.
- Establece una reserva permanente de asilo.
- Amplía la formación en materia de asilo para los funcionarios nacionales.
- Permite la elaboración de recomendaciones, herramientas y análisis de apoyo al trabajo de las autoridades nacionales de asilo y acogida.
- Refuerza la cooperación con terceros países para poder apoyar sus capacidades de asilo y acogida (por ejemplo: coordinación de actividades de reasentamiento).
- Crea un responsable independiente de los derechos fundamentales con el objetivo de garantizar la salvaguarda de los derechos de las personas solicitantes de asilo.
- Crea un Foro Consultivo más independiente que incrementa la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

### 3.3. Propuesta modificación Código de fronteras Schengen y propuesta de reglamento de instrumentalización

Tras lo ocurrido durante el mes de noviembre de 2021 en la frontera de Bielorrusia cuando este país incentivó la entrada por la vía irregular de personas migrantes a la UE, desde las instituciones europeas se adoptaron

<sup>18</sup> DIRECTIVA (UE) 2021/1883 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de octubre de 2021 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por el que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021L1883&from=ES>).

<sup>19</sup> REGLAMENTO (UE) 2021/2303 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 15 de diciembre de 2021 relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) no 439/2010 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2303&from=EN>).

una serie de medidas para dar respuesta a esta situación poniendo en entredicho el respeto al derecho de asilo.

Así, se elaboró una propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen<sup>20</sup> respecto a la que preocupan varias disposiciones referidas a las fronteras exteriores por las que se pretende incluir un mayor control de las mismas.

En esta propuesta se introduce un nuevo artículo 2.27 por el que se define el concepto de “instrumentalización de migrantes”, haciendo alusión a las situaciones en las que un tercer país instiga flujos migratorios irregulares fomentando o facilitando activamente el desplazamiento de nacionales de terceros países a las fronteras exteriores con intención de desestabilizar a la UE o a un Estado Miembro. Se trata de un concepto indeterminado que puede entrañar graves riesgos en cuanto a la elusión de las obligaciones de los Estados en materia de asilo. Además, ante este tipo de situaciones, según el nuevo artículo 5.4, el Estado Miembro en cuestión podrá limitar el número de pasos fronterizos autorizados, lo que conlleva el riesgo de que se garantice un adecuado acceso al procedimiento de asilo. Por otro lado, se introduce un nuevo artículo 13.5 que estipula que puede incrementarse la vigilancia en las fronteras para “hacer frente al aumento de la amenaza”. Esta cuestión deja la puerta abierta a posibles vulneraciones en el acceso a los procedimientos adecuados, incluido el procedimiento de protección internacional.

Asimismo, la Comisión Europea publicó una propuesta de Reglamento de Instrumentalización<sup>21</sup> que acompaña la propuesta de modificación del Código de Fronteras Schengen. Mediante esta propuesta se pretende dar apoyo a los Estados Miembros que se enfrentan a “una situación de instrumentalización de migrantes mediante el establecimiento de un procedimiento de emergencia específico de gestión de la migración y el asilo “así como adoptar” medidas de apoyo y solidaridad para gestionar de manera ordenada, humana y digna la llegada de personas que hayan sido instrumentalizadas por un tercer país, respetando plenamente los derechos fundamentales”. Esta propuesta recoge las medidas ofrecidas a Letonia, Lituania y Polonia en la propuesta de Decisión del Consejo sobre medidas provisionales de emergencia.

La propuesta recoge así un procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo en las fronteras exteriores en situaciones de instrumentalización.

En cuanto al procedimiento de emergencia para la gestión del asilo se propone:

- Posibilidad de que los Estados miembros afectados registren una solicitud de asilo y ofrezcan la posibilidad de su presentación efectiva únicamente en puntos de registro específicos situados en las proximidades de las fronteras, incluidos los pasos fronterizos designados a tal efecto.
- Posibilidad de ampliar el plazo de registro hasta cuatro semanas.
- Posibilidad de aplicar el procedimiento fronterizo de asilo a todas las solicitudes y posibilidad de ampliar su duración.

En cuanto al procedimiento de emergencia para la gestión del retorno, se propone, que el Estado miembro afectado pueda dotarse de los instrumentos jurídicos necesarios para garantizar un retorno rápido de las personas que no tengan derecho a la protección internacional, pudiendo establecerse excepciones al artículo 41 bis de la propuesta de Reglamento sobre procedimientos o la aplicación de la Directiva de Retorno (artículo 2.2.a)

<sup>20</sup> European Commission, Proposal amending the SBC, COM(2021) 891, 14 December 2021

<sup>21</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0890&from=EN>

Desde CEAR 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. Tampoco queda claro lo que se entiende por “instrumentalización”.

Además, disposiciones de este tipo deberían ser debatidas en el marco de las propuestas para un Nuevo Pacto, siguiendo los cauces de control legislativo existentes.

## 4. Conclusiones

La actual situación evidencia que los Estados miembros se encuentran ante grandes desafíos. Ya en el año 2016, el Comisario Avramopoulos puso de manifiesto la necesidad de avanzar hacia una política de asilo eficiente, justa y humana, que además funcionase adecuadamente independientemente de las situaciones de presión migratoria, para así poder alcanzar un verdadero sistema común. Para ello es necesario llegar a consensos ante el bloqueo en cuestiones sobre la definición y alcance de los mecanismos de solidaridad, el procedimiento en frontera y la aplicación de un mecanismo de *pre-entry screening*.

Las propuestas legislativas presentadas en el marco del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo por la Comisión Europea repiten recetas del pasado que no han servido para resolver los principales retos en materia migratoria a los que se enfrenta la Unión Europea. Además, lejos de acercar posiciones comunes y solidarias, cristaliza las diferentes posiciones y posturas en aspectos clave como la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades o los procedimientos. Todo ello, obstaculiza e impide la consecución de un verdadero sistema europeo común de asilo eficiente y garantista. Las negociaciones en marcha están siendo complejas, y evidencian las dificultades en el alcance de posiciones comunes y en verdaderos compromisos basados en la confianza entre los Estados y en una verdadera apuesta por el establecimiento de un marco de protección acorde con el máximo respeto a los derechos fundamentales.

Una de las principales cuestiones que queda sin resolver es la excesiva responsabilidad que en muchas ocasiones recae sobre los países frontera exterior, como es España. Como ya se ha señalado a lo largo de este informe la propuesta sobre el *pre-entry screening* y sobre el procedimiento en frontera suponen incrementan incluso esta responsabilidad.

En relación al sistema de reparto del estudio de las solicitudes (conocido como “sistema Dublín”), las nuevas propuestas siguen estableciendo la responsabilidad en estudio de solicitudes en el primer país de entrada. Al mismo tiempo, el sistema de solidaridad propuesto, supone un menú a la carta para los Estados que pone el foco especialmente en el retorno dejando en un segundo plano la protección de las personas que llegan al territorio europeo. Además, no incluye un mecanismo obligatorio de reubicación. Por otro lado, algunas de las disposiciones propuestas añaden una mayor complejidad al sistema y suponen una merma en las garantías tal y como se refleja, por ejemplo, en las disposiciones sobre procedimientos y gestión de crisis.

A ello hay que añadir que las propuestas ponen un énfasis excesivo en el incremento de los retornos, lo que conlleva un riesgo de que se realicen a países no seguros. Además, pese a que es pronto para determinar si ciertos países admitirán dichos retornos o no, en el caso de que se nieguen, se corre el riesgo nuevamente de mantener a las personas en situaciones de detención prolongadas o en situaciones de limbo jurídico.

Nuevamente, siguen faltando propuestas más claras y compromisos específicos en relación a las vías legales y seguras de acceso. Pese a que el Nuevo Pacto de Migración y Asilo incluye una recomendación sobre reasentamiento y otras vías complementarias, faltan mayores compromisos y más ambición para incrementar las posibilidades de que las personas puedan obtener protección de forma segura sin tener que arriesgar sus vidas o perderlas en peligrosos trayectos migratorios.

## 5. Fuentes bibliográficas

- 2021 Conference: the New Pact on Migration and Asylum: Dead or Alive? - Odysseus Academic Network. Disponible en: [https://www.youtube.com/playlist?list=PL5jOrT9PoY-TnMHXfKXOGFxrZzV2qV\\_Uh](https://www.youtube.com/playlist?list=PL5jOrT9PoY-TnMHXfKXOGFxrZzV2qV_Uh)
- Blog "EU Law Analysis Blog"- Steve Peers: <http://eulawanalysis.blogspot.com/>
- Campaña ECRE "Hardly Rocket Science": <https://hardlyrocketscience.org/>
- "The New Pact on Migration and Asylum. Global Impact" - EuroMed: [https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2021/05/EN\\_4AnalysisPACT.pdf](https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2021/05/EN_4AnalysisPACT.pdf)
- "The European Commission's legislative proposals in the New Pact on Migration and Asylum", disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697130/IPOL\\_STU\(2021\)697130\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697130/IPOL_STU(2021)697130_EN.pdf)
- "Propuestas de la sociedad civil al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo" - elaborado por 11 organizaciones: <https://www.cear.es/once-entidades-denunciamos-las-consecuencias-negativas-sobre-la-vida-de-las-personas-del-pacto-europeo-de-migracion-y-asilo/>



Actividad subvencionada por la Secretaría de Estado de la España Global

**CEA(R)**  
Comisión Española  
de Ayuda al Refugiado



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA  
Y COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE LA ESPAÑA GLOBAL

