
DOCUMENTO DE
ANÁLISIS/RESUMEN

SEPTIEMBRE DE 2021



**PROPUESTAS DE LA
SOCIEDAD CIVIL**

AL NUEVO PACTO EUROPEO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO

INTRODUCCIÓN

El 23 de septiembre de 2020 se publicó el Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea (UE) que recogía 5 propuestas legislativas. Este Pacto carece de un enfoque de derechos humanos (DDHH), ya que ni pone en el centro la dignidad y los derechos de las personas ni está en línea con las obligaciones de los tratados internacionales de DDHH ratificados por todos los Estados miembros. Para revertir la orientación de las medidas recogidas, varias organizaciones de la sociedad civil hemos realizado un exhaustivo análisis sobre el impacto en los DDHH y elaborado un conjunto de propuestas basadas en los estándares internacionales de DDHH.

VALORACIONES GENERALES

El retorno forzoso frente a las vías legales y seguras

Uno de los objetivos principales del Pacto es aumentar el número de personas devueltas o expulsadas desde los países de la Unión Europea, mediante el mecanismo de retorno, en la mayoría de los casos, forzoso. En cuanto a las vías legales y seguras, el Pacto tiene un alcance muy limitado, utilizando únicamente el reasentamiento o la admisión humanitaria en el seno de la Protección Internacional y de forma muy restringida.

En el caso del reasentamiento, el número de países comprometidos con esta figura ha disminuido casi a la mitad. A pesar de esta disminución, el Pacto ha planteado para el período de 2020-2021 un reasentamiento de 29.487 personas, cifra que supera a la establecida en el primer período (2015-2017) y que no se cumplió a pesar de contar con más Estados comprometidos.

En el propio Pacto no existen referencias a los visados humanitarios, tan solo se habla del concepto de admisiones humanitarias como un apoyo complementario al mecanismo de reasentamiento. Sin embargo, el Parlamento Europeo ha manifestado con anterioridad la necesidad de la creación de un sistema de visados humanitarios. No obstante, parece una figura muy restringida, excepcional y limitada en su utilización, lo que no ofrece cobertura suficiente a las personas en riesgo.

Sin lugar a duda, facilitar que las personas en situación de riesgo o vulnerabilidad en un Estado no miembro puedan ingresar a un Estado miembro para solicitar la protección internacional, es esencial. Más aún dada la restringida aplicación territorial de la Directiva 2013/32/UE del PE y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional y del Reglamento (UE) 604/2013 del PE y del Consejo, de 26 de junio de 2013.

Por ello, es necesario incrementar los compromisos de reasentamiento e incidir activamente en el resto de Estados miembros para que también los utilicen. Asimismo, en lo que respecta a los visados humanitarios habría incorporar las recomendaciones incluidas en la [Resolución del PE sobre los visados humanitarios](#), mejorando las garantías procedimentales de las personas afectadas, la responsabilidad de los Estados miembros y los sistemas de ejecución administrativa. Es esencial que se incorporen mecanismos ya existentes que no aparecen en el Pacto como: los corredores humanitarios; la solicitud de protección internacional en las Embajadas; el patrocinio (sponsorship) público o privado de los reasentamientos; etc.

Relación con terceros países

El enfoque utilizado a lo largo del Pacto para la relación con terceros países es el de externalización de fronteras con un foco específico en el retorno y la readmisión, dejando de lado la orientación a la construcción de resiliencia y al desarrollo humano. Los retornos conforman el núcleo de la relación con terceros países, con un renovado impulso para dar prioridad a los acuerdos de readmisión.

Asimismo, los presupuestos de cooperación para el desarrollo que deberían estar enfocados a reforzar el sistema común de asilo están siendo utilizados para el control de fronteras. Todo ello sin incorporar medidas de supervisión para el cumplimiento mínimo de los estándares internacionales de los DDHH. La concesión de visados, las tasas y los tiempos de tramitación ahora pueden depender legalmente de la cooperación de un tercer país en las readmisiones de sus nacionales e incluso de nacionales de terceros países. Las asignaciones presupuestarias del nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027 para la repatriación y la gestión de fronteras se han incrementado exponencialmente a expensas de los recursos dedicados a fortalecer el sistema común de asilo, las vías legales y seguras, la integración y la reubicación.

En este sentido, es imprescindible establecer un mecanismo de monitoreo o rendición de cuentas sobre las relaciones con terceros países basada en los DDHH. Los objetivos de la cooperación para el desarrollo tienen que estar desvinculados de cualquier objetivo de control migratorio o de fronteras en el exterior de la UE. Las políticas españolas y europeas tienen que ser coherentes con los derechos humanos y el desarrollo sostenible, de acuerdo con el Tratado de Lisboa.

Revisión del papel de FRONTEX

La labor de FRONTEX durante estos años ha sido cuestionada severamente. El Tribunal de Cuentas Europeo emitió este año un informe que cuestionaba la labor de FRONTEX de acuerdo al Reglamento de 2016 y consideraba que no había cumplido los objetivos planteados. También criticó la actuación de FRONTEX con operaciones de devoluciones ilegales en la frontera marítima de Turquía y Grecia.

Por ello, creemos que la gestión migratoria de la UE no debería quedarse exclusivamente en manos de una Agencia con una perspectiva eminentemente policial que carece del enfoque de derechos humanos necesarios para gestionar una situación con personas en estado de vulnerabilidad. Resulta necesario establecer mecanismos de responsabilidad, esencialmente jurídica, hacia FRONTEX y sus agentes y responsables por sus actuaciones u omisiones. Asimismo, habría que fortalecer y reforzar la implicación de otras agencias europeas cuya función es la vigilancia de los derechos humanos como por ejemplo la Agency for Fundamental Rights (FRA) a la cual se la incorpora en los nuevos mecanismos, pero con un papel muy limitado. Además, se ha de asegurar la transparencia presupuestaria de FRONTEX, incluidos los costes asumidos en cada operación conjunta, desglosados por categoría.

Perspectiva de género

A pesar de que la UE cuenta con varios instrumentos específicos sobre la especial protección a las mujeres y niñas, y de que cerca del 50% del total de las personas migrantes en el mundo, el Pacto sólo menciona en una ocasión específicamente a las mujeres y a las niñas, en relación con el riesgo de convertirse en víctimas de trata con fines de explotación sexual u otras formas de violencia de género. Las mujeres no son contempladas como agentes que tienen capacidad de emprender y de tomar decisiones, que pueden llevar a sus espaldas mochilas de violencia pero que, fundamentalmente, son mochilas de resiliencia.

Valoramos fundamental la elaboración de un análisis de impacto desde una perspectiva interseccional previo a cualquier medida legislativa que vaya a desplegarse en el marco del Pacto. Asimismo, las medidas políticas propias del Pacto deben ser sensibles al género y a la diversidad en un sentido amplio, desde una perspectiva interseccional. Es fundamental que existan espacios de consulta con la sociedad civil que incorporen los colectivos estructural y adicionalmente discriminados por el actual sistema de gestión fronteriza y migratoria. Finalmente, es de vital importancia reforzar y adecuar los enfoques de género en las políticas migratorias y de cooperación, superando un abordaje colonial y desde la caridad.

Perspectiva de infancia

El Pacto incumple con la Convención de los derechos del niño ya que contempla la detención en frontera de los niños y las niñas y establece como criterio para la minoría de edad los 12 años en vez del criterio internacional de 18 años. Además, no se introducen garantías de procedimiento adecuadas para la infancia no acompañada: determinación de la edad, personas tutoras, información amigable para la infancia, mecanismo específico de reparto de responsabilidades o superación del criterio de Dublín.

Los sistemas de protección nacionales, regionales y locales deben incluir procedimientos sólidos y justos para evaluar el interés superior de la infancia en todas las acciones que lo afecten, incluida una evaluación independiente de su interés superior por parte de las autoridades de protección infantil pertinentes.

Asimismo, resulta prioritario la prohibición de detención para toda la infancia, acompañada o no y ofrecer alternativas a la detención. El Estado miembro donde está presente un miembro de la familia del menor no acompañado debe ser responsable, si ello redundaría en el interés superior del menor, y así superar el criterio de “primer país de entrada”.

Salvamento y rescate marítimo

Es fundamental que el Pacto contemple medidas concretas para garantizar que se restablecen de manera proactiva las operaciones de salvamento y rescate (SAR) por parte de los Estados. También se ha de garantizar que las ONG puedan llevar a cabo sus actividades de búsqueda y salvamento pudiendo operar en un entorno seguro. Es decir, los Estados han de abstenerse de obstaculizar dichas operaciones y de criminalizar su trabajo y el de las personas defensoras de los derechos humanos.

Igualmente, es imprescindible que se garantice que todas las embarcaciones que se dedican al salvamento y rescate de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en el mar reciben inmediatamente un lugar seguro donde desembarcar donde puedan recibir la asistencia adecuada, incluida la oportunidad de solicitar protección internacional con todas las garantías. Asimismo, se ha de asegurar la rendición de cuentas por violaciones de DDHH de las que pudieran haber sido responsables los Estados por sus acciones u omisiones en el mar o en tierra al desembarcar. Para ello, es fundamental que se garanticen investigaciones rápidas, exhaustivas e independientes.

VALORACIÓN DEL IMPACTO DE LOS PROCEDIMIENTOS Y LOS MECANISMOS

Procedimiento de control previo a la entrada/ screening

El objetivo del procedimiento de control previo a la entrada (*screening*) es realizar un proceso rápido de cribado para decidir si las personas son devueltas y pasan al procedimiento de retorno, o solicitan asilo y pasan al procedimiento de asilo en frontera o “normal”.

En él, se establece un **concepto engañoso de pre-entrada** que considera que las personas no habrán ingresado en territorio europeo, a pesar de haber llegado a sus fronteras. De la misma forma, el procedimiento de screening implica que todas las personas que lleguen a las fronteras exteriores de forma no autorizada o sean desembarcadas tras una operación de rescate, incluidos niños, niñas y solicitantes de protección internacional, serán **detenidas sin supervisión judicial**, eliminando el principio de la detención como último recurso.

El **procedimiento de control aplicado a quienes ya hubieran ingresado en territorio europeo** se aplicará a las personas que sean interceptadas en territorio europeo y que hubieran eludido en primera instancia los controles en las fronteras exteriores, sin tener en cuenta el tiempo de residencia en la UE o los vínculos familiares o privados que pudieran tener. **No serán preceptivos los controles sanitarios y de situaciones de vulnerabilidad**, dejando la puerta abierta a que estas situaciones no reciban la respuesta adecuada. **Las personas nacionales de terceros países que crucen sin autorización y no soliciten protección internacional durante el procedimiento de control serán devueltas de inmediato**, sin posibilidad de recurso ante la denegación. **Se les privará así de la posibilidad de acceder a vías alternativas de regularización por otros motivos**. Se introduce la obligación de los Estados miembros de establecer **un mecanismo de supervisión independiente durante la fase de screening**, pero no será vinculante.

Por todo lo anterior, es urgente eliminar el procedimiento de *screening* porque no cumple con las debidas garantías y aplica criterios discriminatorios. Igualmente, es necesario eliminar el concepto de pre-entrada y garantizar que los procedimientos en frontera aplican la normativa internacional de DDHH de forma que la detención sea utilizada como último recurso, se garantice el principio de no devolución, se establezcan las garantías judiciales, el interés superior de la infancia y la protección de la vida familiar y privada. El *screening*/cribado en cuanto a salud y situaciones de vulnerabilidad ha de ser preceptivo, garantizando que las personas son informadas de forma comprensible de las pruebas que se les realizan, su finalidad y resultados. Las personas con enfermedades graves han de tener protección especial. Eliminar la posibilidad de aplicar el *screening* a las personas que se encuentran en territorio de la UE. Establecer un mecanismo de monitoreo/supervisión verdaderamente sólido e independiente, que cuente con la financiación adecuada y al que se le permita ejercer sus funciones. En todos los casos, es necesario que los esquemas de protección se rijan por la Convención de Ginebra de 1951 y demás marco internacional de protección de los derechos humanos.

Procedimiento fronterizo de solicitud de asilo

El procedimiento fronterizo propuesto se basa en el supuesto de que la mayoría de las personas que llegan a Europa no necesitan protección, y que el examen de las solicitudes de asilo puede hacerse de forma rápida y sencilla. Se establecen dos posibilidades, el procedimiento rápido en frontera (12 semanas) o el procedimiento “normal”. Su finalidad es permitir que las autoridades examinen las peticiones de protección internacional en instalaciones que se ubiquen en las fronteras o cerca de las mismas, sin que se haya concedido la entrada en el territorio del Estado miembro en cuestión, antes del cribado.

El tiempo establecido no parece el pertinente para realizar las evaluaciones individuales y garantizar el acceso a la información, a la asistencia letrada, y a interpretación. El derecho de apelación está severamente restringido en los procedimientos fronterizos.

Las peticiones de solicitud de asilo pueden ser rechazadas de forma discrecional cuando la persona proviene de “un país seguro de origen” o de un “tercer país seguro”. Estos conceptos y los criterios de nacionalidad para determinar si una persona entra en el procedimiento acelerado son discriminatorios y contrarios a la Convención de Ginebra de 1951 y por ello han de ser eliminados.

La propuesta del Pacto establece un *criterio discriminatorio para los niños y niñas menores de 12 años*, ya que excluye a los y a las menores no acompañados de los procedimientos fronterizos, pero no así a las familias con niños o niñas mayores de 12 años. Esto contraviene a lo establecido por el derecho internacional que define la infancia como toda persona menor de 18 años. Además, el Pacto contempla la posibilidad de que los Estados miembros dejen sin efecto los chequeos médicos y las evaluaciones de la vulnerabilidad.

Se ha de garantizar el derecho a la protección internacional garantizando el acervo existente en la UE en materia de asilo. Todas las apelaciones, vías de recurso y garantías procesales han de producir un efecto suspensivo sobre la expulsión. De la misma forma que se debe establecer la obligatoriedad de los chequeos de salud y evaluación de situaciones de vulnerabilidad en todo el procedimiento.

Instrumentos de crisis y fuerza mayor

El Pacto señala que en situaciones de crisis, se permitirá a los Estados miembros no aplicar importantes salvaguardias de los DDHH, lo que supondrá que cada vez más personas se verán sometidas a procedimientos de asilo precarios. En situaciones "excepcionales de afluencia masiva", se amplía el tiempo de detención en frontera, así como los motivos para la detención, incluyendo el riesgo de fuga. La detención como norma en los procesos fronterizos vulnera los principios internacionales de necesidad, proporcionalidad y la obligación de priorizar alternativas a la detención o de realizar una evaluación individualizada.

Por otro lado, *la salud mental* de las personas migrantes será una de las grandes damnificadas, ya que la retención o detención de personas migrantes por tiempos prolongados, unido a las experiencias que las personas han tenido a lo largo de su proyecto migratorio, conlleva un efecto psicológico devastador.

La *suspensión del examen de solicitudes de protección internacional* despoja a las personas beneficiarias de aquellos derechos que tendrían en virtud del estatuto de protección internacional, permitiendo a los Estados miembros eludir su responsabilidad de proporcionar acceso al asilo y garantizar que las solicitudes de asilo sean tratadas de manera eficiente y justa, lo que aumenta el riesgo de devolución.

Se recomienda la eliminación de la disposición del Reglamento sobre crisis que permite a los Estados miembros congelar el registro de solicitudes de asilo durante cuatro semanas en una situación de fuerza mayor. Es necesario garantizar que todas las personas, independientemente de su estatus, tengan unas condiciones de recepción adecuadas y dignas en todo momento, proponiendo alternativas a los campamentos.

Mecanismo de solidaridad

Según la propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, este concepto de solidaridad debe ser de carácter obligatorio, con el fin de poder responder de forma predecible y efectiva a las realidades cambiantes con un creciente porcentaje de flujos migratorios mixtos hacia la Unión, y de garantizar un reparto equitativo de responsabilidades en consonancia con el Tratado. Sin embargo, los compromisos de reubicación no son obligatorios y el apoyo para los retornos cobra protagonismo excesivo en el mecanismo de solidaridad.

En relación con el proceso de retorno, los Estados miembros pueden comprometerse a patrocinar el retorno incluso antes de que se haya tomado una decisión de retorno y *“pueden centrarse en las nacionalidades con las que exista más riesgo de tener que efectuar retornos”*. Por otro lado, la intervención de múltiples actores en el proceso de retorno y el aumento del foco en la rapidez aumenta el riesgo de violaciones al principio de no devolución, protección de la vida familiar e interés superior de la infancia.

El nuevo sistema de reubicación que se plantea sería de participación voluntaria, por lo que es muy probable que tenga un mal resultado. Además, la reubicación se limita a *“los solicitantes de protección internacional que no están sujetos al procedimiento fronterizo”* y *“en casos de presión migratoria, la reubicación incluirá también a los beneficiarios de protección internacional durante un período máximo de tres años desde el momento en que se concedió protección internacional a dichas personas”*.

Es necesario que los Estados miembros se apoyen mutuamente, no solo a través de la reubicación de solicitantes a los que no se aplique el procedimiento fronterizo, sino también en determinados casos de otros grupos, como solicitantes sujetos al procedimiento fronterizo y también son beneficiarios de protección internacional”.

Sin embargo, la propuesta mantiene el vínculo entre la responsabilidad de los Estados en materia de asilo y el control de las fronteras, pese a que esta ha sido una de las principales razones por la que el sistema hasta ahora ha sido disfuncional y pernicioso para la vida de las personas. Los principales criterios de asignación para los Estados se complementan con un mecanismo de solidaridad *“flexible”* que puede consistir en reubicación, y patrocinio del retorno.

No puede perderse la consideración de que utilizar los retornos forzosos siempre debe ser una medida de último recurso y únicamente después de que haya tenido lugar un proceso justo y eficiente que garantice todas las salvaguardias legales. Asimismo, la reubicación debe ser de carácter obligatorio y no voluntario como propone el Pacto y que exista un seguimiento más efectivo que en planes de reubicación anteriores. Por último, estas reubicaciones tienen que garantizar siempre el interés del solicitante y no exigir la obligatoriedad de aceptación del destino de reubicación al solicitante.

DOCUMENTO DE ANÁLISIS ELABORADO POR:

Alianza por la
Solidaridad | **act:onaid**



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



LA COORDINADORA
DE ORGANIZACIONES PARA EL DESARROLLO

entreculturas
ONG · JESUITA




OXFAM
Intermón

RED **30 años**
acoge

