

---

DOCUMENTO DE  
ANÁLISIS

SEPTIEMBRE DE 2021



**PROPUESTAS DE LA  
SOCIEDAD CIVIL**

---

AL NUEVO PACTO EUROPEO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO

<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	3
<b>II. VALORACIONES GENERALES</b>	
El retorno forzoso frente a las vías legales y seguras	4
Relación con terceros países	6
Revisión del papel de FRONTEX	9
Perspectiva de género	10
Perspectiva de infancia	13
Salvamento y rescate	14
<b>III. VALORACIÓN DEL IMPACTO DE LOS PROCEDIMIENTOS Y DE LOS MECANISMOS</b>	
Procedimiento de control previo a la entrada/ <i>screening</i>	16
Procedimiento fronterizo de solicitud de asilo	20
Instrumentos de crisis y fuerza mayor	23
Mecanismo de solidaridad	27

# INTRODUCCIÓN

El 23 de septiembre de 2020 se publicó el Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea (UE) que recogía cinco propuestas legislativas. En primer lugar, una propuesta de reglamento que introduce el control de personas nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y un mecanismo de control de fronteras independiente; en segundo lugar, la propuesta de reforma del reglamento por el que se establece un procedimiento común de protección internacional; en tercer lugar, la propuesta de reforma del Reglamento de Dublín; en cuarto lugar, la propuesta de reglamento que regula situaciones de crisis y fuerza mayor; y, finalmente, la propuesta de reforma del establecimiento del sistema europeo de comparación de impresiones dactilares de las personas solicitantes de asilo (Dactiloscopia Europea, EURODAC).

Diversas organizaciones de la sociedad civil ya expresaron que, aunque dicho Pacto se presenta como un nuevo comienzo, en realidad, está concebido para elevar los muros y reforzar las vallas. En lugar de ofrecer un nuevo enfoque para facilitar que las personas migrantes y refugiadas lleguen a un lugar seguro, parece ser un intento de dar un nuevo nombre a un sistema que lleva años fracasando, con terribles consecuencias para las vidas y los derechos de las personas migrantes y refugiadas.

Las llegadas irregulares por mar y tierra se encuentran en un mínimo histórico en Europa, siendo 1 millón en 2015, 373 mil en 2016, 185 mil en 2017, 141 mil en 2018, 123 mil en 2019, 97.170 en 2020 y 24.770 hasta abril de 2021. La crisis humanitaria en ciernes en Afganistán hace prever un aumento. Una vez más, la Comisión Europea propone medidas que empujan a las personas migrantes y refugiadas a utilizar vías cada vez más peligrosas para llegar a Europa.

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 y que no cumple con las garantías que debería tener cualquier procedimiento de retorno que, en todos los casos, debe ser voluntario. Además, se propone la creación de la figura de un coordinador de retornos dentro de la Comisión y de un subdirector ejecutivo de retornos dentro de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX), sin que existan puestos similares en el ámbito de la protección o en la reubicación como vías de entrada.

El Relator Especial para los derechos de las personas migrantes de las Naciones Unidas señala en su informe "Estudio temático sobre el regreso y la reintegración de los migrantes" ([Informe A/HRC/38/41 de 4 de mayo de 2018](#)), que el retorno forzoso no es una medida eficaz en materia de prevención y lucha contra la inmigración llamada irregular. El informe del Secretario General de las Naciones Unidas "Conseguir que la migración funcione para todos del año 2017", también señala que *"la devolución frecuentemente no es una opción deseable ni viable para la gestión de la migración. La devolución es costosa y difícil de poner en práctica y plantea problemas de adaptación al derecho de los derechos humanos. Además, si los programas de devolución no van acompañados de sólidos programas de reintegración y persisten las causas fundamentales de la migración irregular, los migrantes, entre ellos los que ya han sido devueltos, seguirán emprendiendo viajes peligrosos"* ([A/72/643, párr. 39](#)).

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.

### *Evolución del mecanismo de reasentamiento y su estado actual*

En el caso del reasentamiento, a pesar de ser una de las principales vías legales y seguras consolidadas en el seno de la Unión Europea, lo previsto por el Pacto es muy restringido. Las cifras muestran ratios de cumplimiento altos en los últimos años –86% entre 2015 y 2017 y 88% entre 2018 y 2019–. Sin embargo, el número de países comprometidos con esta figura ha disminuido casi a la mitad. En el primer período, todos los países a excepción de Hungría participaron en esta herramienta. En el año 2020 y lo que va de 2021, son trece los países (\*) que no participan en el reasentamiento.

(\*) Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Estonia, Grecia, Chipre, Letonia, Luxemburgo, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia

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. Asimismo, la intención es llevar a cabo otro plan de reasentamiento para 2022 sin tener certeza de cuántos Estados van a participar.

### *El nuevo concepto de admisión humanitaria y su diferencia con los visados humanitarios*

El Pacto no incluye expresamente la figura de los visados humanitarios, aunque introduce el concepto de “admisiones humanitarias” como vía complementaria a los reasentamientos. El Parlamento Europeo (PE) planteó en 2018 la necesidad de establecer un sistema de visados humanitarios ante el inaceptable número de muertes que se producían en los procesos migratorios hacia Europa. Esta posibilidad fue rechazada en el marco de las negociaciones para la reforma del Código de Visados, pero se aprobó de forma separada como Resolución del PE sobre visados humanitarios.

La única figura que existe en la actualidad es la que abre el artículo 25.1.a) del Código de Visados, que permite a los Estados conceder visados humanitarios con una validez territorial limitada. No obstante, parece una figura muy restringida, excepcional y limitada en su utilización, lo que no ofrece cobertura suficiente a las personas en riesgo.

### *El Reglamento de Visados como una posible solución*

En este sentido, en la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo (LIBE) se plantearon una serie de recomendaciones sobre los visados humanitarios dirigidas a la Comisión que posteriormente el PE haría suyas. Se sugería la adopción de un reglamento que permitiera solicitar un visado humanitario con el que ingresar a un Estado miembro para presentar la correspondiente solicitud de protección internacional. 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 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 una persona nacional de un tercer país o una persona apátrida.

# RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS PARA UNAS VÍAS LEGALES Y SEGURAS

- Incrementar los compromisos de reasentamiento e incidir activamente en el resto de Estados miembros para que también los utilicen. Asimismo, la cuota planteada en el reasentamiento debería ser más ambiciosa y no limitarse solo a 29.000 personas con la situación humanitaria existente. Por último, una vez finalizado el reparto de cuotas entre los Estados, estas deberían ser de obligado cumplimiento y debería incorporarse un mecanismo de seguimiento y de rendición de cuentas con medidas sancionadoras para el caso de incumplimiento.
- 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.
- Incorporar 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. La creación de vías de acceso legales puede representar una mejora del sistema de protección internacional en la UE en su conjunto, habrá también que asegurar que el acceso a la protección internacional desde el exterior mantenga su naturaleza de instrumento complementario.

## 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.

Así, los retornos conforman el núcleo de la relación con terceros países, con un renovado impulso para dar prioridad a los acuerdos de readmisión, con la excepción de la acción humanitaria, y con nuevas posibilidades para que la Comisión identifique cualquier medida como incentivos para obtener la cooperación de terceros países en materia de readmisión y control de fronteras(\*).

En la práctica, estos acuerdos de “readmisión” o de “devolución” son opacos y no incorporan medidas de supervisión para el cumplimiento mínimo de los estándares internacionales de los DDHH. Además, favorecen “acuerdos a medida” con terceros países para los retornos a cambio de, por ejemplo, fondos de cooperación al desarrollo o reconocimiento de situación de “país seguro”.

(\*) Comunicación de la Comisión, de 7 de junio de 2016, sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración. ([COM\(2016\)0385](#)).

De esta manera, se podría enmascarar el reconocimiento como país seguro a Estados autocráticos que cometen violaciones sistemáticas de los DDHH. Estos acuerdos podrían traducirse en situaciones donde se otorgue un poder de negociación a ese tercer país para presionar con las entradas irregulares a cambio de obtener mayores beneficios económicos.

Existe además un alto grado de discrecionalidad en las devoluciones y la nacionalidad de las personas sujetas a las mismas que, en muchos casos, no tienen acceso a un procedimiento con garantías. Esto entraña un riesgo para las personas en dos sentidos, el primero, podrían convertirse en sujetos de devoluciones ilegales; el segundo, se les pone en peligro devolviéndoles a países que no les aseguran una adecuada protección y negándoles el acceso a una “vida digna”.

Adicionalmente, el Pacto no parte de –ni contempla en ningún momento– un análisis de las causas de las migraciones vinculadas con los efectos de la acción exterior de empresas europeas (p.e. mediante acuerdos bilaterales o regionales de explotación acuícola o pesca, explotación y extracción de recursos o minerales, restricción de los acuerdos de movilidad en el continente africano).

Según la definición del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), solo las actividades cuyo objetivo principal es promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo pueden ser consideradas como Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). Sin embargo, el presupuesto de cooperación para el desarrollo ha sido utilizado para proyectos relacionados con el control de fronteras y como palanca para acuerdos de readmisión y refuerzo de capacidades para prevenir salidas, desvirtuando su objetivo con el fin de favorecer las readmisiones en terceros países y consolidar la “Europa-fortaleza”.

El Código de Visados revisado, que entró en vigor en febrero de 2020, ilustra con claridad la lógica expuesta: *“Dependiendo del nivel de cooperación de un tercer país con los Estados miembros en la readmisión de migrantes irregulares, evaluado sobre la base de datos relevantes y objetivos [una serie de artículos] no se aplicarán a los solicitantes o categorías de solicitantes que sean nacionales de un tercer país que se considere que no coopera suficientemente.”* (Código de Visados, Art. 25 bis.a.1).

En resumen, 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.

Todo esto lleva a favorecer relaciones con Estados no democráticos y acuerdos bilaterales que contravienen acuerdos de fomento de la libre movilidad en países de tránsito (por ejemplo, en África occidental con la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, CEDEAO/ECOWAS). De esta forma, se condiciona la AOD a un criterio de absorción externa de personas migrantes, solicitantes de protección internacional y no a los principios de solidaridad, de respeto a los DDHH y de desarrollo sostenible.

## RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS PARA UNA RELACIÓN DE COOPERACIÓN CON TERCEROS PAÍSES BASADA EN LOS DDHH

- Establecer un mecanismo de monitoreo o rendición de cuentas independiente, transparente y eficaz sobre la base del derecho internacional, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este mecanismo ha de incluir informes periódicos sobre la aplicación de los acuerdos formales, informales y financieros con terceros países que puedan tener un impacto en los derechos de las personas migrantes y refugiadas y la sociedad civil que defiende estos derechos en terceros países, como son los acuerdos de asociación (*partnerships*) en el ámbito de la migración, los acuerdos de readmisión y la cooperación internacional en materia de gestión y gobernanza de la migración.
- Establecer objetivos claros para la cooperación para el desarrollo desvinculados de cualquier objetivo de control migratorio o de fronteras en el exterior de la UE. Solo las actividades cuyo objetivo principal es promover el desarrollo y el bienestar económico y social de los países en desarrollo pueden considerarse como AOD, según la definición oficial de la OCDE. La AOD debe utilizarse exclusivamente para el avance de los objetivos de desarrollo de los países empobrecidos, no como vehículo para promover los intereses migratorios de los emisores de la ayuda.
- Basar la cooperación y la asignación de fondos no en la proximidad geográfica sino en la trayectoria y experiencia en el país, en el apoyo a los llamados Países Menos Adelantados o en inversiones en mecanismos de resiliencia y desarrollo humano.
- Establecer un mecanismo de coherencia de políticas, de acuerdo con el Tratado de Lisboa, para supervisar el impacto de otras políticas europeas y españolas en las poblaciones con mayor trayectoria migratoria y asegurar un mecanismo de debida diligencia para la protección de sus derechos.
- Basar la acción exterior de la UE y de sus Estados en un enfoque de apropiación y de *partnership*, evitando el incremento de la condicionalidad de la ayuda para el desarrollo en relación con la gestión migratoria.



## Revisión del papel de FRONTEX

Establecida en 2004, la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea entró en funcionamiento en 2005 y en 2012 fue sustituida por FRONTEX. Con el [Reglamento 2016/1624](#) se amplió su función original y se le dotó de mayor poder para facilitar una gestión europea integrada de las fronteras.

El papel de FRONTEX ha sido reforzado con los años. Con el [Reglamento 2019/1896](#) Frontex asumió un papel operacional incrementando sus recursos y presupuestos. El Pacto Europeo de Migración y Asilo otorga aún un mayor papel a FRONTEX en la ejecución de la gestión fronteriza y migratoria, con un rol esencial, por ejemplo, en la gestión de los retornos y la reintegración de las personas migrantes.

Ello a pesar de que la labor de FRONTEX durante estos años ha sido cuestionada de forma muy severa. El Tribunal de Cuentas Europeo emitió este mismo año un informe (\*) en el que no solo señalaba que la actuación de FRONTEX no había sido suficientemente eficaz para ayudar a los Estados miembros y a los países asociados a Schengen en la gestión de las fronteras exteriores de la UE, sino que también afirmaba que ni siquiera estaba preparada para desempeñar eficazmente su mandato de 2019.

Las críticas también han vinculado la actuación de FRONTEX con operaciones de devoluciones ilegales en la frontera marítima de Turquía y Grecia y con gastos extraordinarios en eventos de gala.

Dos son las cuestiones que generan especial preocupación sobre este particular. La primera, que la gestión migratoria quede en manos de una Agencia con una perspectiva eminentemente policial que carece de un enfoque de DDHH, absolutamente necesario cuando se trata de gestionar procesos en los que participan personas en situación de clara vulnerabilidad.

Por otra parte, y en la línea de las críticas recibidas, la escasa transparencia y control que ha mostrado FRONTEX en estos últimos años, tanto desde el punto de vista presupuestario, como de actuación sobre el terreno. Actualmente no existe un mecanismo claro de investigación de denuncias de abusos contra los DDHH en operaciones conjuntas o en zonas operativas donde FRONTEX opera, así como tampoco tiene capacidad para tratar denuncias particulares.

(\*) [Informe Especial 08/2021: El apoyo de Frontex a la gestión de las fronteras exteriores](#): ha sido insuficientemente eficaz hasta la fecha. Tribunal de Cuentas Europeo, 2021.

## RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS EN RELACIÓN CON FRONTEX

- Establecer mecanismos de responsabilidad, esencialmente jurídica, hacia FRONTEX y sus agentes y responsables por sus actuaciones u omisiones, así como por los que tienen la posición de superior jerárquico o tendrían la responsabilidad de emitir órdenes y no lo hicieron.
- Revisar de manera exhaustiva las políticas de gestión de las fronteras para garantizar que la consideración de los DDHH es parte esencial de las medidas relacionadas con las fronteras, incluidas la aplicadas por los Estados miembros, sea unilateralmente o junto con otros Estados bajo los auspicios de FRONTEX.
- Fortalecer y reforzar la implicación de otras agencias europeas cuya función es la vigilancia de los DDHH, como por ejemplo la Agency for Fundamental Rights (FRA) que se incorpora en los nuevos mecanismos, pero con un papel muy limitado.
- Asegurar la transparencia presupuestaria de FRONTEX, incluidos los costes asumidos en cada operación conjunta, desglosados por categoría.

### Perspectiva de género

La Organización de Naciones Unidas (ONU) cuenta con varios instrumentos específicos sobre la especial protección a las mujeres y niñas, ratificados por la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, en los que se resalta la importancia de luchar contra todas las violencias de género y la necesidad de impulsar la agencia de las mujeres creando espacios de participación y toma de decisiones en la búsqueda de soluciones a los conflictos (\*).

(\*) Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), la Declaración Final de la Conferencia Mundial de DDHH de Viena (1993), Declaración para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres (1993) o las Declaraciones de El Cairo (1994) y Beijing (1995). Específicamente, en materia de paz y seguridad el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, desde el año 2000 hasta la actualidad, ha aprobado la resolución 1325, la 1820, la 1888, la 1889, la 1960, la 2106, la 2122, la 2242, la 2467 y la 2493. Desde el año 2002, aunque con una aplicación bastante escasa, se incorpora la persecución por motivos de género en la interpretación de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967: “Las solicitudes por motivos de género abarcan, generalmente, los actos de violencia sexual, la violencia doméstica y familiar, la planificación familiar forzada, la mutilación genital femenina, el castigo por transgredir los valores y costumbres morales, y la discriminación contra los homosexuales”. Por último, la Agenda 2030, además de instar a los Estados para conseguir el cumplimiento de los derechos de mujeres y niñas, resalta la importancia de generar alianzas y de fomentar procesos de empoderamiento.

Asimismo, en 2020, la Comisión Europea aprobó [Una Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025. Hacia una Europa Igualitaria](#). Simultáneamente, el PE aprobó ese mismo año la [Resolución sobre la igualdad de género en la política exterior y de seguridad de la Unión](#). Ambos instrumentos reiteran el compromiso de la Unión Europea de incluir una perspectiva de género en todas las políticas y procesos de la Unión.

Estos compromisos se han concretado en el tercer [Plan de Acción para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres en la Acción Exterior 2021-2025](#) (GAP III) de la Unión Europea, comprometiéndose a que el 85% de las acciones exteriores tengan por objetivo principal o relevante la igualdad de género para el año 2025. Para ello, se propone impulsar y consolidar la transversalización de género en todas las políticas y sectores de la Acción Exterior desde un enfoque triple de transformación, basado en derechos e interseccional.

A pesar de ello, y del hecho que las mujeres representan cerca del 50% del total de las personas migrantes en el mundo ([Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020](#)), el Pacto solo 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 hacen frente a riesgos específicos cuando se desplazan y tienen mayor probabilidad de haber experimentado trauma adicional antes de comenzar sus viajes. Así lo muestra claramente el Relator especial para los derechos de las personas migrantes de Naciones Unidas, en su informe Los efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes: una perspectiva de género de abril de 2019 ([A/HRC/41/38](#)). Asimismo, una vez en destino, tienen que hacer frente a una triple discriminación por motivos de raza y género o, incluso, múltiple discriminación cuando se cruza con las categorías de clase, diversidad funcional u orientación sexual.

En esta dirección, las medidas de respuesta que unifican la mirada hacia “mujeres y niños” han sido contempladas por la política migratoria europea fundamentalmente desde la perspectiva de víctimas, y asociadas con la infancia, lo cual constituye también una forma de infantilización). Las mujeres no son consideradas como sujetas de derechos 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.

# RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS PARA LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

- Elaborar análisis de impacto desde una perspectiva interseccional para todas las medidas legislativas que van a desplegarse en el marco del Pacto, abandonando la perspectiva cis-heteronormativa e incorporando las necesidades de las personas que viven situaciones de vulneración de derechos o de opresión en la intersección de su raza/procedencia étnica, género, clase y diversidad funcional.
- Diseñar medidas políticas propias del Pacto que sean sensibles a la diversidad, desde una perspectiva interseccional.
- Crear espacios de consulta con la sociedad civil inclusivos que incorporen a los colectivos estructural y adicionalmente discriminados por el actual sistema de gestión fronteriza y migratoria.
- Reforzar y adecuar los enfoques de género en las políticas migratorias y de cooperación, superando un abordaje colonial y desde la caridad, considerando los aportes feministas interseccionales - ya que varios países europeos han afirmado contar con una Política Exterior Feminista y las políticas europeas, como se mencionaba anteriormente, tienen un claro compromiso por los DDHH de las mujeres - que cuestionan las desigualdades estructurales y las políticas discriminatorias a todos los niveles.
- Implantar medidas preventivas para evitar un retroceso en los DDHH de las mujeres y niñas, desarrollando iniciativas de liderazgo y participación de las mujeres y de lucha contra cualquier forma de violencia basada en género, teniendo especial cuidado en la protección de mujeres y niñas desplazadas por los conflictos y las crisis eco-sociales.
- Aplicar la recomendación 30 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación (CEDAW) en la prevención de conflictos y en situación de conflictos que establece en su apartado 41. c) que los Estados deben adoptar una política de migraciones general, basada en los derechos y que tenga en cuenta las cuestiones de género, que garantice que las mujeres y las niñas provenientes de las zonas afectadas por conflictos no sean víctimas de la trata.
- Incorporar la recomendación 32 de la CEDAW que establece en su apartado 24 la obligación de los Estados partes de velar por que las mujeres no sean objeto de discriminación durante todo el proceso de asilo y desde el momento mismo de su llegada a las fronteras.

## Perspectiva de infancia

Las medidas propuestas para personas adultas aplican también a la infancia, salvo la excepción (que podría desaparecer) existente para menores de 12 años para la detención. La infancia no está exenta del procedimiento en frontera y por lo tanto de la detención inicial y se crea un concepto ficticio de minoría de edad entre las personas mayores y menores de 12 años: un niño y una niña son un niño o una niña hasta los 18 años.

Además, no se introducen garantías de procedimiento adecuadas para la infancia no acompañada: determinación de la edad, tutores o tutoras, información amigable para la infancia, mecanismo específico de reparto de responsabilidades o superación del criterio de Dublín.

### RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS PARA LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE INFANCIA

- Evaluar el interés superior de la infancia mediante procedimientos sólidos y justos. Los niños y las niñas son niños y niñas desde los 0 y hasta los 18 años sin que quepan distinciones. 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 le afecten, incluida una evaluación independiente de su interés superior por parte de las autoridades de protección infantil pertinentes.
- Prohibir la detención de los niños y las niñas en el contexto de los procedimientos de inmigración, de acuerdo con la posición del PE y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. La detención de niños y de niñas nunca está en el interés superior de la infancia. Se deben proporcionar alternativas seguras y apropiadas, dando prioridad a los niños y a las niñas no acompañados y las familias con menores de edad.
- Proporcionar recursos suficientes para garantizar una protección eficaz de los niños y las niñas en las fronteras. Los equipos de protección infantil deben desplegarse en las fronteras para monitorear las violaciones de los derechos de la infancia y guiar a los niños y a las niñas en el acceso a la protección y a la información.
- Proporcionar información y procedimientos adaptados a la infancia. Toda la información relevante, incluida la información legal, la información sobre asilo y la información apropiada para la edad de los niños y de las niñas no acompañados y separados, debe estar disponible de manera inmediata y fácil para los menores de una manera amigable para los niños y en un idioma que comprendan.

- Superar el criterio de “primer país de entrada” y establecer que el Estado miembro donde está presente un miembro de la familia del menor no acompañado sea el responsable, si ello redundaría en el interés superior de la infancia.

## **Salvamento y rescate marítimo**

El Mediterráneo Central ha sido reconocido durante mucho tiempo como una de las rutas migratorias más peligrosas del mundo. En los últimos años, alrededor de 20 mil personas habrían perdido la vida intentando llegar a la UE en pequeñas embarcaciones.

Los Estados miembros no cumplen con sus responsabilidades y obligaciones de Salvamento y Rescate (SAR, por sus siglas en inglés) al no existir un mecanismo de responsabilidad compartida. Además, la falta de claridad en cuanto a los puertos donde se deben producir los desembarcos de las personas rescatadas ha dado lugar a que cientos de personas en situaciones extremadamente vulnerables hayan quedado varadas en el mar durante días, y a veces semanas, en buques mercantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) hasta tener autorización para desembarcar, con el riesgo que en materia de DDHH eso conlleva para todas las personas que se encuentran en la embarcación.

En el marco del Pacto, la Comisión recomienda a los Estados miembros cooperar en materia SAR con las embarcaciones privadas que llevan a cabo este tipo de operaciones. Para ello, propone crear un grupo interdisciplinario para facilitar dicha cooperación en la que deberían participar las ONG y actores no estatales. La recomendación parece estar dirigida claramente al rescate en el mar de personas por parte de las ONG con una intencionalidad clara de control de su actividad.

Además, la Comisión insta a la cooperación entre los Estados costeros y de abanderamiento para intercambiar información sobre las embarcaciones privadas que participan regularmente en las operaciones SAR. Y también pide cooperación entre los Estados y el grupo interdisciplinario para identificar buenas prácticas y tomar medidas para monitorear y verificar el cumplimiento de las normas de seguridad en el mar, así como la normativa en materia de gestión migratoria.

Esta recomendación parece ser el resultado de la presión ejercida sobre la Comisión para que se apruebe un Código de Conducta dirigido a las ONG similar al que se adoptó por Italia en 2017, y que fue avalado por la Comisión. En su momento, cabe recordar que algunas organizaciones denunciaron el Código de Conducta por considerarlo potencialmente peligroso ya que interfiere en las actividades y operaciones SAR y criminaliza a las ONG de rescate. El hecho de que la Comisión no haya adoptado hasta ahora un Código de Conducta para toda la UE es positivo. Sin embargo, esta recomendación abre paso a que se pueda adoptar en un futuro con los riesgos que eso podría conllevar.

Por tanto, parece que el objetivo de esta recomendación no es la protección de las personas trabajadoras humanitarias y defensoras de DDHH que están haciéndose cargo de rescatar vidas en el mar debido a la falta de asunción de responsabilidades por parte de los Estados, sino la restricción y limitación de sus actividades.

Por otro lado, la recomendación hace hincapié en la necesidad de cumplir las normas de seguridad en materia de navegación. Estas normas habitualmente se utilizan de manera abusiva por parte de los Estados para obstaculizar el rescate de vidas en el mar, especialmente en el Mediterráneo central, llegando a provocar en algunos casos la incautación de los barcos.

## RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS SOBRE SALVAMENTO Y RESCATE MARÍTIMO

- Asegurar y garantizar por parte de los Estados las operaciones SAR en el Mediterráneo central. La prioridad es salvar vidas. No hay evidencias de que las operaciones SAR motiven a las personas a embarcarse y a emprender rutas peligrosas por mar. De hecho, la falta de embarcaciones no parece impedir que las personas huyan de Libia donde se cometen graves violaciones de DDHH contra personas migrantes y refugiadas.
- Establecer medidas concretas para garantizar que se restablecen de manera proactiva las operaciones SAR por parte de los Estados.
- Garantizar que las ONG puedan llevar a cabo sus actividades de búsqueda y salvamento, pudiendo operar en un entorno seguro y absteniéndose los Estados de obstaculizar dichas operaciones y de criminalizar su trabajo y el de las personas defensoras de DDHH.
- Garantizar que todas las embarcaciones que se dedican al salvamento y rescate de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en el mar reciban inmediatamente un lugar seguro donde desembarcar donde puedan recibir la asistencia adecuada, incluida la oportunidad de solicitar protección internacional con todas las garantías. Y 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” según criterios de nacionalidad, entre otros. Este procedimiento deja fuera otros supuestos de acceso legal a territorio de la UE como el interés superior de la infancia, la protección de la vida, la intimidación familiar, etc., limitándose exclusivamente a dos opciones, el asilo o el retorno.

### *Concepto engañoso de pre-entrada*

Mientras dure el procedimiento fronterizo se considera que las personas **no habrán ingresado en territorio europeo**, a pesar de haber llegado a sus fronteras. Se maneja un **concepto de “pre-entrada”** que es engañoso y contradice tanto la jurisprudencia comunitaria como la normativa internacional.

### *Detención sin supervisión judicial, incluidos niños, niñas y solicitantes de protección internacional*

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 automáticamente durante cinco días, o un máximo de diez días** en situación de crisis, sin ningún tipo de supervisión judicial.

Esta propuesta elimina el principio según el cual la detención solo debe aplicarse, en el contexto de los procedimientos fronterizos como medida de último recurso, y se fundamenta en una **restricción sistemática de la circulación**. Esto resulta **contrario a lo establecido en la normativa internacional de DDHH** y sin que se cumplan las garantías del proceso: el derecho a la salud, a la asistencia letrada y a la información.

El Pacto prevé que tanto el procedimiento de *screening* como los respectivos procedimientos de asilo rápido en frontera y de devolución se lleven a cabo en instalaciones fronterizas, o en la proximidad de las mismas, lo que implicará de facto la aplicación de condiciones de privación de libertad o retención en determinados espacios territoriales. Como consecuencia los Estados miembros, particularmente los del arco mediterráneo, deberán habilitar grandes centros de detención en sus fronteras donde las personas



migrantes y solicitantes de asilo podrán llegar a pasar, en momentos de crisis y fuerza mayor, hasta un año en situación de detención. La experiencia vivida en las islas griegas o recientemente en Canarias, así como las condiciones de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) en España evidencian la enorme dificultad para que este tipo de centros cumplan con unas garantías mínimas de dignidad, salubridad y respeto de los DDHH. Todo ello conlleva un importante impacto sobre la salud física y mental de las personas detenidas.

#### *Procedimiento de control aplicado a quienes ya hubieran ingresado en territorio europeo*

Este procedimiento **también 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. Esta posibilidad podría suponer un **incremento de los controles policiales por perfil étnico** y la detención de personas racializadas y de grupos étnicos particulares. También provocará, con toda seguridad, que las personas migrantes en situación irregular opten por esconderse de las autoridades y pocas se atrevan a denunciar si sufren actos de violencia, abusos en sus puestos de trabajo o cualquier otra vulneración de sus derechos. Asimismo, este tipo de políticas generan un importante efecto disuasorio en las personas migrantes en todos los ámbitos, también a la hora de acudir a los centros de salud y hospitales a solicitar asistencia médica, con el consiguiente riesgo para la salud individual y colectiva. Los centros de atención primaria son además una de las principales fuentes de detección de víctimas de violencias de género y de trata, por lo que podría suponer una barrera importante para poder hacer efectiva la protección de estas personas.

#### *No serán preceptivos los controles sanitarios y de situaciones de vulnerabilidad*

El *screening* incluirá la identificación (con la toma de impresiones dactilares y el registro en la base de datos de EURODAC), el *checking* de seguridad y los controles sanitarios y de situaciones de vulnerabilidad. Estos últimos podrán ser derogados si no se consideran relevantes o necesarios por las autoridades según el Art. 9 de la propuesta de reglamento que introduce el control de personas nacionales de terceros países en las fronteras exteriores. Que estos controles no sean preceptivos abre la puerta a que **las necesidades de atención sanitaria y vulnerabilidad social no sean detectadas** y por tanto no reciban la respuesta adecuada. De hecho, el formulario que resulta del *screening* ni siquiera contiene una sección sobre necesidades especiales que haya que rellenar obligatoriamente. Para mayor preocupación, en caso de llevarse a cabo controles sanitarios estos se focalizarán en aquellas enfermedades o discapacidades “identificables de forma inmediata” así como en aquellas personas que “de forma visible” hayan sufrido trauma físico o psicológico. Esta detección “expres” derivará en que muchas de las necesidades y vulnerabilidades en salud no sean detectadas, muy particularmente las relativas a la salud mental y a la salud sexual y reproductiva.

### *Devolución inmediata*

**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**, de acuerdo con la legislación nacional de los Estados miembros. De este modo, se eliminan importantes salvaguardias del derecho internacional relacionadas con la no devolución, el interés superior de la infancia y la protección de la vida familiar y privada.

### *Mecanismo de supervisión independiente durante el procedimiento de control, pero no vinculante*

Se introduce la obligación de los Estados miembros de establecer **un mecanismo de supervisión independiente durante la fase de screening**. Este nuevo mecanismo también debe supervisar el cumplimiento del principio de no devolución, así como de las normas nacionales en materia de detención cuando son aplicadas durante el cribado, pero no será vinculante.

## RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE SCREENING

- Eliminar el procedimiento de *screening* porque no cumple con las debidas garantías y aplica criterios discriminatorios como el basado en la nacionalidad y la tasa de reconocimiento.
- Eliminar el concepto de pre-entrada. Las personas sujetas a procedimientos fronterizos deben ser reconocidas como llegadas a territorio de la UE, de forma que se suprima la ficción jurídica que ahora subyace en la noción de territorio/frontera que maneja la propuesta y que contradice la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al respecto (\*).
- Aplicar la normativa internacional de DDHH para garantizar la protección de las personas migrantes y refugiadas con mecanismos que excluyan la detención.

(\*) Ver sentencia del caso N.D. y N.T. contra España, disponible [en este enlace](#).

- Establecer, en todo caso, como preceptivo el *screening*/cribado en cuanto a salud y situaciones de vulnerabilidad, garantizando que las personas son informadas de forma comprensible de las pruebas que se les realizan, su finalidad y resultados. Eliminar la previsión de que estos *screenings* queden limitados a las enfermedades y vulnerabilidades que puedan ser identificadas de forma visible e inmediata. Por otro lado, deberá garantizarse adecuadamente el acceso a la información, la asistencia letrada, intérprete, etc. La evaluación de las vulnerabilidades no debería estar limitada a control, sino mantenerse a lo largo de todo el procedimiento de asilo.
- Garantizar la protección especial de las personas con enfermedades graves, excluyéndolas de los procesos de devolución cuando no exista una garantía fehaciente de que podrán recibir un tratamiento sanitario adecuado en el país de destino.
- Eliminar la posibilidad de aplicar el *screening* a las personas que se encuentran en territorio de la UE. Los controles de las fronteras internas de la UE no deben ser reforzados con los nuevos procedimientos fronterizos.
- 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. Este mecanismo debería depender de instituciones de DDHH nacionales independientes existentes y permitir la participación de organizaciones sociales.
- Establecer un procedimiento que garantice el recurso ante la denegación y las salvaguardias del derecho internacional relacionadas con la no devolución, el interés superior de niños y niñas y la protección de la vida familiar y privada.
- Incorporar los esquemas de protección existentes a nivel nacional para aquellos perfiles que necesitan protección más allá de la que se aplica a las personas refugiadas bajo los criterios de la Convención de Ginebra de 1951. Este marco de protección adicional está previsto en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales; la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas; la Convención para Reducir los Casos de Apátridas; la Convención contra la Tortura; el Protocolo de Palermo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; la Convención de Estambul para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica; la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y los Principios de Yogyakarta sobre la aplicación del derecho internacional de los DDHH en relación con la orientación sexual y la identidad de género.

## Procedimiento fronterizo de solicitud de asilo

El procedimiento fronterizo propuesto se basa en dos supuestos erróneos. El primero, que la mayoría de las personas que llegan a Europa no necesitan protección, y el segundo, que el examen de las solicitudes de asilo puede hacerse de forma rápida y sencilla. Ninguna de estas afirmaciones es correcta.

Se establecen dos posibilidades, el procedimiento rápido en frontera (12 semanas) o el procedimiento “normal”. La finalidad de la nueva propuesta de procedimiento fronterizo de asilo es permitir que las autoridades examinen las peticiones de protección internacional en instalaciones, sean nuevas o ya existentes, que se ubiquen en las fronteras o cerca de las mismas. Es decir, se examinaría la solicitud sin que se haya concedido la entrada en el territorio del Estado miembro en cuestión, antes del cribado.

Si no se completa el procedimiento en el tiempo límite marcado, el solicitante tendrá el derecho de entrar en el territorio de un Estado miembro para completar el procedimiento de asilo.

Si el resultado del procedimiento es negativo, podrá ser emitida una decisión de devolución en el mismo momento o en acto paralelo por separado. Las personas solicitantes tendrán derecho a presentar un único recurso contra ambas decisiones relativas a la protección internacional y a la devolución, y no se garantizará el derecho a permanecer hasta la obtención del resultado de la apelación. Además, con la intención de evitar movimientos secundarios, la cláusula prevé el cese de responsabilidades después de 12 meses desde la fecha de entrada y la expiración de la fecha límite ha sido ampliada a tres años y, como se propuso en 2016, “las solicitudes de readmisión” se transformarán ahora en “notificaciones de readmisión”.

### *Criterios para decidir el procedimiento: “país seguro de origen”*

Las peticiones de solicitud de asilo pueden ser rechazadas de forma discrecional por parte del Estado miembro cuando la persona proviene de “un país seguro de origen” o de un “tercer país seguro” estableciendo como criterio la tasa de reconocimiento de protección respecto de una nacionalidad determinada sea inferior al 20 por ciento. El alcance del procedimiento fronterizo se amplía considerablemente, y puede aplicarse a todas las personas que llegan de países en los que la tasa media de protección de la UE para los nacionales de ese país es inferior al 75%. El concepto de “país seguro de origen” o de “tercer país seguro” y los criterios de nacionalidad para determinar si una persona entra en el procedimiento acelerado son discriminatorios y contrarios a la esencia de la Convención de Ginebra de 1951.

El artículo 38 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 establece el concepto de tercer país seguro. Se consideran tales aquellos en los que los Estados miembros tengan la certeza de que la persona solicitante de protección internacional recibirá un trato adecuado con el respeto a los DDHH y al principio de no devolución.

Sin embargo, la realidad es que, en los últimos años, tanto la UE como los Estados miembros han establecido estrechas relaciones en materia de control de fronteras y gestión migratoria con países cuya consideración de tercer país seguro resulta muy cuestionable.

Es el caso, por ejemplo, de Turquía. En la práctica, según los datos del Banco Mundial en 2019 Turquía era el país que más población de personas refugiadas tenía en su territorio, con 3.579.531 personas. La UE lo considera un país seguro, una afirmación un tanto dudosa dado que en junio de 2018 en las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea se señaló la preocupación en los ámbitos de derechos fundamentales y del funcionamiento del estado de Derecho y su poder judicial.

Aún peor es la situación en Libia. Las denuncias sobre la situación que viven allí las personas migrantes son numerosas y, de hecho, se encuentra abierta una investigación ante la Corte Penal Internacional en la materia. Algunos ejemplos de ello son la esclavitud, detenciones masivas, tratos vejatorios e inhumanos especialmente para mujeres y niños.

Tampoco Marruecos, otro de los socios tradicionales en la política migratoria europea, puede considerarse un tercer Estado seguro. La carencia de un sistema real de asilo, que sea efectivamente aplicado en el territorio marroquí es un elemento para considerar. También lo es la situación de colectivos especialmente vulnerables como ocurre con las personas LGTBIQ+.

### *Criterio discriminatorio para los niños y niñas menores de 12 años*

La propuesta del Pacto 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 último supone aplicar un régimen distinto a los niños y a las niñas menores de 11 años y mayores de 12 años, contraviniendo lo establecido por el derecho internacional que define la infancia como toda persona menor de 18 años.

En ningún caso se debería someter a niños y a niñas por debajo de los 18 años a los procedimientos fronterizos. El concepto de menor internacionalmente reconocido no admite interpretaciones. Además, los procedimientos de verificación de edad deben ser estandarizados en toda la UE. En línea con las recomendaciones de las agencias internacionales relevantes y expertos médicos, los métodos no médicos deberían preferirse siempre.

### Garantías en el procedimiento fronterizo de asilo

El tiempo establecido no parece el pertinente para realizar las evaluaciones individuales necesarias de las solicitudes de protección internacional y garantizar tanto el acceso a la información, a la asistencia letrada, y a interpretación. El derecho de apelación está severamente restringido en los procedimientos fronterizos, quedando reducido a un solo nivel de jurisdicción y sin efecto suspensivo automático de las apelaciones contra una resolución negativa de protección internacional.

### Imposibilidad de identificar a personas en situación de especial vulnerabilidad

El Pacto contempla la posibilidad de que los Estados miembros dejen sin efecto los chequeos médicos y las evaluaciones de la vulnerabilidad. Otorga un alto grado de discrecionalidad a las autoridades para decidir si las necesidades especiales y los problemas de salud pueden ser abordados adecuadamente en la detención fronteriza. Todo esto es contrario a la recomendación del Informe del Relator Especial para los derechos de las personas migrantes de las Naciones Unidas, en el que se establece que:

*“Las personas migrantes en situación irregular requieren procedimientos individuales de examen y evaluación, de manera que sean efectivamente detectadas sus circunstancias específicas de vulnerabilidad y puedan determinarse marcos de protección jurídica que respondan a sus necesidades, en particular con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos. El hecho de que no se establezcan procedimientos de ese tipo constituye una violación de las debidas garantías procesales y los principios internacionales de la no devolución y el interés superior del niño, entre otros” (\*).*

## RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE ASILO

- Garantizar el derecho a la protección internacional de forma efectiva en todos los Estados miembros de la UE. En lugar de bajar los estándares, se debe asegurar que se respeta e implementa de forma efectiva y garantista del acervo existente en la UE en materia de asilo.
- Garantizar que todas las apelaciones, vías de recurso y garantías procesales producen un efecto suspensivo sobre la expulsión, tal y como señala el Relator Especial sobre los derechos humanos de las Personas Migrantes.

(\*). Informe del Relator Especial para los derechos de las personas migrantes de las Naciones Unidas, *Op. Cit.* Párr. 86.

- Clarificar el criterio de "riesgo para la seguridad nacional u orden público" con una definición completa, total y común para toda la UE.
- Eliminar los criterios basados en la nacionalidad y la tasa de reconocimiento de las solicitudes de asilo relacionados con ella a la hora de valorar las solicitudes de protección internacional.
- Eliminar el concepto de tercer Estado seguro o de país seguro de origen. Es importante recordar que cualquier procedimiento, medida o criterio que sea utilizado ha de ser en compromiso efectivo con las condiciones previstas en la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967. Las garantías de los procedimientos individuales de las personas solicitantes de protección internacional deben ser priorizadas a cualquier otro criterio.
- Establecer la obligatoriedad de los chequeos de salud y evaluación de situaciones de vulnerabilidad en todo el procedimiento para poder determinar las necesidades y atender adecuadamente a las personas solicitantes de asilo.
- Garantizar el acceso a las organizaciones de la sociedad civil a las instalaciones de detención de las personas migrantes.

## **Instrumentos de crisis y fuerza mayor**

La situación se agrava en los momentos considerados de crisis y fuerza mayor. El texto del Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo define las situaciones de crisis como *“una situación excepcional de afluencia masiva de nacionales de terceros países o apátridas que llegan de forma irregular a un Estado miembro o desembarcan en su territorio después de operaciones de búsqueda y salvamento marítimo, de tal naturaleza y magnitud, en proporción a la población y al PIB del Estado miembro afectado, que haga que el sistema de retorno, acogida o asilo del Estado miembro deje de ser funcional y pueda tener consecuencias graves para el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo o el Marco Común, según lo establecido en la propuesta de Reglamento sobre gestión del asilo y la migración”* (\*).

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.

(\*) 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 este enlace.](#)

### *Se agravan las detenciones*

En situaciones “excepcionales de afluencia masiva” o cuando haya riesgo de que estas se produzcan, tanto el procedimiento fronterizo de asilo como el de retorno pueden prorrogarse ocho semanas adicionales. Es decir, cinco meses cada uno, con lo que el tiempo máximo de detención en la frontera podría alcanzar los diez meses. Esto implica la ampliación del tiempo de detención en frontera que podría ser de más de un año.

Además, se amplían aún más los motivos para la detención. Por ejemplo, se puede suponer el riesgo de fuga ante la existencia de una declaración explícita de intención de incumplimiento de las medidas de retorno o falta de cooperación. De esta forma, la duración de los procedimientos fronterizos y la ampliación de motivos legitima de facto la sistemática privación de libertad de los y las solicitantes de asilo en la frontera.

La detención como norma en los procesos fronterizos (tanto de retorno como de asilo) vulnera los principios internacionales de necesidad, proporcionalidad y la obligación de priorizar alternativas a la detención o de realizar una evaluación individualizada.

### *Grave impacto sobre la salud mental*

La salud mental de las personas migrantes será una de las grandes damnificadas, de implementarse el Pacto en su redacción actual. Tal como se ha podido observar en la gestión de las crisis migratorias de los últimos años en el Mediterráneo –Lesbos, Lampedusa– y en el Atlántico –Canarias– 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. El bloqueo de su proceso migratorio, la incertidumbre y el miedo a la deportación, unido a una ausencia generalizada de información da lugar a múltiples cuadros graves de salud mental. La institucionalización mediante el Pacto de las detenciones prolongadas en frontera –que en situaciones de crisis y fuerza mayor pueden alcanzar el año de duración– solo contribuirá a agravar aún más este impacto sobre la salud mental.

### *Suspensión del examen de solicitudes de protección internacional*

Los Estados miembros pueden suspender el examen de las solicitudes de protección internacional por un período adicional de un máximo de ocho semanas. “Tras este período, el solicitante estará autorizado a entrar en el territorio del Estado miembro para completar el procedimiento de protección internacional” (Art. 4 y 5 del Reglamento de crisis\*).

Además, la Comisión podrá autorizar la ampliación del período de suspensión del examen entre seis meses y un año, siempre que el Estado miembro pueda proporcionar un estatus equivalente a la protección subsidiaria respecto de las personas desplazadas procedentes de terceros países. Todo ello siempre que corran un riesgo elevado de ser sometidas a violencia



indiscriminada, en situaciones excepcionales de conflicto armado, y que no puedan volver a su país de origen. De esta forma, se despoja a las personas beneficiarias de aquellos derechos que tendrían en virtud del estatuto de protección internacional, como el derecho a la reunificación familiar.

Esto supone que se permite a los Estados miembros eludir su responsabilidad de proporcionar acceso al asilo y garantizar que las solicitudes de asilo sean tratadas de manera eficiente y justa, lo que aumenta el riesgo de devolución. La consecuencia más previsible es que la gran mayoría de las personas que lleguen a Europa se vean sometidas a un procedimiento claramente deficitario.

## RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS SOBRE EL INSTRUMENTO DE CRISIS Y FUERZA MAYOR

- Suprimir 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.
- Utilizar la detención como último recurso en el contexto de procedimientos fronterizos y, en todos los casos, garantizar que es validada por un juez y que las personas aspirantes disfruten de todos los derechos conectados con la no privación de libertad.
- Garantizar, en todo caso, que todas las personas, independientemente de su estatus, tengan unas condiciones de recepción adecuadas y dignas en todo momento. Las personas no deben ser confinadas en las islas, y deben proponerse alternativas a los campamentos a través de, por ejemplo, programas de alojamiento de alquiler de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), que permitan condiciones de vida dignas e independientes. Esto sería también más respetuoso con las necesidades de las comunidades locales.

### **Mecanismo de solidaridad**

Este mecanismo de solidaridad es obligatorio en las situaciones consideradas de presión migratoria o de crisis y se centra en la reubicación o el patrocinio de retornos. También es posible contribuir aportando en *“el desarrollo de capacidades, el apoyo operativo, los conocimientos técnicos y operativos, así como el apoyo a los aspectos externos de la migración”*.

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.

En cambio, es preocupante que los compromisos de reubicación no sean obligatorios y que el apoyo para los retornos cobre un protagonismo excesivo en el mecanismo de solidaridad en detrimento de las necesidades de reubicación.

### Retorno

Se ofrece la posibilidad a los Estados de apoyar a través de medidas para facilitar el retorno en lugar de comprometerse a reubicar a personas en su territorio. Si el retorno no se lleva a cabo en un plazo de ocho meses (cuatro meses en situaciones de “crisis” o riesgo de crisis), las personas serán reubicadas en el país “patrocinador”. Hasta ese momento, el país “beneficiario” seguirá siendo responsable de las obligaciones y responsabilidades establecidas por la Directiva 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 (cuando se aplica como mecanismo solidaridad) y el aumento del foco en la rapidez (junto a la amenaza de la reubicación si el retorno no se ha producido en ocho meses) aumenta el riesgo de violaciones al principio de no devolución, protección de la vida familiar e interés superior de la infancia.

Probablemente suponga por tanto la reducción de garantías durante el procedimiento de retorno, con mayores desafíos para garantizar la responsabilidad, ya que el Estado responsable de llevar a cabo los retornos no será el responsable de garantizar el acceso a las salvaguardias en virtud de la Directiva de Retorno.

El retorno no puede considerarse voluntario si una persona decide regresar a fin de, entre otras cosas, evitar la expulsión o la detención, escapar de situaciones abusivas o de explotación en los países de destino o de tránsito o evitar la privación de sus derechos socioeconómicos en el país de destino.

### Reubicaciones

El nuevo sistema de reubicación que se plantea sería de participación voluntaria por parte de los Estados. En este sentido, hay que tener en cuenta que si el compromiso de reubicar ya fue difícil respetarlo cuando era de obligado cumplimiento, es posible que el resultado sea peor en el caso de la voluntariedad.

Además, según el texto de la propuesta del Reglamento, 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”.

En respuesta a la crisis migratoria, la Comisión Europea asumió en 2015 la necesidad de crear un mecanismo temporal de redistribución de personas refugiadas en otros Estados miembros para aligerar la carga de Grecia e Italia, dando paso al sistema de reubicación. Las cuotas previstas en septiembre de 2015 para descongestionar a Grecia e Italia eran de 120.000. Pasó de ser un sistema voluntario a un sistema por cuotas obligatorias. En la práctica, una vez acabado el programa en 2017, la realidad fue que la tasa de cumplimiento fue escasa, el 17,3% de las cuotas, incluida España, que solo reubicó a un 13,4% de las personas asignadas.

## RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS SOBRE EL MECANISMO DE SOLIDARIDAD

- Utilizar los retornos forzosos siempre como una medida de último recurso y únicamente después de que haya tenido lugar un proceso justo y eficiente que garantice todas las salvaguardias legales. No debe llevarse a cabo ningún retorno sin las debidas garantías procesales, en el marco de un procedimiento jurídico en que el migrante esté efectiva y debidamente representado y tenga acceso a recursos eficaces.
- Establecer la obligatoriedad de la reubicación por parte de los Estados miembros. A nivel comunitario tenemos como referencia la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, de 6 de diciembre de 2017, donde reconocía el carácter obligatorio de las cuotas. Además, el seguimiento, el cumplimiento y la posible sanción de las cuotas tendría más éxito si se admite su obligatoriedad.
- No exigir la obligatoriedad de aceptación del destino de reubicación al solicitante. Es primordial su interés y que el cumplimiento de cuotas se haga respetando este criterio. Para ello, habría que establecer nuevos procedimientos que incorporen la selección priorizada por parte del solicitante de Estados preferentes.

---

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**

