

Nuria Díaz y Elena Muñoz

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)

En mayo de 2024, tras más de ocho años de duras negociaciones, el Pacto Europeo de Migración y Asilo (PEMA) fue finalmente aprobado, estableciendo un nuevo marco normativo para gestionar la migración y el asilo en la Unión Europea. A pesar de las múltiples demandas por parte de las organizaciones de la sociedad civil para lograr un pacto con derechos, el resultado no ha sido el esperado. El acuerdo, lejos de abordar de manera garantista las deficiencias que justificaron ocho años atrás la necesidad de reforma, consolida el enfoque cortoplacista de las negociaciones basado en el control de fronteras y la externalización. Esto plantea riesgos significativos en términos de protección y de derechos humanos.

Así, en un nuevo ciclo institucional marcado por el ascenso de fuerzas políticas que promueven discursos y medidas antinmigración, la implementación del Pacto en cada Estado será clave para garantizar los derechos de las personas migrantes y refugiadas.

En relación con la implementación y debido a la complejidad e interrelación de las nuevas normas, se ha estipulado un periodo transitorio de dos años para su aplicación en los diferentes Estados miembro, de modo que la mayoría de los textos normativos no serán plenamente aplicables hasta mediados de 2026. Esto quiere decir que los Estados tienen dos años para preparar y adaptar sus sistemas de asilo conforme a los nuevos reglamentos y directivas recogidos en el Pacto. Como guía, la Comisión Europea presentó en junio de 2024 un Plan común de implementación dividido en diez bloques con las principales obligaciones de los Estados miembros para la correcta aplicación. Posteriormente los Estados han remitido a la Comisión Europea sus planes de implementación nacionales. Es relevante señalar que a pesar de que la implementación del pacto abre una ventana de oportunidad para poner en el centro de la misma la garantía de derechos, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con personas migrantes y refugiadas, pese a reiteradas solicitudes, no han tenido acceso a los planes de implementación nacionales. Este hecho, ade-

más de afectar a la buena gobernanza y a la transparencia del proceso, obstaculiza la participación de las mismas en aras de asegurar que la garantía de derechos sea una realidad.

Qué es el Pacto Europeo de Migración y Asilo. Principales medidas

El Pacto Europeo de Migración y Asilo contiene un conjunto de propuestas legislativas presentadas por la Comisión Europea el 23 de septiembre de 2020 para reformar el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y definir el futuro de las políticas de migración y asilo europeas¹.

El 11 de junio de 2024 se publicaron los diez textos legislativos que conforman el Pacto Europeo de Migración y Asilo: el Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración, dos Reglamentos de Triaje, el Reglamento de Procedimiento de Asilo, el Reglamento de Procedimiento de Retorno Fronterizo, el Reglamento de Requisitos de Reconocimiento de la Protección Internacional, la Directiva de Acogida, el Reglamento de Crisis y Fuerza Mayor, el Reglamento Eurodac y el Reglamento del Marco de Reasentamiento.

Entre las cuestiones que incluye la reforma aparece la incorporación de un nuevo procedimiento de control previo a la entrada de las personas nacionales de terceros países que se encuentren en las fronteras exteriores, o incluso ya en territorio comunitario, sin cumplir las condiciones de entrada. Tras dicho control, se derivaría a las personas solicitantes de protección internacional al procedimiento en frontera u ordinario de asilo y a las personas sin necesidades de protección, ya sea porque no lo han solicitado o porque se les ha denegado la protección internacional, al procedimiento de

1. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-asylum-reform-pact/>.

retorno. Antes de iniciar la valoración de la solicitud de asilo, se ha de determinar qué Estado miembro es responsable de la misma, con unos criterios que han sufrido ligeros cambios, pero que en la práctica continuará recayendo mayoritariamente en el primer país de entrada a la Unión Europea suponiendo una carga de responsabilidad desproporcionada.

Otra novedad tiene que ver con la gestión de las situaciones de crisis o fuerza mayor en las que se permite al Estado miembro responsable flexibilizar sus obligaciones y suspender garantías de asilo. El resto de Estados miembros podrán, en estas circunstancias, aumentar sus contribuciones a la solidaridad en el reparto de las personas solicitantes de asilo o con aportaciones económicas a los otros Estados miembros o incluso a terceros países. Para todo ello, se crea un engranaje institucional complejo, con diferentes organismos y mecanismos de solidaridad y colaboración entre los países comunitarios, que necesita para su activación, en algunos casos, de mayorías cualificadas en el Consejo, lo que dificulta su operatividad.

La reforma también incluye normas que amplían los supuestos en los que los Estados pueden aplicar procedimientos acelerados y fronterizos, menos garantías y con plazos reducidos.

Esta dimensión interna se combina con la dimensión exterior que incluye la cooperación reforzada con terceros países en la gestión de las rutas migratorias de entrada a la Unión Europea. Esto se materializa en la firma de acuerdos de readmisión y cooperación técnica con dichas naciones. La firma de estos acuerdos con países que no respetan los derechos humanos ni garantizan una adecuada protección, pone en peligro las vidas de las personas migrantes y refugiadas. Además, en muchos casos incluyen cláusulas que condicionan la ayuda al desarrollo a la colaboración en el control de fronteras desvirtuando el objetivo de la ayuda cuyo foco es el desarrollo humano.

Por último, en relación con las políticas de retorno, el Pacto refuerza la obligación de los Estados de llevar a cabo expulsiones rápidas y efectivas, y busca un enfoque uniforme y coordinado entre los Estados miembros creando un nuevo puesto de Coordinador de retorno de la UE. En julio de 2024, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, anunció planes para una nueva estrategia de la UE sobre los retornos como parte de sus prioridades estratégicas para 2024-2029. Así, el 11 de marzo de 2025 la Comi-

sión presentó su propuesta de Reglamento de Retorno, que sustituiría a la Directiva de 2008, con la intención declarada de aumentar la eficacia de los retornos y el número de personas retornadas. Para ello, pretende armonizar los procedimientos de retorno entre los Estados miembros con el uso de un Reglamento en vez de una Directiva, y la eliminación de la posibilidad de incluir normas más favorables en la legislación nacional.

Entre los puntos más preocupantes está la ampliación de los países a los que se puede retornar a una persona, no solo a su país de origen o residencia habitual, sino también al país de tránsito según los acuerdos bilaterales de readmisión existentes, otro país donde tenga derecho a entrar y residir, el primer país de asilo o el tercer país seguro si la solicitud de protección internacional se denegó por este motivo y cualquier otro país con el que haya un acuerdo bilateral aunque la persona no tenga ninguna conexión con el mismo.

El avance en las cuestiones de retorno visibiliza el controvertido contexto en el que se aprobó el Pacto Europeo de Migración y Asilo en el que países como Hungría, Eslovaquia o Polonia manifestaron tras la aprobación del mismo que se descolgarían de las obligaciones establecidas y otros como Italia han tratado de impulsar medidas de externalización de la tramitación del procedimiento de asilo y de los retornos en el marco de un acuerdo con Albania.

De modo preocupante, la misma Comisión ha llamado a adoptar «estrategias innovadoras» más allá del PEMA para gestionar las solicitudes de asilo en terceros países como respuesta al acuerdo entre Italia y Albania. Este modelo despierta muchas preocupaciones en cuanto a las garantías procedimentales y vulneración de derechos humanos de las personas solicitantes, como el automatismo de la detención, las condiciones de la misma, el acceso a la asistencia letrada, la vulneración del Derecho Internacional del Mar, al no ser desembarcados en el puerto seguro más cercano, y la propia externalización del procedimiento.

Retos y oportunidades: especial referencia a España

En el contexto actual descrito, en el que los discursos y las políticas antinmigración son más frecuentes y cada vez más deshumanizadoras, la Unión Europea tiene como reto principal asegurar que su política de migra-

ción y asilo sea plenamente coherente con sus valores y principios fundacionales de dignidad humana y respeto de los derechos humanos. En este sentido, es esencial que la implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo sitúe la garantía de derechos como principio fundamental que debe guiar todas las medidas legislativas y políticas que adopten los Estados miembros.

Como hemos visto, existen serias preocupaciones relacionadas con la incorporación de nuevos procedimientos de control previo a la entrada y retorno que pueden suponer la extensión de la detención y poner en riesgo el principio de no devolución por el que ninguna persona puede ser devuelta a países donde su vida corre peligro. También existen retos relativos a la suspensión de garantías en situaciones de crisis y a la extensión de procedimientos acelerados y fronterizos, menos garantistas, así como a la firma de acuerdos con terceros países que no garantizan los derechos humanos y una adecuada protección.

En el Estado español, resulta esencial que se mantengan las garantías existentes en el ordenamiento jurídico. Entre ellas, la evaluación individualizada de las solicitudes de protección internacional sin discriminación por nacionalidad, el derecho a la asistencia jurídica gratuita en todas las fases del procedimiento y a un intérprete de su lengua, el derecho a la información y a ser oído, así como a un recurso efectivo con carácter suspensivo automático. Esta cuestión es clave para garantizar que hasta que no haya resolución firme no se ejecuten retornos que puedan poner en peligro a las personas.

Es importante también que, en el marco de la aplicación del nuevo procedimiento de control previo a la entrada, para evitar retrasos en el acceso al procedimiento de protección internacional, puedan acceder al mismo desde el momento en que manifiesten su voluntad de solicitar protección, asegurando que el triaje se realice en el menor tiempo posible, sin superar las 72 horas. También es fundamental que este procedimiento cuente con las garantías y recursos necesarios, incluyendo la participación de organizaciones no gubernamentales especializadas en la identificación de situaciones de vulnerabilidad. Además, la legislación deberá incluir las garantías mínimas que deben cumplir los lugares donde se realice el triaje, asegurando en todo momento que las personas solicitantes de asilo cuenten con todos los derechos y condiciones establecidas en la Directiva de Acogida.

Por otro lado, como ya se ha señalado en el apartado anterior, los países de primera entrada seguirán asumiendo principalmente la responsabilidad en la acogida y tramitación de procedimientos por lo que resulta esencial reforzar la Oficina de Asilo y Refugio con más recursos y personal especializado, flexibilizar los criterios de reunificación familiar y obtención de visados de estudios y garantizar que las personas solicitantes no sean penalizadas por trasladarse a otros países comunitarios.

La normativa también debe prever alternativas a la detención, siendo esta medida un recurso excepcional para casos tasados. El control previo a la entrada y los procedimientos fronterizos se han desarrollado en lugares adecuados, que garanticen que la persona está a disposición de las autoridades, pero en pleno respeto a la libertad de la persona. En ningún caso debe llevarse a cabo en los centros de internamiento de extranjeros.

En el ámbito de la solidaridad, se debe priorizar la protección de las personas sobre otras formas de contribución y garantizar que las reubicaciones se realicen respetando los derechos y necesidades de quienes serán trasladados. Además, es fundamental reforzar la planificación y respuesta ante situaciones de crisis, fortaleciendo las capacidades del sistema de acogida.

También es esencial priorizar salvar vidas, habilitando vías legales y seguras. Para ello, es necesario que la nueva Ley de asilo mantenga la previsión del artículo 38 de la norma actual, ampliándola para establecer la posibilidad de solicitar asilo en embajadas y consulados españoles en terceros países cuando exista riesgo para la vida o vulneración de derechos humanos en el país de origen de la persona solicitante. Además, esta norma debe mantener el Plan Nacional de Reasentamiento incluyendo compromisos ambiciosos y de forma complementaria con el Plan Biannual Europeo de Reasentamiento, así como la posibilidad de emisión de visados humanitarios. También debe contemplarse la necesaria flexibilización de los requisitos para el reconocimiento del derecho a la reagrupación familiar de las personas refugiadas.

En cuanto al sistema de acogida, resulta clave garantizar condiciones adecuadas que permitan a las personas solicitantes de asilo vivir con dignidad durante el tiempo que dura el proceso de resolución de su solicitud. Para ello, es fundamental delimitar con claridad los criterios que determinan el concepto de «nivel

de vida adecuado» conforme a la jurisprudencia del TJUE, así como ampliar los protocolos de prevención de todo tipo de violencias (racistas, xenófobas, LGT-BIQ+, infancia...) en los centros de acogida. Aunque la nueva Directiva europea introduce mejoras en el acceso a derechos como el de información, también establece restricciones a la libertad de movimiento y permite limitar las condiciones de acogida en determinados casos. Para evitar retrocesos, se recomienda mantener la práctica de pactar los itinerarios de inclusión con las personas solicitantes de asilo sin imponer actividades obligatorias que puedan suponer la reducción de las condiciones de acogida.

Finalmente, es relevante resaltar la importancia de garantizar la supervisión y monitoreo del respeto a los derechos fundamentales en todos los procedimientos de asilo y migración. En este sentido, es necesario establecer un mecanismo independiente de supervisión que incluya la participación de organismos como el Defensor del Pueblo, la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y organizaciones especializadas de la sociedad civil asegurando que cualquier vulneración de derechos pueda ser investigada y sancionada.

Conclusión

En el contexto global actual en el que se ha producido un alarmante incremento de discursos y políticas antinmigración y un grave retroceso en derechos humanos, la Unión Europea tiene la oportunidad de servir de ejemplo en la garantía de los mismos. Todo ello, en coherencia con sus valores fundacionales y articulando una política de migración y asilo que ponga en el centro a las personas. Para que esto sea posible, las medidas de implementación del nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo deben asegurar procedimientos de asilo con garantías, el respeto al principio de no devolución, la suspensión de acuerdos con países que incumplen los derechos humanos y la puesta en marcha de vías legales y seguras que garanticen que las personas no tengan que arriesgar sus vidas en peligrosas rutas. España, también puede servir de ejemplo, en esta ventana de oportunidad que se abre, para el resto de los Estados miembros, adoptando un enfoque garantista en derechos en las modificaciones legislativas previstas, demostrando que se puede hacer una gestión eficiente de la migración con políticas más inclusivas y humanitarias y respetando plenamente los derechos humanos y el derecho internacional. ■