El pacto europeo de migraciones y asilo. Una nueva vuelta de tuerca para las personas migrantes y refugiadas.

Mónica López, Directora General Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)

1. Contexto

La llegada a la Unión Europea de un millón de personas refugiadas, principalmente de Siria en el año 2015, escapando de la guerra, y la realidad del desplazamiento forzado de miles de personas marcó un punto de inflexión en Europa, poniendo de manifiesto las **deficiencias del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)**, basado en un Reglamento de Dublín de reparto de personas solicitantes de PI obsoleto e ineficiente, Reglamento de reconocimiento, Reglamento de procedimiento y Directiva de acogido incapaces de dar una respuesta adecuada a la situación del momento, y la necesidad urgente de reformarlo bajo el principio de solidaridad y responsabilidad compartida entre los Estados miembro.

El contexto de rechazo a la migración en los países occidentales, que ya en ese momento comenzaba a incrementarse, hizo que desde las organizaciones de Derechos Humanos preocupadas porque Europa virase hacia una política más restrictiva tanto con la llegada de personas como con su acogida, se pusiera sobre la mesa la importancia de que dicha reforma se hiciera desde un enfoque de protección de los derechos de las personas y de acuerdo con la Convención de

Ginebra. No obstante, la falta de voluntad política para cumplir con los compromisos de reubicación1 de los distintos Estados miembro y la proliferación de acuerdos de externalización de las fronteras como el firmado con Turquía2, abocaron al fracaso de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo de 2016.

En septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó un nuevo conjunto de propuestas legislativas que componen el Pacto Europeo de Migración y Asilo como un intento renovado de avanzar hacia la reforma y construcción de un verdadero Sistema Europeo Común de Asilo. Tras años de duras negociaciones, el **Pacto fue aprobado el 14 de mayo de 2024 y entró en vigor el 11 de junio de 2024, estableciendo un periodo transitorio de dos años para su implementación,**3 de manera que la mayoría de los textos solo serán aplicables desde mediados de junio de 2026. Por tanto, se abre ahora una fase de implementación del Pacto en la que los Estados miembro deberán preparar sus sistemas de asilo y ajustarlos a las nuevas normas europeas.

El 12 de junio de 2024, la Comisión Europea presentó el Plan Común de Implementación del Pacto sobre Migración y Asilo de la UE para apoyar y orientar a los Estados miembro en la preparación de sus respectivos Planes Nacionales de Implementación, los cuales deben estar listos para el 12 de diciembre de 2024. España debe presentar a la Comisión un primer borrador de su Plan Nacional en octubre de 2024.

El enfoque y resultado final de las negociaciones del Pacto, como se esperaba desde las organizaciones de DDHH, no ha dado como resultado un instrumento basado en la solidaridad de los Estados ni en la responsabilidad en la gestión de la migración poniendo en el centro a las personas que huyen de sus países para poner a salvo sus vidas o para iniciar un proyecto vital en Europa que les permita desarrollarse en libertad y seguridad.

No obstante, el Pacto es un marco que deja cierto margen de actuación a los Estados en sus planes de implementación y pondrá de manifiesto en qué lugar se coloca cada uno de ellos en la definición de las políticas de migración y asilo.

2. Aspectos más relevantes del pacto español y propuests para el plan de implementación español.

El Pacto Europeo de Migración y Asilo es un documento de una alta complejidad que recoge numerosas medidas que afectan a las personas migrantes y refugiadas, como son la recopilación y uso de datos biométricos en el registro de las personas, la regulación de los distintos procedimientos de asilo, la determinación del Estado miembro responsable del estudio de la solicitud de asilo, medidas de contingencia, planificación y respuesta frente a situaciones de crisis, entre otras.

Una de las cuestiones de mayor relevancia para las personas migrantes y refugiadas que lleguen a Europa es el **acceso al territorio**. Conforme a lo recogido en el Pacto, todas las personas que accedan a territorio europeo de manera irregular serán registradas y sujetas a controles de su identidad, riesgo de seguridad, vulnerabilidad y salud. Se retendrá a las personas en la frontera y se realizará un triaje para determinar si acceden a un procedimiento de asilo o si acceden a uno de retorno.

Durante la realización del triaje y de los procedimientos en frontera el Pacto establece una ficción jurídica de *no entrada*. Esto supone que las personas recién llegadas de manera irregular que se encuentran de hecho en territorio europeo, no tendrían por qué estar sujetas a la aplicación de los derechos y garantías del resto de personas que están en territorio europeo, vulnerando así los más básicos derechos

fundamentales. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, TEDH, establece que, *donde un Estado parte ejerza su jurisdicción, incluso de forma extraterritorial, debe garantizar todos los derechos del Convenio Europeo de Derechos Humanos*.

Por otra parte, el Pacto recoge que los Estados deben asegurar que las personas migrantes se mantengan a disposición de las autoridades durante todo el proceso de solicitud de protección internacional de retorno, limitando su entrada y circulación no autorizadas. Esta medida supone un riesgo real de un uso excesivo por parte de los Estados de medidas privativas de libertad, que deberían ser de aplicación excepcional o nula, sobre todo en los supuestos en los que las personas retenidas sean niños y niñas o personas especialmente vulnerables.

El Pacto prevé acelerar y aumentar las expulsiones a quienes se considere que no merecen protección mediante un procedimiento único de asilo y **retorno**, la digitalización de la gestión de los retornos, la cooperación con terceros países y el incentivo del retorno voluntario mediante programas de readmisión y reintegración.

En este marco se prevé la posibilidad de ampliar el plazo de detención de las personas en procedimiento de retorno hasta seis meses, lo que supone que, por ejemplo, una persona que ha solicitado asilo en una de las fronteras y su solicitud ha sido rechazada pueda estar privada de libertad hasta seis meses antes de ejecutar su expulsión sin haber cometido delito alguno, simplemente por haber intentado entrar de manera irregular en territorio europeo. Así, el plan de implementación español, debe recoger la no ampliación en ningún supuesto del plazo actual de 60 días de internamiento recogidos en la legislación nacional.

Asimismo, España debería recoger en su plan de implementación la puesta en marcha de programas de retorno voluntario asistido, asegurando que las personas retornadas reciban apoyo

para su reintegración y se respeten sus derechos durante todo el proceso, así como derivar a programas especiales de retornos productivos a las personas que quieren emprender un proyecto empresarial asociado al retorno.

En lo relativo a la **acogida** de las personas solicitantes de protección internacional, el Pacto recoge que los Estados deben garantizar que las condiciones materiales de acogida, (que suponen la cobertura de un alojamiento y de las necesidades básicas en forma de prestaciones económicas, o bien en especie) proporcionen a las personas solicitantes un nivel de vida adecuado, acceso a atención sanitaria e incorporar todas las mejoras en materia de inclusión laboral, educación y salud. Se trata de un factor clave para determinar si un Estado Miembro está *bien preparado* para responder frente a situaciones de crisis y poder activar medidas de solidaridad, como el reparto de personas solicitantes entre los distintos Estados.

Es necesario que el Plan de Implementación español establezca un protocolo de evaluación de necesidades específicas de acogida que contemple formación al personal en el diagnóstico de situaciones de especial necesidad, posibilidad de derivación a profesionales médicos u otros profesionales especializados en la detección de vulnerabilidades, atención psicológica, rehabilitación y tratamiento médico inmediato para víctimas de tortura y violencia, creación de espacios seguros dentro de los centros de acogida para mujeres, niños y niñas, personas LGBTIQ+ y otras personas pertenecientes a colectivos especialmente vulnerables, así como el establecimiento de una herramienta específica basada en el interés superior del menos para evaluar la situación de niños y niñas, adaptando las condiciones de acogida a sus necesidades.

En cuanto a la **inclusión** de las personas refugiadas, el Pacto armoniza y clarifica sus derechos. Entre otras novedades, los Estados deben expedir permisos de residencia y documentos de

viaje en el plazo de 90 días, con validez superior a 1 año y garantizando el mantenimiento de la unidad familiar. Además, deben adoptar medidas para agilizar el reconocimiento de cualificaciones y capacidad suficiente para asegurar el acceso a la educación, al empleo en igualdad de condiciones, a la libertad de asociación y afiliación, a la Seguridad Social, atención sanitaria, medidas de integración temprana, así como acceso a la vivienda.

Si bien es positivo que el Pacto amplíe el reconocimiento de derechos a las personas beneficiarias de protección internacional, en España existen numerosas barreras administrativas, además del racismo y la xenofobia, que impiden el acceso efectivo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

Por último, cabe mencionar que el propio Pacto establece un mecanismo independiente de monitoreo del cumplimiento por parte de los Estados del derecho de no devolución y de todos los otros los derechos y garantías que asisten a las personas solicitantes de protección internacional, especialmente menores no acompañados, familias con niños y niñas, mujeres solas y madres: el derecho a la información, al asesoramiento legal y a la asistencia jurídica, a un intérprete, el derecho a permanecer y a recurso efectivo, el derecho a la identificación temprana de necesidades especiales, a la detención como último recurso (garantía de examen individualizado y prohibición de esta medida si la salud está en riesgo), además de garantías especiales para la protección de niños y niñas, especialmente aquellos sin referentes familiares.

En el plan de implementación español, este mecanismo de monitoreo debería implicar en su funcionamiento al Defensor del Pueblo, la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, el ACNUR y a las organizaciones de la sociedad civil, con el mandato para investigar, proponer sanciones en caso de vulneración de los derechos fundamentales en las fronteras y

legitimación activa para remitir estas vulneraciones a los correspondientes procedimientos penales o civiles.

En definitiva, el Pacto Europeo de Migración y Asilo no es el marco esperado ni deseado para una Europa que debería ser un garante de los Derechos Humanos de todas las personas y un ejemplo de solidaridad y protección de las más necesitadas. A pesar de ello, España puede liderar, a través de su plan de implementación, una Europa comprometida con los derechos de las personas migrantes y refugiadas, más humana y solidaria conforme a los valores y principios promulgados en su Carta de Derechos Fundamentales.