

CAPÍTULO 2

LA UNIÓN EUROPEA Y LAS PERSONAS REFUGIADAS

2.1. LAS PERSONAS DESPLAZADAS DE MANERA FORZADA EN LA UNIÓN EUROPEA

En 2022 se produjo un incremento del 25 % en el número de llegadas de manera irregular a la UE (189 620)⁵⁷ con respecto al año anterior (151 417)⁵⁸. Son varios los factores que han influido en este incremento, como los efectos económicos y sociales derivados de la covid-19, la invasión rusa de Ucrania, así como los conflictos prolongados ya existentes en los países vecinos⁵⁹. A estos se añaden otros como la crisis climática, la escasez de alimentos o la inflación que ha acentuado las dificultades de la población para vivir de manera digna y segura.

Principales vías migratorias hacia la Unión Europea

Del total indicado de llegadas en 2022, el 80 % lo hicieron por vía marítima (149 659), mientras que el 20 % restante fueron por vía terrestre (39 961)⁶⁰. Según datos de OIM, la mayoría de las llegadas se produjeron en Italia (70 %) y España (20 %), que se man-

57 OIM (2022). Europe Arrivals. Displacement Tracking Matrix. Recuperado el 13 de abril de 2023. <https://dtm.iom.int/europe/arrivals?type=arrivals>

58 CEAR (2022). *Informe Anual*. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/06/Informe-Anual-2022.pdf> El dato incluye llegadas irregulares por las distintas rutas marítimas y terrestres, incluyendo los siguientes Estados miembros de la Unión Europea que forman parte de su frontera exterior: España, Italia, Malta, Grecia, Chipre y Bulgaria.

59 ACNUR (2022). El desplazamiento forzado llegó a un nuevo récord en 2021; muy pocas personas pudieron volver a casa. <https://www.acnur.org/noticias/stories/el-desplazamiento-forzado-llego-un-nuevo-record-en-2021-muy-pocas-personas> Según datos de ACNUR, 23 países cuya población, en conjunto, suma 850 millones de personas experimentaron conflictos de intensidad media y alta.

60 OIM (2022). Europe Mixed Migration Board. Recuperado el 13 de abril de 2023. <https://dtm.iom.int/content/europe-migration-arrivals-dashboard>

tiene como el segundo país de la UE con mayor número de llegadas. En tercer lugar, se encuentra Grecia (8 %), seguido de Chipre (2 %) y Malta (0,2 %). De acuerdo con los datos analizados, en la mayoría de los países se ha producido un aumento en el número de llegadas con respecto al año anterior, a excepción de Malta (0,6 %) y España (34 %).

De las 149 659 llegadas por vía marítima, 105 131⁶¹ se produjeron a través del Mediterráneo central hacia Italia, lo que supone un 35 % más con respecto al año anterior (67 447). Los principales países de origen de las personas necesitadas de protección internacional que llegaron por esta ruta fueron Bangladés, Túnez y Egipto.

España registró un considerable descenso en el número de llegadas en el conjunto de las vías del Mediterráneo occidental y el Atlántico norte, pasando de 40 106 llegadas registradas en 2021 a un total de 28 930⁶² en 2022. Las islas Canarias (15 682) fueron el principal punto de entrada por esta vía marítima.

En cuanto a las 39 961 llegadas por vía terrestre, el 40 % fueron en Bulgaria (16 712), el 37 % en Chipre (14 741) y el 16 % en Grecia (6 219)⁶³, aumentando levemente el porcentaje del año anterior (36 %, 31 % y 14 %, respectivamente). España, sin embargo, pasó de 10 854 llegadas en 2021 a 2 289 en 2022, esto es el 6 % del total de llegadas por vía terrestre.

Por lo tanto, respecto al total de llegadas de manera irregular a España (31 219) de acuerdo con los datos de la OIM, un año más queda patente que la mayoría de ellas se realizan por vía marítima (92,6 %).

En cuanto al número de personas fallecidas o desaparecidas, la OIM llegó a registrar 2 965 personas en el año 2022 en los distintos trayectos de las rutas migratorias del Mediterráneo (2 406) y del Atlántico (559) hacia la UE, reflejando un descenso respecto a la cifra del año anterior (3 603)⁶⁴. El 55 % de los fallecimientos o desapariciones ocurridas en 2022 tuvo lugar en la ruta del Mediterráneo central, que sigue siendo la más mortífera (1 417). Asimismo, en la ruta del Mediterráneo occidental hacia España, perdieron la vida 611 personas⁶⁵. Por otro lado, 559 personas perdieron su vida o desaparecieron en la ruta atlántica hacia Canarias⁶⁶, esto es un 50 % menos que el año anterior (1 156).

61 *Ibidem*.

62 Ministerio del Interior (2023). *Informe Quincenal sobre Inmigración Irregular 2022: Datos Acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre*. https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2022/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2022.pdf

63 OIM (2023). Europe Mixed Migration Board. Recuperado el 31 de marzo de 2023. <https://dtm.iom.int/content/europe-migration-arrivals-dashboard>

64 OIM (2022). Proyecto Migrantes Desaparecidos. Recuperado el 13 de abril de 2023. <https://missingmigrants.iom.int/es/datos>

65 OIM (s/f). Proyecto Migrantes Desaparecidos. Mediterráneo. Recuperado el 13 de abril de 2023. <https://missingmigrants.iom.int/es/region/el-mediterraneo>

66 OIM (s/f). Missing Migrants Project. Africa. Recuperado 13 de abril de 2023. https://missingmigrants.iom.int/region/africa?region_incident=All&route=3946&year%5B%5D=10121&incident_date%5Bmin%5D=&incident_date%5Bmax%5D=

Por tanto, las rutas de llegada a través del Mediterráneo, en su conjunto, volvieron a ser las más peligrosas del planeta, ya que en sus aguas se produjeron el 40 % de las 6 878 muertes de personas migrantes registradas a nivel global.

La población de la UE volvió a disminuir por segundo año consecutivo, pasando de 447 millones de habitantes en enero de 2021 a 446,8 un año después⁶⁷, por lo que la suma total de las personas llegadas de manera irregular en ese mismo año apenas representa el 0,4 % del total de la población.

Solicitudes de protección internacional en la Unión Europea

En 2022, los países de la UE recibieron 963 067 solicitudes de protección internacional, según datos de Eurostat⁶⁸. Esto supone un aumento de más de la mitad (53 %) con respecto a 2021 (630 630) y la cifra más alta registrada desde 2016. Del número total de solicitudes presentadas, 881 230 se corresponden con personas que solicitan dicha protección por primera vez, un 65 % más que en 2021 (535 045). El aumento del número de personas solicitantes de asilo en la UE se correspondería con el fin de las restricciones impuestas durante la pandemia de la covid-19 y con el incremento global del desplazamiento forzado. Asimismo, este incremento se relaciona con la entrada exenta de visado en países de los Balcanes para nacionalidades como Turquía, India, Burundi o Túnez⁶⁹.

Por nacionalidades, ocupan el primer lugar las personas procedentes de Siria (135 465), seguidas de Afganistán (124 125), Turquía (52 585), Venezuela (50 730) y Colombia (43 020). Unos 43 000 solicitantes afirmaron ser menores no acompañados, la mayor cifra desde 2015.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que más de cinco millones de personas procedentes de Ucrania se han registrado como solicitantes de Protección Temporal en el conjunto de Estados miembros de la UE en 2022⁷⁰.

En lo que respecta a los países receptores, los cinco que recibieron el mayor número de solicitudes de asilo fueron Alemania (243 835), Francia (156 455), España

67 European Commission (2022). *Eurostat. Population and population change statistics*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_and_population_change_statistics

68 European Commission (2023). Eurostat Statistics Explained. Asylum and first time asylum applicants: monthly data. Última actualización del 18 de abril de 2023. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00189/default/table?lang>

69 European Union Agency for Asylum (2022). *Latest Asylum Trends. Annual Overview 2022*. <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-overview-2022>

70 ACNUR (2023). Ukraine situation. Última consulta 13 de abril de 2023. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

(118 842)⁷¹, Austria (108 755) e Italia (84 290), que en su conjunto representan más del 78 % de todas las solicitudes de asilo presentadas por primera vez en la UE⁷². Cabe anotar que, si bien en 2021 la diferencia de España con Francia era mayor, en 2022 esa diferencia entre ambos se ha vuelto a reducir⁷³.

Reconocimiento de la protección internacional en la Unión Europea

En el conjunto de la UE, la tasa de reconocimiento de la protección internacional fue del 38,5 % en 2022, tres puntos porcentuales más que en 2021 y la mayor en cinco años. En este sentido, si bien las decisiones que otorgan el estatuto de refugiado (142 870) en 2022 aumentaron un 25 % en comparación con el año anterior (118 000), el aumento en la tasa de reconocimiento se debió principalmente a más decisiones que otorgan protección subsidiaria (101 725), un 65 % más que en el 2021 (64 000)⁷⁴. En este sentido, destaca el alto número de concesiones de la protección subsidiaria a personas procedentes de Siria, como principal nacionalidad solicitante de asilo, cuya tasa de reconocimiento en el conjunto de la UE se situó en un 94 %, la más alta registrada desde 2016.

Las nacionalidades que tuvieron las tasas de reconocimiento más altas fueron⁷⁵: Siria (94 %), Bielorrusia (88 %), Ucrania (86 %), Eritrea y Yemen (84 % cada uno) y Mali (70 %). Los nacionales de Afganistán tuvieron una tasa de reconocimiento significativamente más baja (54 %) que en 2021. Por otro lado, las tasas de reconocimiento fueron especialmente bajas para las personas solicitantes de asilo de India, Moldavia, Macedonia del Norte y Vietnam (1 % cada uno), Túnez y Bosnia y Herzegovina (2 % cada uno), así como Venezuela, Serbia y Nepal (3 % cada uno). Sin embargo, muchos venezolanos recibieron protección humanitaria en base a la legislación interna.

El total de solicitudes resueltas en 2022 asciende a 635 967, un incremento del 21 % respecto de las 524 330 resoluciones en 2021. Alemania, en primer lugar (197 540), supera este año a Francia, que resuelve 129 735. Ambos países concen-

71 Ministerio del Interior (2023). *Avance de solicitudes y propuestas de resolución de protección internacional: Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022*. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/Proteccion-internacional/Avance_mensual_proteccion_internacional_2022_12_31.pdf

72 European Commission (2023). Asylum applications: monthly statistics. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications_-_monthly_statistics

73 Véase: en 2021, Francia recibió 120 685 solicitudes de asilo y España 65 295. Mientras que, en 2022, esas cifras aumentaron a 156 455 para Francia y 118 842 para España.

74 EUAA (2021). *Latest Asylum Trends. Annual Overview 2021*. <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-overview-2021>

75 EUAA (2022). *Latest Asylum Trends. Annual Overview 2022*. <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-overview-2022>

tran algo más de la mitad del total comunitario (52 %). Siguen España (86 997), Italia (53 065), Austria (39 000), Grecia (38 645), Bélgica (24 025) y Países Bajos (17 400).

De los Estados miembros con mayor número de resoluciones en 2022, Países Bajos, con 82 %, es el que registra una mayor tasa de reconocimiento de protección internacional, seguido de Alemania y Grecia, ambas con un 50 %. Muy por debajo de la media europea, y en último lugar entre los países con mayor número de resoluciones, se encuentra España, que en 2022 registró un 16,5 % de tasa de reconocimiento de la protección internacional. En comparación con la totalidad de los Veintisiete, España ocupa el tercer puesto por la cola, solo por delante de Malta (14,5 % de tasa de reconocimiento) y Chipre (6,5 %).

En cuanto al número de solicitudes pendientes de resolución en primera instancia, a finales de 2022 quedaron sin resolver 877 785 solicitudes en el conjunto de los Estados miembros, una cifra que aumentó respecto a 2021, alcanzando su nivel más alto desde 2017. De nuevo, las solicitudes de personas afganas (93 330) y sirias (114 230) fueron las que, en conjunto, acumulan un año más la mayor parte del total de pendientes de resolución. Cabe resaltar que España acumula un 14 % del total de solicitudes sin resolver del conjunto de países de la UE (122 035 solicitudes), una cifra superior a las 104 010 que quedaron pendientes al término del año 2021.





40 personas migrantes de Costa de Marfil y Guinea Conakry aguardan en un bote de metal a ser rescatadas por la tripulación Del buque humanitario vasco "Aita Mari", a 40 millas de Lampedusa. 21 de febrero de 2023. © María Ximena Borrazás

2.2. LA PRESIDENCIA DE ESPAÑA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: EL NUEVO PACTO EUROPEO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO

Desde que en septiembre de 2020 la Comisión Europea presentase el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, la UE ha debido hacer frente a una serie de acontecimientos que han puesto de relieve la necesidad de avanzar hacia un verdadero sistema europeo común de asilo que sea más solidario, eficiente y garantista.

En 2022, la llegada de ocho millones de personas desplazadas forzosamente tras la invasión rusa de Ucrania ha puesto a prueba los límites del sistema actual y ha demostrado que con voluntad política se puede garantizar protección de forma ágil y eficaz. La activación sin precedentes de la Directiva de Protección Temporal en marzo de 2022 ha permitido obtener protección de manera rápida, hasta el momento, a casi cinco millones de personas en el conjunto de los Estados miembros.

No obstante, esta respuesta positiva de la UE a la emergencia de Ucrania contrasta con una deriva cada vez más securitaria de las políticas migratorias europeas, donde el único consenso posible radica en impedir, por todos los medios, que las personas lleguen a Europa y en la consolidación de las fronteras como lugares de impunidad.

En este contexto, la Presidencia de España del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2023 será esencial para concluir la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo -un proceso legislativo en curso desde hace siete años-, donde el liderazgo de España es una oportunidad para lograr mayores garantías, así como una mayor solidaridad y responsabilidad compartida entre los Estados miembros.

Estado de las negociaciones del Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo

A falta de un año para el fin de la actual legislatura (2019-2024), persisten las dificultades en las negociaciones y en el alcance de posiciones comunes en el Consejo, lo que complica las posibilidades de adoptar el conjunto de propuestas legislativas que constituyen el Nuevo Pacto antes de las próximas elecciones europeas. Si en 2021 solo hubo acuerdo de los colegisladores para aprobar la refundición de la Directiva sobre la tarjeta azul y el Reglamento (UE) 2021/2303 por el que se crea la Nueva Agencia de Asilo de la UE (EUAA), en 2022 el progreso ha sido escaso, a pesar de los esfuerzos de las distintas Presidencias para desbloquear las negociaciones.

En particular, la Presidencia francesa del Consejo propuso un enfoque gradual para avanzar primero en las negociaciones de aquellas propuestas del Pacto que generasen

menos controversia entre los Estados miembros⁷⁶. Los países del Med5 (Italia, Chipre, Grecia, Malta y España) acordaron permitir el avance por etapas, siempre y cuando se respetasen los principios del reparto equitativo de responsabilidad y solidaridad⁷⁷. De esta manera, entre junio y septiembre de 2022, el Consejo adoptó un mandato de negociación sobre el Reglamento de control (Screening)⁷⁸ y el Reglamento de Eurodac⁷⁹. Para compensar el aumento de la responsabilidad que recae sobre los Estados fronterizos, 18 Estados miembros adoptaron una Declaración de Solidaridad Voluntaria y crearon al efecto una Plataforma de Solidaridad⁸⁰, si bien siete meses después solo se había reubicado a unas 500 personas en este marco⁸¹, constituyendo un mecanismo correctivo a todas luces insuficiente.

Con la Presidencia de República Checa, en septiembre de 2022 el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo adoptaron una hoja de ruta⁸² para concluir todas las negociaciones pendientes antes de febrero de 2024 y así aprobar el Pacto por completo antes del término del actual ciclo político europeo. En línea con lo previsto, en diciembre de 2022 se desbloquearon por fin las negociaciones con la adopción por el Parlamento Europeo de un mandato sobre Eurodac y el comienzo de los diálogos tripartitos⁸³. También, el pasado

76 Council of the European Union (2022). Justice and Home Affairs Council, Brussels, Thursday 3 and Friday 4 March 2022. https://www.consilium.europa.eu/media/54611/background-brief-jha-220303-04_en.pdf

77 Europa Press (4 de junio de 2022). Países del Mediterráneo piden a la UE la participación de una 'masa crítica' de Estados en la reubicación de migrantes. <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-paises-mediterraneo-piden-ue-participacion-masa-critica-estados-reubicacion-migrantes-20220604143616.html>

78 Comisión Europea (2020). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817. COM/2020/612 final. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0e922ce2-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-284561437>

79 Comisión Europea (2020). Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de datos biométricos para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración] y del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento], para la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818. COM/2020/614 final. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/267d38e8-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-284561693>

80 European Commission (2022). Solidarity Platform «Pact». <https://www.statewatch.org/media/3710/eu-com-solidarity-platform-pact-vsm-op-conclusions-1-12-22.pdf>

81 Martín, M. (2023). El nuevo mecanismo de reparto de refugiados de la UE vuelve a encallar. El País. <https://elpais.com/internacional/2023-03-01/el-nuevo-mecanismo-de-reparto-de-refugiados-de-la-ue-vuelve-a-encallar.html>

82 European Parliament (2022). Joint Roadmap of the European Parliament and Rotating Presidencies of the Council on the organisation, coordination, and implementation of the timeline for the negotiations between the co-legislators on the CEAS and the New European Pact on migration and asylum. <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220907RES39903/20220907RES39903.pdf>

83 En el marco del procedimiento legislativo ordinario de la Unión Europea, un diálogo tripartito es una negociación interinstitucional informal que reúne a representantes del Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión Europea. El objetivo es llegar a un acuerdo provisional sobre una propuesta legislativa que sea aceptable tanto para el Parlamento como para el Consejo, los colegisladores. Dicho acuerdo provisional deberá ser adoptado por los procedimientos formales de cada una de dichas instituciones.

diciembre, los colegisladores alcanzaron un acuerdo -basado en los compromisos provisionales ya alcanzados en 2018- sobre la Directiva de acogida⁸⁴, el Reglamento para un Marco de Reasentamiento UE⁸⁵, si bien su adopción final queda pendiente hasta que finalicen las negociaciones sobre el resto de las propuestas del Pacto. Se espera que el Comité de Representantes Permanentes (Coreper) refrende también el acuerdo sobre la Directiva de reconocimiento, proveniente del paquete de reforma del SECA de 2016⁸⁶.

Finalmente, cabe destacar que el Parlamento Europeo adoptó su posición sobre todas las propuestas legislativas del pacto en abril de 2023⁸⁷, anunciando que, de cara a las negociaciones, mantiene el enfoque del *package approach*⁸⁸.

A continuación, se ofrece un análisis de los principales avances o retrocesos de cada una de las propuestas legislativas del Pacto, cuyo estado de tramitación a fecha de redacción de este informe se encontraba en distintas fases:

- **Eurodac: Propuesta modificada del Reglamento Eurodac⁸⁹.** El 22 de junio de 2022 el Consejo aprobó su mandato de negociación⁹⁰. Con la adopción del texto propuesto por el ponente Jorge Buxadé (ECR) en la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) del Parlamento Europeo, el 13 de diciembre de 2022 se iniciaron los diálogos tripartitos. Preocupa que los

84 European Parliament (2022). Asylum: deal on reception conditions for applicants to international protection. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221214IPR64716/asylum-deal-on-reception-conditions-for-applicants-to-international-protection>

85 European Parliament (2022). Asylum and migration: deal reached on new EU resettlement framework. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221214IPR64717/asylum-and-migration-deal-reached-on-new-eu-resettlement-framework>

86 Council of the European Union (2022). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (First reading). <https://www.statewatch.org/media/3658/eu-council-qualification-regulation-mandate-negotiations-15619-22.pdf>

87 European Parliament (2022). Asylum and migration: Parliament confirms key reform mandates. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230419IPR80906/asylum-and-migration-parliament-confirms-key-reform-mandates>

88 Enfoque holístico defendido históricamente por el Parlamento Europeo, que aboga por una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo que aborde la totalidad de las propuestas legislativas que hay sobre la mesa. Bajo la premisa de «o todo o nada», la imposibilidad de un acuerdo de los colegisladores sobre el Reglamento de Dublín en el anterior ciclo político europeo determinó el fracaso de la reforma del conjunto del SECA en 2019.

89 European Commission (2020). Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración] y del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento], para la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0614&from=ES>

90 Consejo de la Unión Europea (2022). Asilo y migración: el Consejo aprueba mandatos de negociación sobre el Reglamento Eurodac y el Reglamento de control y veintiún Estados adoptan una declaración sobre la solidaridad. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/06/22/migration-and-asylum-pact-council-adopts-negotiating-mandates-on-the-eurodac-and-screening-regulations/>

colegisladores han ampliado el alcance de la base de datos Eurodac para controlar los flujos migratorios en la UE, incluyendo el uso de nuevos datos biométricos como el reconocimiento facial y su aplicación a niños y niñas desde los 6 años, sin suficientes salvaguardias y poniendo en riesgo el interés superior del menor en el tratamiento de estos datos.

• **Screening: Propuesta de Reglamento sobre un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores (Screening)**⁹¹. El 22 de junio de 2022 el Consejo aprobó su mandato de negociación, mientras que el Parlamento Europeo adoptó su posición el 20 de abril de 2023, dando comienzo a los diálogos tripartitos en esa fecha. Entre las cuestiones más preocupantes se encuentra la introducción de la ficción jurídica de no-entrada del artículo 4(1), el riesgo de condiciones de acogida deficientes y un uso excesivo de la detención, así como el retraso en el acceso al procedimiento de protección internacional y a todas sus garantías. Por otro lado, el Reglamento establece la creación de mecanismos nacionales independientes de vigilancia del respeto de los derechos fundamentales en las fronteras exteriores, cuyas garantías y ámbito de aplicación han sido reforzados por la posición del Parlamento Europeo.

• **RAMM: Propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración**⁹². Este Reglamento incorpora las normas de Dublín III para determinar la responsabilidad del estudio de las solicitudes de asilo, manteniendo el criterio del país de primera entrada. Asimismo, establece un mecanismo de solidaridad solo obligatorio en caso de presión migratoria y para las llegadas tras operaciones de búsqueda y rescate. Las últimas presidencias del Consejo están haciendo esfuerzos para avanzar de forma separada en el mecanismo de solidaridad, con la pretensión de consolidar como contribución principal un mínimo de cuotas de reubicación⁹³, pero también mediante el patrocinio del retorno y/o el desarrollo de capacidades en la dimensión exterior. En este sentido, el mandato de negociación del Parlamento Europeo, aprobado el 20 de abril de 2023, elimina el concepto de «patrocinio del retorno» y prioriza la reubicación como forma de contribuir a la solidaridad. Además, otorga más

91 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817. COM/2020/612 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52020PC0612>

92 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE) XXX/XXX [Fondo de Asilo y Migración]. COM/2020/610 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:52020PC0610>

93 Nielsen, N. (26 October 2022). Czech EU presidency proposes annual asylum relocation figure. *EUobserver*. https://euobserver.com/migration/156344utm_source=euobs&utm_medium=email

peso a otros criterios para determinar la responsabilidad, convirtiendo en residual el del país de primera entrada. El objetivo es establecer una posición del Consejo para verano de 2023, y el Parlamento Europeo ha anunciado que si entonces no se ha avanzado lo suficiente en el RAMM podría bloquear el resto de las negociaciones.

- **Crisis: Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y fuerza mayor**⁹⁴. Este Reglamento prevé un sistema para situaciones de presión migratoria o fuerza mayor, posibilitando que un Estado miembro declarado en «situación de crisis», bajo determinadas circunstancias, se aparte del acervo regular de asilo, lo que puede dar lugar a procedimientos fronterizos ampliados, pero también activar de forma más rápida contribuciones de solidaridad obligatorias. Preocupa que su objetivo es la derogación de la Directiva de Protección Temporal (DPT) mediante la creación del estatuto de «protección inmediata» que es menos garantista. En este sentido, es muy positiva la posición del Parlamento Europeo, que ha defendido y protegido la DPT, ha eliminado el concepto de «fuerza mayor» y ha logrado que en situaciones de crisis la única contribución solidaria posible y obligatoria sea la reubicación. No obstante, nos preocupa el riesgo de aplicación extensiva de excepciones a las garantías procedimentales y de suspensión del derecho de asilo.

- **Procedimientos: Propuesta modificada de Reglamento sobre un procedimiento común en materia de protección internacional**⁹⁵. El Parlamento Europeo adoptó su posición el 20 de abril de 2023, mientras que el Consejo solo ha logrado un acuerdo parcial en diciembre de 2022. La razón de ser de esta propuesta es la introducción de un nuevo procedimiento fronterizo acelerado de asilo y retorno, y su vínculo con el *Screening* y la Directiva de retorno refundida. La clave de los desacuerdos es la obligatoriedad del procedimiento fronterizo. También nos preocupa especialmente el efecto suspensivo automático de los recursos y la canalización de las solicitudes de asilo hacia el procedimiento fronterizo en función de la nacionalidad, poniendo en riesgo el respeto del principio de no devolución y un tratamiento individualizado de las solicitudes de asilo.

94 Comisión Europea (2020). Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo. COM (2020) 613 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=COM:2020:613:FIN>

95 Comisión Europea (2020). Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. COM/2020/611 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020PC0611>

• **Retorno: Refundición de la Directiva de retorno**⁹⁶. Una de las innovaciones del Nuevo Pacto fue el nombramiento, en marzo de 2022, de una coordinadora de Retornos de la UE, Mari Juritsch⁹⁷. Si bien las negociaciones no han progresado en 2022, el 24 de enero de 2023 la Comisión Europea presentó una nueva estrategia operativa para aumentar las devoluciones y el reasentamiento⁹⁸ y, pocos días después, en el Consejo Justicia y Asuntos de Interior los Estados miembros discutieron esta propuesta, con el foco en la cooperación con terceros países⁹⁹. El procedimiento fronterizo de retorno sigue siendo el aspecto más controvertido.

Por otro lado, a lo largo de 2022 se han debatido dos propuestas que, si bien no hacen parte del paquete legislativo del pacto, afectan a elementos del mismo, como es el uso ampliado del procedimiento fronterizo. Estas son el Reglamento de Instrumentalización¹⁰⁰ y la modificación del Código de Fronteras Schengen¹⁰¹. Preocupa especialmente que ambas tienen como objetivo primordial introducir el concepto de «instrumentalización» de la migración, como un mecanismo a disposición de los Estados miembros para derogar las normas de asilo bajo determinadas circunstancias, como es hacer frente a la llegada de un gran número de personas a las fronteras de la UE (como sucedió en la frontera de Bielorrusia en 2021)¹⁰². Durante el Consejo JAI del 8 de diciembre de 2022 una minoría de Estados miembros bloquearon la adopción de una posición común sobre el Reglamento de instrumentalización¹⁰³, pero está sobre la mesa la inclusión de algunas de sus disposiciones en el Reglamento de crisis.

La situación actual pone de manifiesto que persisten las dificultades para llegar a consensos entre los países que se encuentran en la frontera exterior de la UE, quienes exigen

96 Comisión Europea (2018). Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (refundición). COM (2018) 634 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52018PC0634>

97 European Commission (2023). Policy document. Towards an operational strategy for more effective returns. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-01/Towards%20an%20operational%20strategy%20for%20more%20effective%20returns_en.pdf

98 *Ibidem*.

99 Swedish Presidency of the Council of the European Union (2023). Morning working session on Migration and Asylum. Reducing the pressure of irregular migration to the EU through effective cooperation with third countries on return. <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/media/30hjvnzx/reducing-the-pressure-of-irregular-migration-to-the-eu-through-cooperation-on-return.pdf>

100 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de instrumentalización en el ámbito de la migración y el asilo. COM 2021 890 final. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ac770f15-5dda-11ec-9c6c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-284573537>

101 Comisión Europea (2021). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras. COM 2021 891 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021PC0891>

102 ECRE (2022). Editorial: Instrumentalisation is Not the only Bad Proposal. But it is the Worst. <https://ecre.org/editorial-instrumentalisation-is-not-the-only-bad-proposal-but-it-is-the-worst/>

103 Consejo de la Unión Europea (2022). Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 8 y 9 de diciembre de 2022. <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2022/12/08-09/>





Y.K. (25 años, ingeniero), refugiado sirio en estado de hipotermia de segundo grado, espera la llegada de la ambulancia. Llevaba varios días escondido en la estricta reserva del Bosque de Bialowieza, en la frontera entre Bielorrusia y Polonia. A pesar de las recomendaciones del médico, no fue trasladado al hospital, sino al puesto de la Guardia Fronteriza en Bialowieza. Diciembre de 2022, Polonia.
© Hanna Jarzabek

un equilibrio justo entre solidaridad y responsabilidad compartida, y la pugna del resto de Estados miembros por reforzar los controles migratorios y trasladar los procedimientos de protección internacional a las fronteras exteriores de la UE. Lejos de estas desavenencias parece estar la necesidad de armonizar e implementar de forma adecuada el acervo del SECA, y más lejos aún, la de construir un marco de protección acorde con el máximo respeto al derecho de asilo y los derechos humanos.

En este sentido, la respuesta de la UE al desplazamiento forzado tras la invasión de Ucrania ha permitido gestionar la presión sobre los sistemas de acogida europeos, demostrando que la resolución eficaz de las crisis pasa por garantizar los derechos y el acceso a la protección. La voluntad política para reaccionar ante el conflicto de Ucrania no debe ser excepcional, sino tomarse como referencia para responder a situaciones similares como el terremoto de Siria y Turquía y para que los instrumentos del Pacto sienten las bases de una política migratoria y de asilo verdaderamente común, garantista y capaz de articular una respuesta estructural a los retos actuales y futuros de la UE.

Propuestas para la Presidencia española

La Presidencia de España del Consejo de la UE, en el segundo semestre de 2023, representa una oportunidad única para avanzar en la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo que priorice la protección de las personas y la garantía de sus derechos, así como la solidaridad y la responsabilidad compartida entre los Estados. Desde CEAR hemos elaborado 20 propuestas¹⁰⁴ que se detallan en el capítulo 7, enfocadas principalmente en las siguientes cuestiones:

En primer lugar, es necesario que los principios de solidaridad y responsabilidad compartida entre los Estados miembros sean una realidad. Para lograrlo, desde CEAR creemos que la Presidencia española en el Consejo de la UE es una oportunidad para promover una reforma profunda de las normas de Dublín, que supere el criterio del país de primera entrada y garantice un reparto verdaderamente equitativo de las responsabilidades en materia de asilo. También, es urgente la aprobación de un mecanismo de solidaridad permanente y de reubicación obligatoria.

En segundo lugar, es imprescindible garantizar un tratamiento individualizado y con plenas garantías de las solicitudes de asilo, así como garantizar el respeto del principio de no devolución. Para ello, se deben rechazar los procedimientos fronterizos de asilo

104 CEAR (2023). Propuestas a la Presidencia española del Consejo UE para un Pacto con derechos. https://www.cear.es/propuestas-presidencia_espanola-ue-migracion-asilo/

y retorno acelerados y la ficción jurídica de no entrada. Además, es esencial establecer mecanismos nacionales independientes de monitorización del respeto de los derechos fundamentales en las fronteras exteriores de la Unión.

En tercer lugar, es imperativo garantizar una acogida digna y una respuesta unánime de todos los Estados miembros frente a situaciones de desplazamiento forzado como la crisis de Ucrania o el incremento de las llegadas marítimas. Para ello, se debe defender la Directiva de Protección Temporal frente al riesgo de su derogación y promover su aplicación en otras emergencias. Asimismo, es necesario promover un mecanismo europeo de desembarco seguro y predecible, de posterior reubicación obligatoria.

Finalmente, el Nuevo Pacto hace una apuesta insuficiente por ampliar las vías legales y seguras, mientras que consolida un enfoque de externalización del control de las fronteras. Desde CEAR, recordamos la importancia de asumir un mayor compromiso en materia de reasentamiento y en la adopción de vías para buscar protección sin arriesgar la vida en viajes peligrosos. Además, se debe reorientar la política europea de cooperación al desarrollo a objetivos de erradicación de la pobreza y lucha contra las desigualdades y rechazar la instrumentalización y condicionalidad de la ayuda al desarrollo en el control migratorio y fronterizo.

