

# RESUMEN EJECUTIVO

## PROPUESTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PACTO EUROPEO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO CON ENFOQUE DE PROTECCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

**CEA(R)**

Comisión Española  
de Ayuda al Refugiado

Esta publicación ha sido coordinada por el Servicio de Investigación y Estudios del Área de Incidencia de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR).

Han participado en su redacción: Nuria Díaz, Elena Muñoz, Verónica Laorden, Clara Sánchez-Calero, Mónica López, Mauricio Valiente, Carmen Ruiz e Irene Graíño.

MAQUETACIÓN: Erreka Multimedia S. Coop.  
IMPRESIÓN: Arcrom Publicidad S.L.

#### OFICINAS CENTRALES DE CEAR.

GTA. DE CUATRO CAMINOS, 6-7, Planta 7ª-711.  
28020 MADRID  
TF: 91 598 05 35  
FAX: 91 597 23 61  
WWW.CEAR.ES



**RECONOCIMIENTO – NO COMERCIAL (CC BY-NC-ND):**  
SE PERMITE LA GENERACIÓN DE OBRAS DERIVADAS  
SIEMPRE QUE NO SE HAGA UN USO COMERCIAL. TAMPOCO  
SE PUEDE UTILIZAR LA OBRA ORIGINAL CON FINALIDADES  
COMERCIALES.

La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) es una organización sin ánimo de lucro fundada en 1979, de acción voluntaria, humanitaria, independiente y plural. Nuestro objetivo es el de trabajar junto a la ciudadanía por la defensa del derecho de asilo. Nuestra misión: defender y promover los derechos humanos y el desarrollo integral de las personas solicitantes de asilo, refugiadas, apátridas y migrantes en situación de vulnerabilidad y/o en riesgo de exclusión social. Nuestro enfoque de trabajo es integral: acogida temporal, atención jurídica, atención psicológica y social, formación y empleo, e incidencia y participación social.

Financiado por:



SECRETARÍA  
DE ESTADO  
PARA LA UNIÓN EUROPEA

## PROPUESTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PACTO EUROPEO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO CON ENFOQUE DE PROTECCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

La llegada a la Unión Europea de un millón de personas refugiadas, sobre todo de Siria en el año 2015 y la realidad del desplazamiento forzado de miles de personas huyendo de la guerra y los conflictos, marcó un punto de inflexión en Europa y puso de manifiesto las deficiencias del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y la imperiosa necesidad de reformarlo bajo el principio de solidaridad y responsabilidad compartida entre los Estados miembro. No obstante, la falta de voluntad política para cumplir con los compromisos de reubicación y la proliferación de los acuerdos de externalización de fronteras, como el firmado con Turquía, abocaron al fracaso de la reforma del SECA en el año 2016.

En septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó el Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo con la intención de reformar y construir un verdadero Sistema Europeo Común de Asilo. Después de años de duras negociaciones, el Pacto se aprobó en mayo de 2024. No obstante, debido a la complejidad e interrelación de la nueva normativa, se ha estipulado un periodo transitorio de dos años para su implementación. Con ello, se abre una fase de implementación del Pacto, en la que los Estados tendrán que preparar sus sistemas de asilo y adaptarlos a las nuevas normas europeas.

El 12 de junio de 2024, la Comisión Europea presentó el Plan Común de Implementación del Pacto, dividido en diez bloques interconectados con las principales obligaciones de los Estados miembro para la correcta aplicación del Pacto. Ahora los Estados miembros deben preparar sus respectivos Planes Nacionales de Implementación antes del 12 de diciembre de 2024. Si bien CEAR ha manifestado su disconformidad con el enfoque de las negociaciones y el resultado del Pacto, considera que España debe liderar un proceso de cambio en las políticas europeas de migración y asilo a fin de que estas prioricen la protección y los derechos de las personas migrantes y refugiadas. En este escenario, CEAR presenta una serie de propuestas con el objetivo de garantizar que la implementación del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo en España se elabore desde un enfoque garantista, solidario y centrado en los derechos de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas con pleno respeto del derecho internacional y los derechos humanos.

## Bloque 1: Eurodac

La recopilación de datos biométricos está conectada con sesgos algorítmicos que podrían dar lugar a discriminación y estigmatización de las personas migrantes y refugiadas. Igualmente, preocupa que se permita el uso de la coerción para tomar huellas dactilares de niños y niñas de hasta 6 años. Aunque se prohíbe el uso de la fuerza en estos casos, el concepto de “coerción proporcionada” al que se refiere el pacto, es indeterminado y podría derivar en abusos y atentar contra la integridad de niños y niñas sometidos a este procedimiento. Además, CEAR considera que no se incluyen suficientes salvaguardas para proteger los derechos digitales de las personas migrantes y refugiadas. Ante los potenciales riesgos de vulneración de derechos fundamentales y del aumento de la criminalización de las personas migrantes y refugiadas, CEAR propone, entre otras medidas:

- Restringir la solicitud de datos relativos a huellas dactilares a la de datos de imagen facial.
- Limitar estrictamente la comparación de los datos personales para los fines de prevención, detección o investigación de los delitos más graves, bajo los criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad donde existan indicios concretos y fundamentados.
- Prever alternativas a las medidas de coerción que sean menos lesivas para los derechos de las personas. Aplicar como último recurso y de forma proporcional y motivada dichas medidas para la toma de datos biométricos.
- Garantizar el derecho de información, asegurando el conocimiento y la comprensión de las personas afectadas de los datos que se recopilen y los fines para los que es necesario dicho tratamiento, mediante la elaboración de folletos informativos en un lenguaje claro e inteligible, traducidos a los principales idiomas de las personas que llegan a España y, en su defecto, con asistencia de interprete.
- Establecer un mecanismo independiente de supervisión y monitoreo del respeto de los derechos fundamentales (ver bloque 9) que incluya competencias en la vi-

gilancia del respeto a la dignidad y a la integridad física de las personas durante la toma de datos biométricos.

- Asegurar que la toma de huellas dactilares e imágenes faciales de los niños y niñas se lleve a cabo valorando de forma individualizada el interés superior del menor y en todo caso por personal no armado, no uniformado, sin elementos intimidatorios y con formación en derechos humanos, infancia e interseccionalidad.
- Cumplir el principio de limitación de la finalidad y minimización de datos, motivando individualmente su tratamiento, y establecer un control exhaustivo sobre la legalidad del tratamiento de datos personales para salvaguardar el derecho a la intimidad y protección de datos.

## **Bloque 2: Gestión de las fronteras exteriores y procedimientos en frontera**

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. Con esa información se canalizará, bien a un procedimiento fronterizo de asilo o bien a uno de retorno, en función de la presunción o no de necesidad de protección. Ambos procedimientos son menos garantistas y en plazos más reducidos que los actuales.

La realización de un control previo (triaje) para canalizar las solicitudes de asilo es una manera de retrasar el acceso al procedimiento (y a todas sus garantías) de las personas solicitantes ya que el registro de su solicitud no se realizará hasta que finalice dicho control. Además, durante el triaje y los procedimientos fronterizos se establece una ficción jurídica de “no entrada” que podría poner en riesgo el respeto de los derechos fundamentales. En este sentido, la jurisprudencia del TEDH establece que, donde un Estado parte ejerza su jurisdicción, incluso de forma extraterritorial, debe garantizar todos los derechos del CEDH”. Por ello, desde el momento en que una persona que se encuentra en una frontera europea y manifiesta su voluntad de solicitar protección internacional, han de garantizarse inmediatamente sus derechos a través del registro de su solicitud de asilo. Además, de

acuerdo con esta normativa, los Estados deben asegurar que las personas migrantes se mantengan a disposición de las autoridades durante todo el proceso, limitando su entrada y circulación no autorizadas. En este sentido, existe riesgo de un uso excesivo de medidas privativas de libertad, debiendo estas aplicarse como ultima ratio. En este sentido, CEAR propone, entre otras medidas:

- Asegurar el acceso inmediato al procedimiento de protección internacional durante el triaje desde el momento en que una persona manifiesta su voluntad de solicitar asilo mediante el registro de su solicitud en el plazo más breve posible y en un máximo de 24 horas.
- Asegurar una dotación adecuada de recursos (tecnológicos, materiales, económicos y humanos), para que el procedimiento de triaje se pueda llevar a cabo efectivamente en el tiempo mínimo indispensable y como máximo en 72 horas.
- Asegurar un examen preliminar de vulnerabilidad: las autoridades del triaje deberán estar apoyadas por organizaciones no gubernamentales especializadas en detección de vulnerabilidades, ofrecer servicios de apoyo en lugares donde se realice el triaje a las personas en situación de vulnerabilidad y derivar inmediatamente a los procedimientos de protección existentes cuando haya meros indicios de situaciones de vulnerabilidad.
- Prever un lugar adecuado para desarrollar el triaje, asegurando que las personas solicitantes de asilo tengan todos los derechos y condiciones de acogida previstos en la Directiva de Acogida. En ningún caso debe realizarse en los CIEs.
- Mantener los estándares y garantías previstas en la legislación interna para las personas sometidas al triaje (asistencia jurídica gratuita, derecho a intérprete, atención sanitaria, información, ser oído y un recurso efectivo). Además, garantizar acceso a atención sanitaria de urgencia, incluyendo salud mental y enfermedades crónicas. Facilitar servicios de mediación intercultural y acceso a asesores legales sin limitaciones.

- Garantizar una formación adecuada del personal responsable del triaje en derechos humanos con perspectiva de infancia, género, diversidad e interseccionalidad.
- Establecer un mecanismo independiente de supervisión y monitoreo del respeto de los derechos fundamentales (bloque 9) que incluya dentro de sus competencias la supervisión de los mismos durante el triaje.
- Aplicar de forma restrictiva el procedimiento fronterizo de asilo por ser menos garantista: excluir a las personas en situación de especial vulnerabilidad del procedimiento, aplicar el criterio más favorable del principio de unidad familiar y cuando no se cumplan los plazos de registro, formalización o recurso del procedimiento, se debe derivar inmediatamente la solicitud de asilo al procedimiento ordinario.
- Establecer en la legislación nacional alternativas a la detención y procurar que durante el triaje y los procedimientos fronterizos no se produzcan situaciones de privación de libertad.
- Garantizar los derechos de las personas que se encuentren bajo responsabilidad de las autoridades españolas, independientemente de la aplicación del concepto de ficción jurídica de “no entrada”.
- Garantizar en todo caso el derecho a permanecer de las personas solicitantes de asilo durante el procedimiento administrativo y no aplicar las excepciones basadas en conceptos jurídicos indeterminados como el peligro para la seguridad nacional o el orden público.
- Proporcionar información pública relativa a la cifra que se considera “capacidad adecuada” de forma actualizada, acogerse a la posibilidad de suspensión del procedimiento fronterizo y canalizar el resto de solicitudes por el procedimiento ordinario, una vez alcanzada la capacidad adecuada y asegurar el cumplimiento suficiente de los criterios obligatorios.

## Bloque 3: Sistemas de acogida

Los Estados deben garantizar que las condiciones materiales de acogida proporcionan a las personas solicitantes un nivel de vida adecuado, acceso a atención sanitaria e incorporar todas las mejoras de la nueva Directiva 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.

La Directiva mejora en general los derechos reconocidos por la Directiva de Condiciones de Acogida (derecho a la información, derecho a documentación...). Sin embargo, preocupan las fuertes restricciones a la libertad de movimiento que los Estados pueden imponer, con consecuencias muy graves como limitar las condiciones de acogida. Además, limita el acceso al empleo en la mayoría de los supuestos de procedimiento acelerado (cuyo uso se amplía en el Reglamento de Procedimientos), desvirtúa el acceso a este derecho, imprescindible para la inclusión y autonomía de las personas solicitantes de protección internacional. Preocupa que la Directiva aumenta los supuestos en los que los Estados miembro pueden detener a una persona solicitante de protección internacional pero no obliga a ello, por lo que España debe optar por medidas alternativas menos lesivas, evitando en todo caso la detención de niños y niñas y personas en situación de vulnerabilidad.

Para implementar las novedades de la Directiva y asegurar dichas condiciones materiales, CEAR recomienda, entre otras:

- Delimitar de forma clara a nivel interno los criterios para definir el concepto de “estándar de vida adecuado” de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE.
- Ampliar los protocolos específicos para la prevención de todo tipo de violencias, en los casos en los que no estén operativos (por motivos religiosos, racistas, LGTBIQ+, infancia, etc.) con medidas claras e información accesible.

- Mantener la práctica actual de itinerarios de inclusión pactados con las personas solicitantes de protección internacional sin imponer actividades de integración obligatorias cuyo incumplimiento podría llevar a la limitación o reducción de las condiciones de acogida. En caso de abandono, que se permita la posibilidad de un reingreso en la misma fase en la que se encontraba en el momento de su salida.
- Establecer un protocolo de evaluación de necesidades específicas desde el momento de la formulación de la solicitud de protección internacional y una herramienta para evaluar el interés superior del menor en caso de niños y niñas no acompañadas, adaptando las condiciones de acogida a sus necesidades.
- Crear espacios seguros dentro de los centros de acogida para mujeres, niños y niñas, personas LGTBIQ+ y otras personas pertenecientes a colectivos especialmente vulnerables.
- Mantener y ampliar los derechos y libertades para las personas solicitantes de protección internacional (derecho a la información, libertad de movimiento, derecho al empleo, a la educación, a la salud y a la vivienda, entre otros) en concordancia con lo estipulado por la Directiva de Acogida.
- Aplicar de forma restrictiva y excepcional el concepto de riesgo de fuga, evitando decisiones arbitrarias y discrecionales y realizando una interpretación adecuada a la situación de vulnerabilidad y las necesidades de protección de las personas.
- Establecer medidas alternativas menos lesivas a la detención: evitar en todo caso la detención de niños y niñas y personas en situación de vulnerabilidad. En caso de que la detención se produzca, evitar que se realice en centros penitenciarios y garantizar el acceso a organizaciones de la sociedad civil. Además, asegurar que las garantías establecidas en el internamiento rijan también en zonas de tránsito aeroportuario y fronterizo.
- Incluir el concepto ampliado de “miembros de familia” en la normativa interna y aplicar criterios más amplios y flexibles para evaluar la unidad familiar.

## Bloque 4: Procedimientos justos y eficientes de asilo

La nueva normativa amplía los supuestos en los que los Estados miembro deben examinar nuevas solicitudes de asilo mediante procedimientos especiales menos garantistas y con plazos reducidos. La aplicación de estos procedimientos pone en riesgo el análisis individualizado de las solicitudes al introducir criterios discriminatorios en función de la nacionalidad.

En el procedimiento ordinario de protección internacional, la ampliación del plazo de registro en caso de número desproporcionado de solicitudes genera un retroceso y un retraso en el acceso al procedimiento a las personas sometidas al procedimiento de control. Igualmente, la aplicación obligatoria del procedimiento acelerado y la ampliación de supuestos provocará que la mayoría de las solicitudes se tramiten por estos procedimientos, que no permiten una valoración adecuada de las solicitudes de protección internacional ni la identificación de situaciones de especial vulnerabilidad.

También es preocupante que los procedimientos fronterizos pasan a ser obligatorios en circunstancias que afectan a un número muy elevado de solicitantes de asilo o bajo conceptos jurídicos indeterminados como son la "amenaza para la seguridad nacional y orden público", además de introducir criterios discriminatorios por nacionalidad. Por otro lado, el concepto de capacidad adecuada tiene como efecto una diferencia en el trato a las personas solicitantes según si han llegado antes o después de superar dicha "capacidad adecuada" y es muy grave la presunción de que un tercer país es "seguro" si es firmante de un acuerdo bilateral con la UE, así como si el país está incluido en un listado nacional o comunitario de "países seguros".

Ante ello, CEAR propone, entre otras medidas:

- Crear una estructura administrativa única dependiente del Ministerio de la Presidencia que aglutine todas las competencias en materia de asilo y refugio. Esta estructura deberá contar con capacidad de decisión y gestión, así como del presupuesto necesario para su funcionamiento y mecanismos de consulta y participación de la sociedad civil.

- Poner en marcha de una formación especializada y continua a los jueces y dotarlos de medios suficientes (técnicos, humanos y tecnológicos) para desarrollar su actividad correctamente en los plazos establecidos en la nueva normativa europea.
- Mantener y aumentar los Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE) como espacios de registro, documentación y acceso al procedimiento o “ventanillas únicas del asilo” para todas las personas solicitantes de protección internacional con independencia de su lugar de procedencia.

Con respecto al procedimiento ordinario de asilo:

- Incluir en la ley de asilo la formulación de la solicitud de asilo por cualquier medio permitido por la ley y mantener la opción de emplear un formulario para formalizar en caso de imposibilidad de presencia física, con la posterior ratificación.
- Definir con criterios claros y específicos qué se entiende por “número desproporcionado” de solicitantes, diferenciándolo de otros conceptos como “presión migratoria”. Garantizar que solo en este caso y de manera excepcional se permita que autoridades distintas a las decisorias lleven a cabo las entrevistas.
- Permitir el acceso a los CIE y a las zonas fronterizas a las ONG y sociedad civil, sin exigir acuerdos previos con las autoridades que vayan más allá de la comunicación e identificación previa.
- Tener en cuenta los criterios de razonabilidad del ACNUR en la valoración de la alternativa de huida interna en el procedimiento de evaluación de la solicitud de asilo.
- No denegar una solicitud de protección internacional basada en necesidades surgidas sur place basándose en la valoración de la intencionalidad de la persona solicitante en “crear” esas nuevas circunstancias.

En relación con los procedimientos especiales de protección internacional:

- Mantener las mismas garantías en los procedimientos acelerados, fronterizos y para solicitudes posteriores que en el procedimiento ordinario de asilo.
- Aplicar el procedimiento fronterizo solo en los casos estrictamente necesarios, obligatorios y de manera restrictiva, previo análisis individualizado y sin discriminación por nacionalidad.
- Aplicar la jurisprudencia del TS (STS 27 marzo 2013) para tramitar por el procedimiento acelerado solo las alegaciones que sean inverosímiles “de manera obvia y patente”.
- A la hora de aplicar el procedimiento acelerado se debe asumir la carga de la prueba de demostrar la “mala fe” de la persona solicitante, tener en cuenta las necesidades de protección surgidas sur place ante la incomparecencia inmediata de la persona solicitante de asilo.
- Al aplicar el criterio de la tasa de reconocimiento de protección por nacionalidad para canalizar las solicitudes por el procedimiento acelerado se deben valorar las circunstancias individuales de la persona solicitante.
- Abstenerse de elaborar un listado nacional de países seguros y de aplicar dicho concepto en un procedimiento fronterizo o acelerado, por ser menos garantistas.

## Bloque 5: Retornos

La nueva normativa busca acelerar y aumentar las expulsiones de quienes se considere que no necesitan protección mediante un procedimiento único de asilo y retorno, la cooperación con terceros países y el incentivo del retorno voluntario a través de programas de readmisión y reintegración.

En concreto, los Estados están obligados a asegurar que, tras la denegación de asilo, la persona sea retornada de forma efectiva, ya sea de manera voluntaria o forzada. Para ello se les exige que emitan la decisión de retorno al mismo tiempo o poco después de la negativa de asilo, y que cualquier recurso contra estas decisiones se gestione de forma conjunta o en un plazo limitado. Además, se refuerza la asesoría de retorno, la reintegración y la colaboración con Frontex para facilitar estos procesos.

Para los retornos forzosos, los Estados deben garantizar infraestructura adecuada para mantener a la persona sujeta a retorno a disposición de las autoridades, permitiendo la detención, hasta 12 semanas, ampliables a 16 en situaciones de crisis. Si no se logra el retorno en ese plazo, se recurre al procedimiento ordinario con un máximo de internamiento de 6 meses. Lamentablemente no se garantiza que la detención no se utilice como medida sistemática. La ampliación de los plazos de retención o detención en situaciones de crisis no solo se aplica a las personas cuya solicitud de protección internacional haya sido denegada durante el periodo de crisis o fuerza mayor, sino a las personas que ya habían sido denegadas con anterioridad y que se encontraban pendientes de retorno en el momento de declaración de la situación de crisis.

Ante los riesgos que podrían derivar de la aplicación del Reglamento CEAR propone:

- Asegurar el derecho a un recurso efectivo y garantizar en la legislación interna la suspensión automática del retorno durante el plazo de interposición de los recursos y hasta la resolución de estos.
- Garantizar medidas alternativas a la detención y establecer criterios claros de valoración de la necesidad y motivación de la detención.

- Mantener los 60 días de internamiento y no ampliar el tiempo máximo de internamiento en situaciones de crisis.
- Mejorar los programas de retorno voluntario, asegurando que las personas retornadas reciban apoyo para su reintegración y se respeten sus derechos durante todo el proceso.
- Derivar a programas especiales de retornos productivos a las personas que quieren emprender un proyecto empresarial asociado al retorno.

## **Bloque 6: Determinación del Estado miembro responsable (Dublín)**

El nuevo Reglamento de Gestión del Asilo y la Migración en la Unión Europea, que sustituye al Reglamento de Dublín, busca mejorar la distribución de responsabilidades entre los Estados miembros en la gestión de las solicitudes de asilo. Aunque introduce algunos cambios, como la posibilidad de que otros Estados asuman la responsabilidad en ciertos casos (por ejemplo, si el solicitante tiene familiares o cualificaciones en otro país), se mantiene el criterio del país de primera entrada, lo que sigue ejerciendo una presión desproporcionada sobre los países fronterizos como España. El reglamento incluye nuevas normas que limitan la transferencia de responsabilidad entre los Estados miembros y agiliza los procedimientos con plazos más cortos. Sin embargo, también establece consecuencias para los solicitantes que no permanezcan en el Estado asignado, como la restricción de las condiciones de acogida. Esto contraviene la jurisprudencia del TJUE que ha establecido que se ha de garantizar la aplicación de la Directiva de Acogida hasta el momento del traslado. Además, es muy preocupante que se prive a las personas solicitantes de asilo de las condiciones de acogida en caso de “fuga” o movimiento secundario.

En cuanto a la gestión de la migración, se distingue entre una dimensión interna, que promueve la cooperación y solidaridad entre los Estados miembros, y una dimensión externa, que se enfoca en la externalización de las fronteras mediante acuerdos con terceros países, dejando en segundo plano la creación de vías legales y seguras para las personas

solicitantes de protección. A pesar de algunas mejoras en la coordinación y los procedimientos, persisten deficiencias en el sistema que no alivian la carga sobre los Estados fronterizos ni protegen plenamente los derechos de los solicitantes de asilo.

Ante las modificaciones que introduce el nuevo Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración, que sustituye al Reglamento de Dublín, CEAR recomienda:

- Garantizar un sistema de gestión del asilo y la migración basado en la acogida, preparado, dimensionado y con un enfoque estructural y no puntual, además de preventivo, para atender a las emergencias y las necesidades de acogida.
- Asegurar coherencia con las recomendaciones del Defensor del Pueblo, especialmente aquellas relacionadas con poner solución al colapso del sistema de citas telemáticas y los obstáculos existentes para acceder al procedimiento de protección internacional.
- Ampliar las vías legales y seguras para quienes precisan protección, incluyendo cláusulas de respeto de derechos humanos en los acuerdos de cooperación y gestión migratoria firmados con terceros países.
- Reforzar la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) ampliando la dotación de medios materiales, humanos y tecnológicos, procurando una formación continua en asilo y derechos humanos, contratando más profesionales en áreas clave como la evaluación de solicitudes, mediación e interpretación y apoyo psicológico, reforzando el área especializada en informes de país de origen (COI), entre otras medidas. Centrarse en priorizar las medidas de protección de las personas, el fortalecimiento de las capacidades del sistema de acogida y asumir mayores compromisos de reubicación.
- En cuanto a la responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo, abstenerse de limitar el derecho a la acogida por el incumplimiento de las obligaciones de las personas solicitantes de asilo, flexibilizar los requisitos para la obtención de visados de estudios y promover el acceso a programas educativos y formativos, aplicar de manera amplia y flexible los criterios de reunificación familiar, evaluar la docu-

mentación presentada aceptando cierta flexibilidad, considerando las dificultades únicas que enfrentan las personas solicitantes de asilo.

- Promover una coordinación efectiva en la readmisión entre los Estados de traslado y readmisión para que no se generen situaciones de desprotección para las personas trasladadas y garantizar un adecuado intercambio de información con especial atención a situaciones de vulnerabilidad.
- Mantener las garantías y derechos de las personas solicitantes de asilo en el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable. En concreto, relacionado con el derecho a la información, asesoramiento legal gratuito y las garantías para niños, niñas y adolescentes.

## Bloque 7: Solidaridad

El Reglamento establece un mecanismo de solidaridad obligatorio pero flexible y los Estados podrán elegir sus contribuciones entre reubicaciones de personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional, contribuciones financieras para apoyar acciones en otros Estados miembro o en terceros países y medidas alternativas. Ante ello, CEAR propone:

- Priorizar que las medidas de solidaridad estén centradas en la protección de las personas y garantizar el refuerzo del sistema de acogida.
- Procedimiento de reubicación: se debe aplicar la cláusula de soberanía y asumir el examen de la solicitud de asilo de una persona reubicada desde un Estado miembro para evitar su traslado a un tercer Estado y garantizar en todo caso la consideración de todos los vínculos existentes con otro Estado miembro para proceder a la reubicación. Incluir en la entrevista de reubicación una valoración específica y detenida de la situación de vulnerabilidad, con unos indicadores claros y de carácter no exhaustivo. Igualmente, asegurar que toda reubicación se realice con el previo consentimiento por escrito, proporcionando información adaptada previamente a las necesidades específicas de la persona afectada y asegurando la asistencia de intérprete.

## Bloque 8: Medidas de contingencia, planificación y respuesta frente a situaciones de crisis

Las medidas de contingencia en situaciones de crisis migratoria buscan asegurar que los Estados miembros estén preparados para responder de manera efectiva ante emergencias. Esto implica contar con suficientes recursos humanos, materiales y financieros, así como una adecuada infraestructura y coordinación. Los Estados deben desarrollar Planes Nacionales de Contingencia para 2025, realizar revisiones periódicas y coordinarse con entidades sociales clave.

En situaciones de crisis o fuerza mayor el Reglamento de Crisis contempla que los Estados puedan solicitar derogaciones temporales de las normas de asilo europeas que retrasan y dificultan el acceso al procedimiento de protección internacional, además de crear un sistema paralelo de asilo para las situaciones con menos garantías y graves riesgos para los derechos fundamentales de las personas. La valoración de estas circunstancias puede llevar a interpretaciones amplias y discrecionales de los Estados que permitan a los mismos eludir sus obligaciones de asilo. La definición de los conceptos de "crisis", "fuerza mayor" e "instrumentalización" incluyen nociones indeterminadas como "Estado bien preparado" "circunstancias anormales e imprevisibles fuera de control de los Estados", "desestabilización de la Unión o de un Estado miembro", "poner en riesgo funciones esenciales como el mantenimiento del orden público o la seguridad nacional". Por su indefinición, estos conceptos pueden interpretarse discrecionalmente por los Estados miembro. Igualmente, la inclusión del concepto indefinido de "actor no estatal hostil que fomenta o facilita el movimiento" puede ser empleado para criminalizar las organizaciones de derechos humanos que trabajan con personas migrantes o refugiadas o que desarrollan labores humanitarias de salvamento y rescate en el mar.

Ante las disposiciones de este Reglamento, CEAR recomienda:

- Dedicar todos los esfuerzos de la implementación del pacto a garantizar la existencia de un sistema estable, suficiente y bien preparado para responder a los desafíos migratorios y garantizar acceso rápido y efectivo a la protección.

- Priorizar la elaboración de planes de contingencia ajustados a la realidad y contar para ello con las entidades que trabajan en el ámbito de la acogida de personas solicitantes de protección internacional.
- Limitar la aplicación del concepto de “instrumentalización” de la migración y excluir explícitamente a organizaciones que trabajan en asistencia humanitaria del concepto de “actor no estatal hostil que fomenta o facilita el desplazamiento”.
- Previa valoración de las derogaciones y su impacto en los derechos de las personas, tramitar por el procedimiento ordinario todas las solicitudes de asilo cuando las medidas del Plan Nacional de Contingencia no sean suficientes para abordar la situación de crisis. Igualmente, abstenerse de utilizar la derogación para ampliar el tiempo máximo del procedimiento de retorno y asilo fronterizo en situaciones de crisis o fuerza mayor.
- Paralizar el traslado de manera permanente al Estado miembro en crisis que se ha determinado responsable del examen de su solicitud, aplicando la cláusula discrecional de soberanía para que el otro Estado miembro asuma la responsabilidad de estudiar el caso.
- No aplicar las derogaciones más allá de lo estrictamente necesario para abordar la crisis, por un periodo máximo de 1 año, en lo relativo a la duración de las medidas excepcionales en situaciones de crisis o fuerza mayor.

## Bloque 9: Garantías legales, protección en situaciones de vulnerabilidad y monitoreo

Este bloque transversal pretende reforzar la protección y asegurar el cumplimiento de los derechos y garantías que tienen las personas solicitantes de protección internacional, especialmente aquellas con necesidades específicas como niños y niñas no acompañadas, familias con niños y niñas, mujeres solas y madres. Los Estados deben asegurar el acceso a información, asesoramiento legal, asistencia jurídica, interpretación y a un recurso efectivo, aunque este último no siempre tiene efecto suspensivo automático. También deben garantizar la identificación temprana de necesidades especiales y que la detención solo se use como último recurso.

Sin embargo, preocupa la penalización a las personas solicitantes por no cumplir con las nuevas y más amplias obligaciones que se les imponen. Además, se restringe el derecho a permanecer de las personas solicitantes de asilo al ampliar las excepciones de este derecho, con nuevos supuestos en los que se aplican conceptos jurídicos indeterminados como el peligro para la seguridad nacional u orden público, lo que puede llevar a interpretaciones expansivas y, en definitiva, dar causa a una expulsión de la persona. Asimismo, supone un grave retroceso la ampliación de supuestos en los que se podrá aplicar a niños y niñas un procedimiento acelerado e incluso un procedimiento en frontera, lo que conlleva la posibilidad de retención o detención.

En este sentido, CEAR propone:

- Asegurar el pleno respeto de todas las garantías del procedimiento de protección internacional a lo largo de todo el procedimiento, tanto en el ordinario como en los acelerados, fronterizos y para solicitudes posteriores. Igualmente, establecer un protocolo de evaluación individualizada de las necesidades específicas.
- Asegurar todas las garantías del procedimiento de protección internacional en las solicitudes presentadas por niños y niñas, aplicando una perspectiva de infancia y la primacía del interés superior del menor. Igualmente, excluir a todas las personas menores de los procedimientos fronterizos y acelerados y garantizar la participación

de los mismos y su derecho a ser oídos en todas las cuestiones que afecten a sus derechos.

- En cuanto a los niños y niñas sin referentes familiares, garantizar su participación y su derecho a ser oídos en todas las cuestiones que afectan a sus derechos. Para ello, España debe poner en marcha procedimientos ágiles para designar en el plazo de 15 días a tutores legales que acompañen a los niños y niñas durante todo el procedimiento de asilo y representantes provisionales mientras tanto.
- Establecer el mecanismo independiente de supervisión del respeto de los derechos fundamentales previsto en los Reglamentos de Triaje y de Procedimientos de Asilo para toda actividad de vigilancia y control de las fronteras exteriores, e implicando 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 y 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.

## **Bloque 10: Reasentamiento, inclusión e integración**

Este bloque trata la necesidad de ampliar vías legales y seguras para ofrecer protección internacional, enfocándose en aumentar los compromisos de reasentamiento y mejorar el acceso a derechos e inclusión social de las personas refugiadas. En este sentido, el nuevo Marco Europeo de Reasentamiento y Admisión Humanitaria busca armonizar y estructurar el proceso, estableciendo planes bienales y priorizando a las personas en situación más vulnerable. Sin embargo, la participación en este marco de reasentamiento no es vinculante, lo que puede limitar su alcance ante la falta de voluntad y cumplimiento por parte de los Estados miembros para participar en estos programas. En este sentido, CEAR recomienda:

- Asumir compromisos ambiciosos de reasentamiento en los planes europeos bianuales de reasentamiento, garantizando la complementariedad con los planes nacionales.

- Poner el foco en las necesidades de protección de las personas a la hora de priorizar solicitudes de reasentamiento.
- Limitarse a aplicar exclusivamente los criterios de denegación previstos por la Convención de Ginebra.
- Notificar la resolución que concede o deniega el reasentamiento a las personas afectadas y garantizar el derecho a un recurso efectivo.
- Garantizar el acceso a derechos e inclusión social de las personas refugiadas: reforzando las garantías en el ámbito de la igualdad y no discriminación, educación, empleo, seguridad social, vivienda, documentación, extensión familiar e igualmente optar por la equiparación de derechos del estatuto de refugiado y la protección subsidiaria.





# CEA(R)

Comisión Española  
de Ayuda al Refugiado

Financiado por:



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA  
Y COOPERACIÓN

SECRETARÍA  
DE ESTADO  
PARA LA UNIÓN EUROPEA