

Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

- Consideraciones prácticas para unos procedimientos en frontera justos y rápidos, y mecanismos de solidaridad en la Unión Europea -

Antecedentes

En los últimos años, el sistema de asilo de la Unión Europea (UE) se ha ido enfrentado cada vez a mayores desafíos y, como resultado, se ha convertido progresivamente en menos satisfactorio para los Estados y para las personas que buscan protección internacional. Esto se debe principalmente a las siguientes razones:

- (1) El acceso al territorio para solicitar asilo ha dejado de estar protegido de forma adecuada en la práctica y, a veces, por ley, especialmente en las fronteras exteriores de la UE. Este acceso sigue siendo *ad hoc* en las operaciones de búsqueda y rescate y posterior desembarco en el Mediterráneo.
- (2) Largos procedimientos de asilo debido a unos sistemas sobrecargados, deficiencias sistémicas, limitaciones de capacidad y, en ocasiones, marcos legales inadecuados a nivel nacional u obstáculos prácticos para aplicar de forma efectiva enfoques de priorización y procedimientos acelerados y simplificados, son fallas que pueden suponer un incentivo para que las personas que no se encuentran en necesidad de protección internacional recurran al sistema de asilo.
- (3) Los múltiples desplazamientos secundarios irregulares dentro de la UE, donde la protección internacional efectiva está generalmente disponible en todos los Estados miembros (EM), y de los que solo una pequeña parte están motivados por la reagrupación familiar u otras razones legítimas, generan ineficiencias, duplicidades administrativas, retrasos e importantes costes, así como una mayor presión sobre la capacidad de acogida y los sistemas de asilo en distintos países.
- (4) La confianza en la solidaridad intracomunitaria por parte de los Estados en primera línea como única solución, en contraposición con el enfoque discrecional de otros EM, genera bloqueos y negociaciones sobre el acceso al territorio (ver 1).
- (5) Las opciones de soluciones duraderas, especialmente de retorno voluntario, así como la integración local, para aquellas personas con necesidad de protección internacional en Europa siguen siendo limitadas.
- (6) Mecanismos y procedimientos de protección alternativos que ofrezcan una respuesta adaptada a las personas con necesidades específicas sin necesidad de protección internacional no son accesibles de forma adecuada ni están vinculados al sistema de asilo, lo que contribuye a las ineficacias del mismo.
- (7) Los obstáculos para el retorno y unos procedimientos de retorno ineficaces para las personas que no necesitan protección internacional provocan la saturación de los sistemas de asilo.
- (8) Las vías legales para acceder a la UE siguen siendo limitadas, lo que deja la vía del asilo como la principal opción para personas desplazadas que no se encuentran en necesidad de protección internacional, pero que necesitarían mecanismos adaptados a su perfil, especialmente programas de migración laboral adecuados.

Como consecuencia, el acceso al territorio y al asilo ha estado cada vez más definido por políticas disuasorias, como las devoluciones automáticas o el uso extendido de la detención, un aumento del unilateralismo por parte de los Estados, una reducción gradual del espacio de protección para las personas que necesitan protección internacional y una erosión de la institución del asilo. En algunas ocasiones, esto viene acompañado de un creciente discurso en contra de las personas refugiadas y migrantes.

Procedimientos en frontera justos y rápidos

Los debates actuales sobre la introducción de procedimientos en frontera en los EM en primera línea de las fronteras exteriores de la UE, incluido un control previo obligatorio a las personas que llegan de forma

irregular, se basan en una ficción por la que la denegación de la entrada al territorio facilita posibles retornos. Sin embargo, las obligaciones legales internacionales de los Estados siguen siendo aplicables a pesar de este constructo artificial. De acuerdo con el derecho internacional, si un Estado recibe una solicitud de asilo en sus fronteras, debe proporcionar la admisión al menos de forma temporal para analizar la solicitud, ya que, de otra forma, el derecho a solicitar asilo y el principio de no devolución carecerían de sentido.

En opinión de ACNUR, es posible contar con unos procedimientos en frontera eficaces que mantengan las garantías de un proceso justo y se adhieran al derecho internacional y comunitario, incluido el principio de no devolución. A este respecto, ACNUR propone un procedimiento en frontera de tres pasos que desemboque en la reubicación o el retorno, haciendo hincapié en procedimientos basados en los propios méritos de la solicitud de asilo, en lugar únicamente de procedimientos de admisibilidad. Se propone este modelo de procedimientos en frontera partiendo de la base de que el sistema de asilo en su totalidad, es decir, en los puntos de entrada y salida, debe ser práctico, justo y eficiente, y obtener resultados rápidos y claros. El presente documento adopta un enfoque integral que tiene en cuenta la eficiencia y la equidad del procedimiento de asilo, así como el retorno de las personas que no necesitan protección internacional.

El procedimiento en frontera propuesto requiere coherencia en su implantación, así como un sistema de reubicación intracomunitario predecible. La ausencia de una implantación coherente y de cumplimiento con un mecanismo de solidaridad puede ocasionar importantes repercusiones en la eficiencia del sistema. Por tanto, un marco de seguimiento independiente, unido a sanciones inmediatas para los incumplimientos, serán componentes esenciales para que el sistema funcione.

Principios aplicables que enmarcan la propuesta de procedimientos en frontera

Los principales principios aplicables que enmarcan la propuesta son los siguientes:

Garantizar un acceso seguro al territorio: Aunque los Estados tienen el derecho legítimo a controlar sus fronteras, deben garantizar la protección necesaria de forma que las personas que quieren solicitar asilo tengan acceso al procedimiento y estén protegidas contra la devolución. El control independiente y eficaz de las fronteras exteriores comunitarias es esencial para garantizar dicho acceso y evitar las devoluciones automáticas (pushbacks). Cuando se indique la existencia de devoluciones automáticas, estas deben investigarse oportunamente.

Mantener la equidad, la eficiencia y los procedimientos en frontera basados en los propios méritos: Deben aplicarse garantías procedimentales de forma equitativa a todos los solicitantes de asilo, independientemente del tipo de procedimiento que se les aplique y su ubicación. Asimismo, ACNUR sigue destacando la importancia de los procedimientos basados en los propios méritos de la solicitud de asilo en lugar de las consideraciones de admisibilidad relativas a conceptos de terceros países seguros, ya que estas últimas tienden a crear ineficacias procedimentales y trasladan la carga a países extracomunitarios, cuyos sistemas de asilo pueden tener menor capacidad, erosionando de esta manera el sistema de asilo internacional. El análisis y el triaje de los casos para un uso eficaz de los procedimientos acelerados y simplificados es, en opinión de ACNUR, el enfoque más eficaz y adecuado.

Considerar las necesidades específicas: Las condiciones de acogida deberían ser seguras y adecuadas para todas las llegadas. Por tanto, la identificación y evaluación integrada de vulnerabilidades en el procedimiento en frontera puede garantizar la identificación de necesidades específicas en una fase temprana para que la acogida se base en las necesidades y se realicen consideraciones procedimentales específicas, ya que los procedimientos en frontera acelerados para casos manifiestamente infundados no serían adecuados para perfiles con necesidades específicas.

Garantizar salvaguardias relativas a la detención: Los procedimientos en frontera pueden suponer la aplicación de restricciones al desplazamiento y la detención. En opinión de ACNUR, la detención de los

solicitantes de asilo no debería ser el recurso por defecto ni obligatorio para todas las llegadas, sino la excepción. La detención por un período mínimo es admisible en un primer momento para realizar las verificaciones iniciales de identidad y seguridad en aquellos casos en los que la identidad sea indeterminada o cuestionada, o existan indicios de riesgo para la seguridad. Asimismo, resulta aceptable un período inicial limitado para el registro, mediante una entrevista preliminar, de los principales elementos de la solicitud de protección internacional para facilitar un triaje eficaz como base para derivar los casos a los distintos cauces de tramitación. Para los casos clasificados como manifiestamente infundados, la detención por más tiempo puede estar justificada hasta un período de cuatro semanas desde la presentación de la solicitud de asilo con las garantías aplicables establecidas por el Tribunal de Justicia Europeo y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Cuando se aplica con una finalidad legítima, la detención debe estar prevista en la legislación, basarse en una decisión individual, ser estrictamente necesaria y proporcional, tener un plazo establecido y ser revisada periódicamente. La detención nunca debería aplicarse a menores. Las alternativas a la detención como, por ejemplo, las restricciones temporales de movimiento, son en general preferibles y posibles en los procedimientos en frontera de acuerdo con las prácticas actuales en varios EM de la UE+.

Fortalecer la coordinación y la solidaridad: Los procedimientos en frontera sin mecanismos de reparto de responsabilidades generan presiones excesivas en los EM en primera línea y es poco probable que logren alcanzar los resultados deseados. Por tanto, se propone un mecanismo obligatorio basado en criterios claros. Asimismo, resulta necesario sistematizar y mejorar la coordinación de los EM en materia de retornos para superar los obstáculos identificados en el retorno a los países de origen de las personas que resultan no encontrarse en necesidad de protección internacional.

Descripción práctica de la propuesta de procedimiento en frontera

ACNUR propone un procedimiento en frontera que consta de un procedimiento de llegada (paso 1), seguido del inicio del procedimiento de asilo (paso 2) vinculado a la reubicación o al retorno (paso 3), como se ilustra en el [diagrama](#) del anexo:

Paso 1: Procedimiento de llegada:

- A su llegada, la identificación de las personas solicitantes de asilo (incluido el registro en Eurodac), seguida de las verificaciones de identidad, salud y seguridad de las llegadas irregulares, tendrán lugar en los puestos fronterizos designados de las fronteras exteriores de la UE.
- Es importante tener en cuenta que las personas solicitantes de asilo no deben ser sancionadas por llegar de forma irregular ni se les debe exigir que entreguen sus documentos identificativos y de viaje como condición previa para su admisión en el territorio y procedimiento de asilo.
- La confiscación y el registro de los dispositivos electrónicos personales para comprobar la identidad, las rutas de desplazamiento y el fundamento de una solicitud de asilo deben estar previstos en la legislación, tener un fin legítimo y ser necesarios y proporcionales para lograr dicho fin, asegurándose al mismo tiempo de que existen y se respetan en la práctica las garantías procedimentales. Sin embargo, esto no debería convertirse en una parte rutinaria del procedimiento de llegada.
- Se llevará a cabo una verificación inicial de vulnerabilidades para identificar las necesidades específicas y garantizar unas condiciones de acogida adecuadas a las necesidades. En este punto, deberían identificarse los vínculos familiares en los EM para una posible reagrupación familiar.
- La capacidad para identificar las necesidades específicas de las personas que no solicitan protección internacional en una fase temprana del procedimiento, así como para aconsejarlas y derivarlas a mecanismos y procedimientos de protección alternativos que permitan respuestas adaptadas a sus necesidades, puede contribuir a unos procedimientos de asilo más eficaces y eficientes. Además, permite identificar razones por las que no procedería la expulsión, cuando existan razones imperiosas en el ámbito de la legislación internacional o regional en materia de derechos humanos.
- Al final de este procedimiento, los solicitantes de asilo serán admitidos en el territorio y derivados al

centro de acogida y a las autoridades competentes en materia de asilo.

Paso 2: Inicio del procedimiento de asilo:

- Basándose en la identificación inicial de vulnerabilidades, el personal competente (médico/psicosocial) llevará a cabo una evaluación holística con el objetivo de identificar necesidades específicas más complejas relevantes para el procedimiento de asilo, como en el caso de personas menores no acompañadas, las víctimas de experiencias traumáticas o del tráfico de personas y personas con discapacidad mental, para las que podría no resultar adecuada la aplicación de procedimientos acelerados en casos manifiestamente infundados en frontera. Por tanto, deberían quedar exentas de estos procedimientos. En el caso de las personas menores de edad, las evaluaciones sobre su edad solo deberían llevarse a cabo de forma excepcional cuando existan serias dudas sobre la minoría de edad declarada.
- Tras la evaluación de vulnerabilidades, las solicitudes de asilo y sus elementos clave se registrarán y clasificarán como manifiestamente infundadas, manifiestamente fundadas y casos complejos basándose en un seguimiento periódico y un análisis de los casos, teniendo en cuenta el país de origen, los perfiles de riesgo y el grado de homogeneidad de las tasas de protección generales. Una solicitud es manifiestamente infundada cuando no está relacionada con los criterios para la condición de refugiado y las formas de protección subsidiaria o cuando es claramente fraudulenta o abusiva.
- En el procedimiento en frontera, la autoridad competente tomará tres tipos de decisiones:
 - a) Traslado por motivos de reagrupación familiar, independientemente de la naturaleza de la solicitud.
 - b) Decisiones de reubicación para casos manifiestamente fundados y complejos (incluidos los perfiles mencionados con necesidades específicas relevantes para los procedimientos). El vínculo real con un EM, así como el interés superior de las personas menores no acompañadas, deberían ser los principales aspectos que guíen la decisión de reubicación y la asignación, así como las capacidades de acogida de los EM y sus aportaciones al mecanismo de solidaridad intracomunitario (por ejemplo, mediante la adopción de procedimientos en frontera). Dichas decisiones de reubicación deberían estar sujetas a revisión dentro de la jurisdicción aplicable ya que limitar el acceso a la revisión judicial al país de reubicación no se ajusta al derecho internacional y puede conllevar repetidos traslados de casos.
 - c) Decisiones en casos manifiestamente infundados, a excepción de aquellos con vínculos familiares en un EM, junto con una decisión de retorno motivada, que también tenga en cuenta posibles razones imperiosas que impidan la expulsión. Dado que estos casos serán derivados al procedimiento de retorno, las personas solicitantes concernidas deben disponer de un recurso eficaz para impugnar la decisión.

Paso 3: Procedimiento de reubicación o retorno:

Paso 3a: Reubicación

- Los casos manifiestamente fundados y complejos que superen la cuota de asignación para el EM en primera línea se derivarán a un programa de reubicación obligatorio y al correspondiente procedimiento de asilo acelerado/simplificado u ordinario en el EM de reubicación.
- Para garantizar un acceso rápido a la protección y los servicios necesarios, deben priorizarse para su reubicación y resolución en el país de reubicación los casos manifiestamente fundados y complejos en los que están implicadas personas menores no acompañadas, que han sufrido experiencias traumáticas y tráfico de personas, así como personas con discapacidad mental, cuando surjan tiempos de espera.

Paso 3b: Retorno

- Los casos manifiestamente infundados, a excepción de aquellos con vínculos familiares en la UE, deben resolverse en el procedimiento acelerado en frontera y si se confirma que son infundados, la

correspondiente decisión se une a la decisión de retorno por la que las personas implicadas se derivan al procedimiento de retorno con las correspondientes salvaguardias procedimentales, es decir, el derecho a un recurso eficaz y a asistencia legal. Esto exige capacitar adecuadamente a los tribunales de apelación para evitar bloqueos.

- Las solicitudes de asilo realizadas en otro EM por personas que hayan recibido una decisión negativa definitiva basada en los propios méritos en el procedimiento en frontera o en el EM de reubicación y que se hayan desplazado a otro EM de forma irregular, serán consideradas como una segunda solicitud adoptando el enfoque aplicable de dos pasos (1. Examen preliminar de nuevos elementos o hallazgos relativos al cumplimiento de criterios; 2. Segundo examen solo si los nuevos elementos o hallazgos aumentan notablemente la posibilidad de acceso a protección internacional), mientras que un recurso no tendrá un efecto suspensivo automático. Las personas involucradas en desplazamientos secundarios a otro EM tendrán derecho al sistema de acogida únicamente mientras dure este procedimiento y recibirán apoyo para su retorno al EM responsable en el caso de una decisión final negativa sobre la segunda solicitud.
- Deberían ofrecerse opciones de retorno voluntario a este grupo de personas para facilitar unos procedimientos de retorno eficaces. La OIM y FRONTEX, entre otros, pueden desempeñar un papel importante en este sentido.
- Los obstáculos para el retorno (voluntario y forzado) deben ser continuamente supervisados y analizados para realizar aportaciones a cualquier grupo de coordinación de retornos de los EM que se establezca y en el que podrían participar también otras partes interesadas como FRONTEX o la OIM. Esto puede servir para la colaboración coordinada de la UE y los países de origen para eliminar obstáculos sistémicos, así como posibles reubicaciones de casos manifiestamente infundados a otros EM con una mejor predisposición hacia el país de origen para abordar obstáculos para el retorno.

Elementos que facilitan la implantación del procedimiento en frontera propuesto

1. A lo largo del procedimiento en frontera, resulta fundamental ofrecer a las nuevas llegadas la posibilidad de expresar su interés en solicitar asilo. Para ello, las autoridades implicadas en todos los pasos tienen la responsabilidad de profundizar sobre la posible intención de solicitar asilo. Asimismo, las llegadas deben tener acceso a información precisa sobre el derecho a solicitar asilo y lo que ello implica.
2. El procedimiento en frontera propuesto involucrará a distintos actores, incluidas las autoridades fronterizas, de asilo y de acogida y, en el caso de la reubicación, a otras autoridades de los correspondientes EM. La digitalización y un sistema de datos interoperable que permita el uso por parte de todas las autoridades implicadas de un país, así como el intercambio seguro de los datos necesarios con el país de reubicación, teniendo en cuenta los requisitos de protección de datos aplicables, facilitarían enormemente la implantación del procedimiento en frontera.
3. ACNUR y otras contrapartes, como las ONG y el personal jurídico, deberían tener acceso sin restricciones a las instalaciones de acogida y tramitación para garantizar la prestación de asistencia legal independiente y otros servicios y, en el caso de personas bajo mandato, para realizar visitas de seguimiento.
4. Dada la multitud de autoridades y otras entidades implicadas en el procedimiento en frontera propuesto, “estar bajo el mismo techo” podría ser el enfoque más adecuado para lograr el máximo intercambio de información y colaboración entre las distintas entidades. Especialmente, la incorporación desde el primer momento de las ONG/sociedad civil en el diseño y la gestión de este tipo de instalaciones de acogida es, en general, beneficiosa para los Estados.

Función de ACNUR y socios

ACNUR puede ofrecer apoyo en la implantación de dichos procedimientos en frontera de la siguiente manera:

- Apoyar a la Comisión Europea y los EM en el desarrollo o la coordinación del establecimiento de los pasos de los procedimientos en frontera propuestos en línea con los estándares internacionales y comunitarios, y ofrecer los conocimientos técnicos necesarios para garantizar el flujo de procesos

adecuado, como el análisis de los casos y su posterior triaje a los efectos de los procedimientos acelerados.

- Apoyar el desarrollo de herramientas específicas, basadas en ejemplos disponibles de buenas prácticas, para verificaciones y evaluaciones de vulnerabilidades como parte del procedimiento en frontera; y ofrecer el desarrollo de capacidades para las autoridades implicadas en los pasos 1 y 2.
- Ofrecer asesoramiento técnico sobre alternativas disponibles y adecuadas a la detención en el contexto fronterizo.
- Supervisar la acogida de las personas solicitantes de asilo – y la situación de detención en los casos en que se produzca- y ofrecer información general sobre protección internacional/acceso a procedimientos a las personas que han llegado, así como asesoramiento individual.
- Ofrecer orientación, formación y desarrollo de capacidades profesionales para las autoridades sobre el triaje de casos y apoyo para establecer controles de la calidad en la implementación del mecanismo de inicio del procedimiento de asilo.
- Apoyar los procedimientos que velan por el interés superior de las personas menores no acompañadas a los efectos de reubicación.
- A través de su función de control, identificar las lecciones aprendidas con las autoridades y otras contrapartes para su seguimiento con el objetivo de mejorar el sistema y reforzar el control de la calidad, incluida la movilización de recursos.
- Apoyar el desarrollo de parámetros e indicadores de seguimiento para asegurar la calidad del procedimiento en frontera.
- Apoyar el análisis de los obstáculos para el retorno.

Otras contrapartes, especialmente la EASO, FRONTEX y la OIM, también pueden desempeñar un papel fundamental en la implantación de los procedimientos en frontera propuestos. Concretamente, FRONTEX podría formar a las autoridades fronterizas responsables para garantizar el acceso al territorio y a los procedimientos de asilo de las personas solicitantes, así como su registro. La EASO, en colaboración con ACNUR, podría ayudar adoptando un enfoque armonizado en la verificación y evaluación de la vulnerabilidad, el seguimiento y análisis de los casos para su clasificación, así como prestar apoyo a los EM en primera línea de la UE para la implantación de los mecanismos de inicio del procedimiento de asilo y reubicación. FRONTEX y la OIM son colaboradores importantes para facilitar la ejecución de los retornos.

Referencias de interés

UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union, 25 de julio de 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>

UNHCR's Recommendations for the Croatian and German Presidencies of the Council of the European Union, 9 de enero de 2020, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5dee08387.html>

UNHCR Guidance on Responding to Irregular Onward Movement of Refugees and Asylum-Seekers, septiembre de 2019, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5d8a255d4.html>

UNHCR Preliminary Legal Observations on the Seizure and Search of Electronic Devices of Asylum- Seekers, 4 de agosto de 2017, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/59a5231b4.html>

ACNUR: Consideraciones jurídicas sobre la responsabilidad de los Estados en lo relativo a las personas que buscan protección internacional en las zonas de tránsito o "zonas internacionales" de los aeropuertos, 17 de enero de 2019, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5c4730a44.html>

Anexo: Procedimientos en frontera – Diagrama

