



European
Network on
Statelessness

Apatridia y el Pacto sobre Migración y Asilo de la UE: análisis y recomendaciones

ENERO 2021



Contenido

1. Introducción.....	3
1.1 European Network on Statelessness	3
1.2 Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea.....	3
1.3 Estructura de este informe.....	4
2. ¿Por qué la apatridia es relevante para el Pacto?.....	5
3. Comentarios generales sobre las propuestas del Pacto	7
3.1 Falta de consideración por la apatridia.....	7
3.2 Definición de «persona apátrida» y referencia a la Convención de 1954	7
3.3 Falta de atención a los derechos fundamentales y protección.....	8
3.4 Derechos de los menores migrantes.....	9
4. Análisis detallado y Recomendaciones.....	10
4.1 Propuesta de Reglamento por el que se introduce un control de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores ^[OBJ]	10
4.2 Propuesta del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración ^[OBJ]	15
4.3 Propuesta modificada de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional ^[OBJ]	17
4.4 Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor ^[OBJ]	19
4.5 Propuesta modificada de Reglamento relativo a la creación de «Eurodac» ^[OBJ]	20
4.6 Directiva sobre retorno refundida.....	21
4.7 Agencia de Asilo de la Unión Europea.....	23
5. Conclusión.....	24
6. Resumen de las recomendaciones	24

1. Introducción

1.1 European Network on Statelessness

La *European Network on Statelessness* (ENS) es una alianza de la sociedad civil formada por ONG, representantes comunitarios, activistas, abogados, académicos, y otras personas expertas independientes comprometidas para abordar el problema de las personas apátridas en Europa. Coordinada por su Secretaría, ENS cuenta actualmente con más de 150 miembros en 41 países europeos.¹ ENS organiza su trabajo en torno a tres pilares: desarrollo de leyes y políticas, sensibilización y capacitación. Ofrecemos regularmente asesoramiento experto y apoyo a una serie de partes interesadas, incluidos gobiernos e instituciones regionales.

1.2 Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea

En septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (el Pacto) que disponía un «enfoque integral que aúne la política en materia de migración, asilo, integración y gestión de fronteras».² La Comunicación de la Comisión se acompañó de un conjunto de cinco propuestas legislativas y una Hoja de ruta³ para implementar el Nuevo Pacto:

1. Propuesta de Reglamento por el que se introduce un control de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores (Reglamento relativo al control de fronteras exteriores)⁴
2. Propuesta modificada de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión Europea (Reglamento relativo al procedimiento de asilo)⁵
3. Propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y migración (RAM)⁶
4. Propuesta modificada de Reglamento sobre la creación del sistema «Eurodac» (Reglamento relativo al sistema «Eurodac»)⁷

¹ <https://www.statelessness.eu/about/members>

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité Europeo de las Regiones relativo al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo COM (2020) 609 final, p.2: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF

³ Anexo del Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité Europeo de las Regiones relativo al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo COM (2020) 609 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_2&format=PDF

⁴ 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/TXT/?qid=1601291190831&uri=COM%3A2020%3A612%3AFIN>

⁵ 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/?qid=1601291268538&uri=COM%3A2020%3A611%3AFIN>

⁶ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y 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/TXT/?qid=1601291110635&uri=COM%3A2020%3A610%3AFIN>

⁷ 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://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1601295417610&uri=COM%3A2020%3A614%3AFIN>

5. Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo (Reglamento relativo a la gestión de crisis)⁸

El Pacto se basa en anteriores propuestas de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), que siguen negociándose en distintas fases del proceso legislativo. Estas incluyen: Reglamento relativo a los requisitos de reconocimiento⁹, Directiva relativa a las normas para la acogida de solicitantes de protección internacional,¹⁰ Propuesta de Reglamento relativa a la Agencia de Asilo de la Unión Europea,¹¹ Propuesta de Reglamento por el que se establece un Marco de Reasentamiento y Admisión humanitaria en el marco de la UE¹², y la Propuesta de Directiva de Retorno.¹³

1.3 Estructura de este informe

Este informe dispone el análisis de ENS sobre las propuestas del Pacto centrándose en su posible impacto sobre los derechos fundamentales de las personas apátridas en un contexto migratorio en Europa. En primer lugar, explica por qué la apatridia es relevante en los debates de la política de migración y asilo de la UE. A continuación, ofrece una serie de comentarios y recomendaciones generales, antes de analizar cada una de las cinco propuestas y hacer recomendaciones específicas para la reforma legislativa a medida que avanzan las negociaciones. También reitera las recomendaciones relativas a la Directiva de Retorno y sugiere otras formas de garantizar que la apatridia se integre en los debates sobre asilo y migración, tanto en relación con el Pacto como con la reforma más amplia del SECA.

Es preciso señalar que este documento no pretende evaluar las implicaciones más amplias de los derechos fundamentales de las propuestas del Pacto ni comentar si son adecuadas para su finalidad. Lo que se pretende es, más bien, incluir la apatridia en el debate, basándose en el

⁸ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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/?qid=1601295614020&uri=COM%3A2020%3A613%3AFIN>

⁹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración COM/2016/ 0466 final 2016/02223 (COD), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal_on_beneficiaries_of_international_protection_-_subsidiary_protection_eligibility_-_protection_granted_en.pdf

¹⁰ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido) COM/2016/0465 final - 2016/0222 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1610987209767&uri=CELEX%3A52016PC0465>

¹¹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010 COM/2016/0271 final - 2016/0131 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0271>

¹² Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo COM/2016/0468 final - 2016/0225 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0468>

¹³ 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/resource.html?uri=cellar:829f9bec-b661-11e8-99ee-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF

análisis y las recomendaciones de otras organizaciones de la sociedad civil, entre las que se incluyen ECRE,¹⁴ Caritas Europa,¹⁵ KIND and Child Circle,¹⁶ y PICUM.¹⁷

2. ¿Por qué la apatridia es relevante para el Pacto?

La ajustada definición de persona apátrida en el tratado de ley internacional incluida en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (Convención de 1954) establece que una persona apátrida es «toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación».¹⁸ Además, según la Comisión de Derecho Internacional esta definición forma parte del derecho consuetudinario internacional.¹⁹ Ser apátrida es no tener nacionalidad. Para los más de 10 millones de personas apátridas de todo el mundo, esto puede significar la negación de muchos derechos básicos que la mayoría de las personas dan por sentados: ir a la escuela o al trabajo, casarse o registrar el nacimiento de un hijo, «existir» legalmente²⁰. En Europa, la apatridia afecta a más de medio millón de personas, tanto a las personas migrantes recientes como a las que han vivido en el mismo lugar durante generaciones.²¹ La apatridia suele estar ligada a otras causas originarias de los desplazamientos forzados, como la persecución de grupos étnicos, religiosos u otros grupos minoritarios, los conflictos armados y la discriminación.

Entre las personas apátridas que viven actualmente en Europa hay personas que llegaron en busca de protección internacional y que eran apátridas antes de abandonar su país de origen o que se han convertido en apátridas desde entonces.²² Según Eurostat, una media de alrededor del 3% de las personas solicitantes de asilo que llegan por primera vez al Espacio Económico Europeo cada año se registran como apátridas o de «nacionalidad desconocida».²³ Es muy probable que se trate de una subestimación debido a la falta de concienciación, capacidad y herramientas para identificar y registrar con precisión la apatridia en el contexto migratorio.²⁴ Una gran mayoría de personas refugiadas proviene de países (como Siria, Iraq, Irán, Afganistán, Eritrea, Somalia, y Sudán, entre otros) en los que, como consecuencia de la discriminación de las leyes de nacionalidad, sucesión de Estados o prácticas de privación de la nacionalidad, estos o sus hijos e hijas pueden ser apátridas o correr el riesgo de serlo.²⁵

¹⁴ Catherine Woollard, 'Editorial: Progress on the Pact: not in our name' European Council on Refugees and Exiles (Editorial, 18 December 2020), <https://ecre.org/progress-on-the-pact-not-in-our-name/>

¹⁵ Caritas Europa, 'Position Paper: Caritas Europa's analysis and recommendations on the EU Pact on Migration and Asylum' (Position Paper, December 2020), https://www.caritas.eu/wordpress/wp-content/uploads/2020/12/Position_Paper_EU_Pact_migration_Caritas_Europa_Dec_2020.pdf

¹⁶ Kids in Need of Defence Europe and Child Circle, 'Advanced protection for unaccompanied children in Europe by strengthening legal assistance' (January 2021)

¹⁷ PICUM, 'More detention, fewer safeguards: how the new EU Pact on Migration and Asylum creates new loopholes to ignore human rights obligations' (Statement, 14 October 2020), <https://picum.org/more-detention-fewer-safeguards-how-the-new-eu-pact-on-migration-and-asylum-creates-new-loopholes-to-ignore-human-rights-obligations/>

¹⁸ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, artículo 1, <https://www.acnur.org/5b43cea54.pdf>; NB. La definición de persona apátrida en la versión española de la Convención de 1954 es más restrictiva que la versión inglesa (y la francesa), ya que no tiene en cuenta la «aplicación de» la ley. Para más información: <https://index.statelessness.eu/node/197?language=es>

¹⁹ United Nations, Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries (2006), p. 49, <https://www.refworld.org/docid/525e7929d.htm>

²⁰ Para más información sobre las personas apátridas en el mundo: <https://www.unhcr.org/ibelong/es/>

²¹ Para más información sobre las personas apátridas en Europa: <https://www.statelessness.eu/>

²² Para más información sobre apatridia y el contexto de los refugiados en Europa: <https://statelessjourneys.org/>

²³ Eurostat, Asylum and first-time asylum applicants by citizenship, age and sex - annual aggregated data:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table?lang=en

²⁴ ENS and Institute on Statelessness & Inclusion, 'Addressing statelessness in Europe's refugee response: gaps and opportunities' (2019), https://statelessjourneys.org/wp-content/uploads/StatelessJourneysAddressing_statelessness_in_Europ_refugee_response-FINAL.pdf

²⁵ Ver: <https://statelessjourneys.org/>

El hecho de que una persona solicitante de asilo sea apátrida es con frecuencia crítico a la hora de evaluar su petición de protección internacional. Que una persona sea apátrida o nacional de su país de origen no solo influye en el proceso de resolución, sino en los derechos de nacionalidad de sus hijos e hijas y en el acceso a trámites como el de reagrupación familiar, reasentamiento o naturalización (así como la posibilidad de retorno) porque es poco probable que posean documentación que acredite su identidad o vínculos familiares.²⁶ Las personas apátridas tienen derechos específicos en virtud del derecho internacional y corren el riesgo de sufrir más discriminación y violaciones de derechos si no se identifica su condición de apátridas y se actúa en consecuencia.

Aún existe un vacío entre este marco internacional y la conciencia y el respeto por la puesta en práctica de estos derechos, a pesar de que la mayoría de los Estados miembros de la UE forman parte de instrumentos internacionales relevantes, como la Convención de 1954²⁷ (que, además de la definición de persona apátrida, establece un conjunto de derechos y prestaciones claras para las personas apátridas en un contexto migratorio). A menudo, las personas apátridas se enfrentan a años de incertidumbre, destitución, y de manera repetida y prolongada a detención migratoria.²⁸ Sin embargo, la solución para abordar estos problemas es relativamente sencilla y puede lograrse si se establecen mejores mecanismos para identificar a las personas apátridas que encuentran las autoridades en el contexto de procedimiento de asilo y migración, y unos procedimientos para el reconocimiento de la apatridia específicos que sean justos, eficientes y de fácil acceso. Esto permitiría a los Estados identificar y determinar quiénes son apátridas en su territorio y garantizar que se les conceda protección, cumpliendo con sus obligaciones en virtud del derecho internacional y proporcionando una solución integral y sostenible para las personas que no pueden regresar a su país de origen o de residencia anterior.

Actualmente, pocos países europeos cuentan con procedimientos específicos de este tipo²⁹ y, a pesar de las múltiples referencias a «las personas apátridas», el acervo de asilo de la UE no contiene ninguna referencia a la Convención de 1954 ni a los derechos que corresponden a las personas apátridas en Europa, así como a ningún mecanismo para identificar y abordar con precisión la apatridia. El apartado 2 del artículo 67 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que en el espacio de libertad, seguridad y justicia «los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países» lo que, leído junto con otras disposiciones de los Tratados, incluye a las personas apátridas en el ámbito del Derecho de la UE y permite a la UE fijar las condiciones de entrada y residencia. El Derecho derivado en materia de asilo y migración debe defender los valores de la UE³⁰ y los derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como distinguir, cuando sea necesario, las necesidades particulares de las personas apátridas de las de nacionales de terceros países. También se ha señalado la importancia de la armonización

²⁶ ENS and Institute on Statelessness & Inclusion, 'Addressing statelessness in Europe's refugee response: gaps and opportunities' (2019), https://statelessjourneys.org/wp-content/uploads/StatelessJourneysAddressing_statelessness_in_Europ_refugee_response-FINAL.pdf

²⁷ Solo tres Estados miembros de la UE no se han adherido aún a la Convención de 1954: Chipre, Estonia y Polonia.

²⁸ ENS, 'Protecting stateless persons from arbitrary detention: an agenda for change' (2017), https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/ENS_LockInLimbo_Detention_Agenda_online.pdf

²⁹ Para más detalle sobre Derecho interno, política, y práctica: <https://index.statelessness.eu/>

³⁰ Tratado de la Unión Europea, artículos 2 y 3.

y el establecimiento de un marco común para la identificación y protección de las personas apátridas en toda la UE.³¹

3. Comentarios generales sobre las propuestas del Pacto

3.1 Falta de consideración por la apatridia

A pesar de la importancia de la apatridia en la agenda política de migración y asilo de la UE, tal y como se ha expuesto anteriormente, del cada vez mayor número de personas apátridas entre quienes buscan protección en Europa, y de la creciente atención sobre el impacto de la apatridia en el asilo en la UE,³² la cuestión no se aborda en ninguna parte del Pacto. Esto ocurre a pesar de las múltiples promesas y compromisos anteriores de la UE³³ de promover el intercambio de información y las buenas prácticas en materia de apatridia, prevenir y reducir la apatridia, y proteger los derechos de las personas apátridas, incluidos los menores.³⁴ A nuestro parecer, se trata de una importantísima oportunidad perdida para resaltar con mayor claridad la necesidad de integrar la apatridia en los debates sobre asilo y migración y garantizar respuestas legales y políticas adecuadas para proteger los derechos de las personas refugiadas apátridas y las personas migrantes de acuerdo con el derecho internacional. Esta laguna es especialmente lamentable si tenemos en cuenta los ambiciosos planes de acción y los recientes compromisos multilaterales adoptados en otras regiones del mundo para erradicar la apatridia y proteger a las personas apátridas.³⁵ Para conservar la credibilidad de su compromiso vital con terceros países y socios externos en cuestiones relacionadas con la migración, el asilo y los derechos humanos, la UE debe poner en marcha una estrategia global para abordar la apatridia y garantizar su integración en todos los ámbitos políticos pertinentes.³⁶

3.2 Definición de «persona apátrida» y referencia a la Convención de 1954

Existen numerosas referencias a las «personas apátridas» en el acervo de la UE en materia de migración y asilo, pero la definición de «persona apátrida» de la Convención de 1954 no se menciona en ninguna parte, a pesar de que el Derecho de la UE incorporó esta definición en 2004 con el Reglamento sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (artículo

³¹ Para más detalle ver Katja Swider and Maarten den Heijer, 'Why Union Law Can and Should Protect Stateless Persons' European Journal of Migration and Law 19 (2017) 101-135; Gábor Gyulai, 'Statelessness in the EU Framework for International protection' European Journal of Migration and Law 14 (2012) 279-295; Prof. Gerard-René de Groot, Katja Swider, Dr Olivier Vonk, Practices and Approaches in EU Member States to Prevent and End Statelessness, Study for the LIBE Committee (European Parliament, November 2015); Noémi Radnai, 'Statelessness Determination in Europe: towards the implementation of regionally harmonised national SDPs' Statelessness Working Paper Series No. 2017/08, Institute on Statelessness and Inclusion (2017), https://files.institutesi.org/WP2017_08.pdf.

³² Informe de la EASO sobre el Asilo 2020, p. 18-21 y 170-172 <https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020.pdf>

³³ Ver, por ejemplo, «Conclusiones del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la apatridia», diciembre de 2015, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/12/04/council-adopts-conclusions-on-statelessness/>

³⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2018, sobre la protección de los menores migrantes (2018/2666(RSP)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0201_ES.html

³⁵ Ver, por ejemplo, Regional Refugee Instruments & Related, Brazil Declaration and Plan of Action (3 December 2014), <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&dclid=548707d04>, Regional Treaties, Agreements, Declarations and Related, Abidjan Declaration of Ministers of ECOWAS Member States on Eradication of Statelessness (25 February 2015),

³⁶ Las recomendaciones aparecen subrayadas a lo largo del texto y recogidas al final del documento.

1, apartado h) y la jurisprudencia correspondiente.³⁷ Como se ha señalado anteriormente, el TFUE asimila a las «personas apátridas» con los «nacionales de terceros países» a efectos de la legislación de la UE en materia de asilo y migración,³⁸ sin embargo, es crucial que se tengan en cuenta las necesidades particulares de protección de las personas apátridas, así como sus derechos en virtud del derecho internacional y de los derechos humanos. La adecuada protección de las personas apátridas requiere una pronta identificación de la apatridia o del riesgo de apatridia, lo que constituye hoy en día una laguna en el acervo de la UE en materia de asilo. Además, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha determinado recientemente que el fracaso en la identificación de la apatridia y en la evaluación de la nacionalidad de un menor supone una violación del derecho a la nacionalidad.³⁹

Para hacer valer las obligaciones existentes en el derecho internacional y facilitar la identificación de las personas apátridas y los que corren el riesgo de serlo entre las personas refugiadas y migrantes, es crucial la incorporación de una referencia explícita a la Convención de 1954 en las propuestas del Pacto, así como la introducción de una definición de «persona apátrida» acorde con el artículo 1 de la Convención de 1954, como ya se ha incluido en la legislación de la UE vigente (artículo 1, apartado h, del Reglamento sobre Seguridad Social de 2004). La ejecución de un marco común respecto a la protección de las personas apátridas a nivel de la UE contribuiría a la defensa de los derechos humanos y a asegurar que los Estados miembros de la UE respetan sus obligaciones internacionales bajo la Convención de 1954 y en conformidad con los compromisos globales para la erradicación de la apatridia.⁴⁰

3.3 Falta de atención a los derechos fundamentales y protección

Compartimos la preocupación de otros actores de la sociedad civil⁴¹ respecto a que las propuestas del Pacto introducen, en general, una importante complejidad al centrarse en la externalización, la disuasión, la contención y el retorno por encima de las garantías procesales, los derechos fundamentales y la identificación de las necesidades de protección. Estas tendencias resultan especialmente preocupantes en el caso de las personas apátridas o aquellas que corren el riesgo de serlo, ya que, al carecer de marcos jurídicos y políticos adecuados para la identificación y reconocimiento de la apatridia, así como para la debida concesión de protección en virtud de la Convención de 1954, a menudo se ven atrapadas en sistemas que criminalizan su condición de personas inmigrantes irregulares y las someten a procedimientos de detención y retorno, lo que empuja a muchas a la indigencia sin que exista ninguna perspectiva real de regularización o retorno.

³⁷ Reglamento (CE) n° 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0883>. Ver también: Judgment of the Court of 11 October 2001, Khalil and Others, Joined Cases C-95/99 to C-98/99 and C-180/99, ECLI:EU:C:2001:532.; en esta sentencia relativa a un reglamento sobre la aplicación de los regímenes de seguridad social, el Tribunal de Justicia declaró que no se puede criticar al Consejo por haber incluido también en el reglamento a las personas apátridas y a las personas refugiadas residentes en el territorio de los Estados miembros, con el fin de tener en cuenta las obligaciones internacionales de los Estados miembros, incluso a la luz de la Convención de 1954.

³⁸ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 67, apartado 2.

³⁹ Zhao v. the Netherlands (2020) CCPR/C/130/D/2918/2016 (UN Human Rights Committee, 28 December 2020).

⁴⁰ ACNUR, Campaña #IBelong, <https://www.unhcr.org/ibelong/es/>

⁴¹ Declaración conjunta, El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo: para empezar de nuevo y evitar los errores del pasado, es necesario abordar los elementos de riesgo y ampliar los aspectos positivos (6 de octubre de 2020), <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/11/NGO-Statement-Pact-Oct-2020-ES-FINAL.pdf>

Por lo tanto, es aún más esencial que se reconozcan los derechos y las circunstancias específicas de las personas apátridas en las propuestas del Pacto, y que se incorporen mecanismos para identificar y determinar de manera efectiva la apatridia para evitar que más personas queden en el limbo, así como para supervisar sus derechos fundamentales.

3.4 Derechos de los menores migrantes

Acogemos con agrado el refuerzo del papel de los tutores, la mayor atención prestada a la supervisión, la relajación de las normas sobre pruebas para la reagrupación familiar y el aumento de las referencias al interés superior del menor incluidas en el Pacto. Sin embargo, compartimos la preocupación de otros actores de la sociedad civil⁴² sobre el impacto de las propuestas del Pacto, en general, sobre los derechos y el interés superior de los menores migrantes, incluidos los menores apátridas o en riesgo de serlo⁴³.

Los menores no están excluidos del nuevo control obligatorio previo a la entrada en la frontera (véase el punto 4.1), lo que significa que todos los menores que llegan de forma irregular a la frontera podrían ser detenidos durante cinco o incluso hasta diez días. Además, los menores de 12 a 18 años que viajan con familias no están exentos del procedimiento fronterizo y, por tanto, corren el riesgo de ser detenidos hasta diez meses en situaciones de crisis (véase 4.3). Esta distinción arbitraria entre menores por encima y por debajo de los 12 años viola tanto la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas como la Carta de Derechos Fundamentales de la UE⁴⁴, así como los instrumentos jurídicos existentes que comprenden el acervo de la UE en materia de asilo, que definen al «menor» como cualquier persona menor de 18 años.⁴⁵ Esto, combinado con la falta de mecanismos para identificar la apatridia, significa que los menores apátridas acompañados de más de 12 años corren el riesgo de sufrir una detención prolongada en la frontera⁴⁶ y la violación de sus derechos bajo la Convención de 1954 y la Convención sobre los Derechos del Niño, incluido el derecho a tener una nacionalidad.⁴⁷

Esto subraya aún más la necesidad de que las propuestas del Pacto reconozcan los derechos y las circunstancias específicas de las personas apátridas, incluidos los menores apátridas, y refuercen los mecanismos de detección para poder identificar eficazmente a la apatridia, a los que se declaran personas apátridas o aquellas personas que corren el riesgo de serlo, así como para garantizar que estas personas sean remitidas fuera de la frontera lo antes posible a los procedimientos de protección internacional pertinentes, incluidos los procedimientos para el reconocimiento de la apatridia. En el caso de los menores en familia, esto también puede requerir una evaluación individual cuando sus circunstancias indican que pueden

⁴² Joint statement on the impact of the Pact on Migration and Asylum on children in migration (December 2020):

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Joint-Statement-on-EU-Pact-on-Migration-and-Asylum.pdf>

⁴³ ACNUR, Conclusión N.º 107 sobre los niños en situación de riesgo, 5 octubre 2007, No. 107 (LVIII) – 2007,

<https://www.refworld.org/es/docid/50ab8d6e2.html>

⁴⁴ Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU, artículo 1; Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, artículo 24.

⁴⁵ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, artículo, letra L, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0032&qid=1619773637805>; Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, artículo 2, letra K, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>

⁴⁶ ACNUR, «Posición de ACNUR respecto a la detención de niños refugiados y migrantes en el contexto migratorio» (2017) <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opedocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5b226a384>

⁴⁷ Convención de los Derechos del Niño de la ONU, artículos 7 y 8.

estar en riesgo de apatridia, por ejemplo, cuando el menor no ha podido adquirir la nacionalidad de uno de sus padres.⁴⁸ No se debería dar por sentado que un menor posee la nacionalidad de sus padres. La provisión de salvaguardias, junto con la asistencia legal gratuita y de calidad⁴⁹ y, en el caso de que los menores no estén acompañados, el nombramiento oportuno de un tutor, deben garantizarse para todos los menores con el fin de facilitar una identificación precisa y el reconocimiento de la apatridia en beneficio del interés superior del menor.

4. Análisis detallado y Recomendaciones

En esta sección, exponemos nuestro análisis de cada una de las cinco propuestas y sus posibles impactos en las personas apátridas. Hacemos recomendaciones de modificación y destacamos las consideraciones para la aplicación de cada propuesta con el fin de garantizar la protección de los derechos de las personas apátridas en un contexto migratorio. También abordamos y hacemos recomendaciones en relación con la reforma más amplia del SECA (concretamente sobre la Directiva de Retorno refundida y la Agencia de Asilo de la UE).

4.1 Propuesta de Reglamento por el que se introduce un control de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores⁵⁰

Esta propuesta introduce un proceso de control previo a la entrada para los solicitantes de protección internacional y las personas que llegan de forma irregular a una frontera de la UE, incluidos los menores, y los desembarcados tras una operación de búsqueda y rescate. El control también se aplicará a las personas que se encuentren en el territorio de un Estado miembro de la UE en determinadas circunstancias. El objetivo declarado es reforzar el control de las personas que entran en el espacio Schengen y remitirlas a un procedimiento adecuado. Para ello, propone un nuevo procedimiento de cinco días (prorrogable en circunstancias excepcionales) que consiste en:

- (a) Una comprobación preliminar de salud y vulnerabilidad;
- (b) Una comprobación de la identidad, incluyendo la verificación de la información con las bases de datos europeas;
- (c) Un registro de los datos biométricos;
- (d) Un control de seguridad mediante una consulta de las bases de datos nacionales y de la Unión pertinentes.

La propuesta también prevé que los Estados miembros de la UE establezcan mecanismos de control independientes para supervisar y tramitar las denuncias relacionadas con los derechos fundamentales en la frontera. Se prevé que Frontex y la Agencia de Asilo de la Unión Europea desempeñen un papel de acompañamiento y apoyo al control, así como un

⁴⁸ Initiative for Children in Migration, No child should be stateless: ensuring the right to a nationality for children in migration in Europe (2020), https://www.statelessness.eu/sites/default/files/2020-09/ENS_Right-to-a-nationality-for-children-inmigration.pdf

⁴⁹ Kids in Need of Defence Europe and Child Circle, 'Advanced protection for unaccompanied children in Europe by strengthening legal assistance', (January 2021), <https://static1.squarespace.com/static/5fa53b246a2b4b04df87d4a3/t/6010275b3d4e0f50867a1b00/1611671395682/ChildcircleKINDreport.pdf>

⁵⁰ 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/TXT/?qid=1601291190831&uri=COM%3A2020%3A612%3AFIN>

papel de la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA) para elaborar orientaciones generales y, a petición de los Estados miembros de la UE, apoyar el desarrollo de los mecanismos nacionales independientes de control.

Compartimos las preocupaciones generales expresadas por otros en torno a la introducción de un nuevo y complejo procedimiento en la frontera, la «ficción de la no entrada»,⁵¹ la falta de claridad sobre el uso de la detención, el paso de la detención de menores como último recurso a una posible inevitabilidad,⁵² las condiciones de recepción, el acceso de las ONG a las personas sometidas a procedimientos fronterizos, las implicaciones de las decisiones tomadas en el cribado y el uso de los datos recogidos.⁵³ Con respecto al impacto particular de las propuestas sobre los derechos de las personas apátridas, centramos nuestros comentarios en cuatro áreas clave: la supervisión de los derechos fundamentales, la identificación y el registro de la apatridia, el formulario de información y el resultado del control.

I. Control de los derechos fundamentales (artículo 7)

La introducción de un mecanismo de supervisión para garantizar el cumplimiento de la legislación comunitaria e internacional es bienvenida, pero deben establecerse medidas para garantizar su aplicación efectiva y apoyamos las recomendaciones de otros actores de la sociedad civil en este sentido.⁵⁴ Los derechos específicos de las personas apátridas en la legislación internacional (incluida la Convención de 1954) deben formar parte del proceso de supervisión, y las orientaciones que debe emitir la FRA (artículo 7.2) deben contener una referencia a las normas pertinentes para la prevención y la reducción de la apatridia, así como la identificación, la remisión y la protección de las personas apátridas en el contexto migratorio.

II. Identificación de la apatridia (artículos 2 y 9)

Como se ha señalado arriba, es vital que se identifique la apatridia lo más temprano posible en los procedimientos de asilo y migración, ya que esto puede repercutir en la evaluación de una solicitud de protección internacional, en la evaluación del interés superior del menor, en la inclusión y en la viabilidad del retorno y la legalidad de la detención. Por lo tanto,

⁵¹ UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, para. 12:

<https://www.refworld.org/docid/5a1293a24.html>; Comité de los Derechos del Niño de la ONU (CRC), Observación General n.º 6 (2005), Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen CRC/GC/2005/6, apdo. 12, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ffd3eb72>

⁵² Joint statement on the impact of the Pact on Migration and Asylum on children in migration (December 2020): <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Joint-Statement-on-EU-Pact-on-Migration-and-Asylum.pdf>; Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW), Observación general conjunta n.º 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares n.º 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, apdo. 5 disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/343/68/PDF/G1734368.pdf?OpenElement4>

⁵³ ECRE, 'Screening out rights? Delays, detention, data concerns and the EU's proposal for a pre-entry screening process' (Policy

Note, December 2020), <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/12/Policy-Note-30.pdf>

⁵⁴ ECRE, 'ECRE Comments on the Commission Proposal for a Screening Regulation COM (2020) 612' (Diciembre 2020), pp. 36-39, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/12/ECRE-Comments-COM2020-612-1-screening-December-2020.pdf>

recomendamos que se haga una referencia explícita a las personas apátridas, identificando la apatridia o el riesgo de apatridia como un factor de vulnerabilidad, que se registre en la detección y que requiera una derivación inmediata fuera de la frontera. También apoyamos las enmiendas propuestas por otras organizaciones de la sociedad civil para garantizar que «siempre se debe realizar una comprobación adecuada de la vulnerabilidad de todas las personas sometidas al control»:⁵⁵

Artículo 9.2: Si procede, se comprobará Los Estados miembros deberán comprobar si las personas sometidas a un proceso de evaluación mencionadas en el apartado 1 se encuentran en una situación vulnerable, son víctimas de tortura, son apátridas o están en riesgo de apatridia, o tienen necesidades especiales en materia de acogida o procedimientos en el sentido del artículo 20 21 de la Directiva sobre las condiciones de acogida [refundida].

Artículo 9.3: Cuando existan indicios de vulnerabilidades o de necesidades especiales en materia de acogida o procedimientos, el nacional de un tercer país afectado recibirá un apoyo adecuado y oportuno en vista de su salud física y mental. En el caso de los menores, el apoyo se prestará a través de personal formado y cualificado para encargarse de los menores, y en cooperación con las autoridades de protección del menor. Cuando una persona alegue no tener nacionalidad o cuando concurren razones de peso para creer que la persona puede ser apátrida, ello debería ser registrado provisionalmente a la espera de un examen completo sobre si la persona es apátrida en un procedimiento separado.

Además de modificar el artículo 9, también se sugiere que la definición de apátrida se incluya en el artículo 2 como un nuevo apartado, de acuerdo con la definición ya prevista en otra legislación de la UE.⁵⁶

Artículo 2.6: «persona apátrida» tendrá el significado que se le atribuye en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, firmada en Nueva York el 28 de septiembre de 1954.

III. Formulario de entrevista (artículo 13)

El formulario de entrevista al que se refiere el artículo 13 y que figura en el anexo del Reglamento establece la información que debe registrarse tras el control. Este es el único documento que se emite tras el control y contendrá información que puede ser crucial para la remisión y el procedimiento posterior. Hasta la fecha no ha habido ningún procedimiento normalizado para identificar y registrar la apatridia a la llegada a un Estado miembro, por lo que las personas refugiadas y las personas migrantes apátridas, incluidos los menores, a menudo reciben una asignación de nacionalidad errónea por parte de los funcionarios durante los procedimientos de detección basados en su país de origen o en el idioma o idiomas que hablan, o pueden ser registrados como de «nacionalidad desconocida»,⁵⁷ lo que

⁵⁵ Ibid, pp. 19-20

⁵⁶ Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, artículo 1, apartado h.

⁵⁷ ENS and Institute on Statelessness & Inclusion, 'Addressing statelessness in Europe's refugee response: gaps and opportunities' (2019), https://statelessjourneys.org/wp-content/uploads/StatelessJourneys-Addressing_statelessness_in_Europ_refugee_response-FINAL.pdf

ha dado lugar a violaciones del derecho a la nacionalidad.⁵⁸ Si se pasa por alto la apatridia o se registra erróneamente la nacionalidad en esta fase, podría ser muy difícil de corregir más adelante. Los funcionarios responsables de identificar y registrar los datos de nacionalidad suelen desconocer la apatridia y quiénes pueden verse afectados. Las autoridades competentes disponen de muy poca formación o recursos de información, lo que puede dar lugar a conceptos erróneos sobre la nacionalidad y la apatridia. Incluso si se identifica la apatridia, los funcionarios pueden no saber cómo proceder si no existen sistemas para registrarla y remitir a las personas a un procedimiento para el reconocimiento de la apatridia para que se determine su condición de apátrida.

Nos hacemos eco de las preocupaciones planteadas y apoyamos las recomendaciones realizadas por otros actores de la sociedad civil para modificar el artículo 13.⁵⁹ Además, recomendamos que se inserte una referencia específica a la apatridia en el artículo 13(b), así como una referencia a la «información sobre los miembros de la familia» en el artículo 13(c), para facilitar el registro de la apatridia y el riesgo de apatridia de todos los miembros de la familia durante el control:

Artículo 13: Al finalizar el control, las autoridades competentes cumplimentarán el formulario contemplado en el anexo I sobre las personas a que hacen referencia los artículos 3 y 5, y que contiene:

- a) nombre, fecha y lugar de nacimiento y sexo;
- b) indicación inicial de nacionalidades o apatridia, países de residencia anteriores a la llegada y lenguas habladas;
- c) información sobre familiares; [...]

En consonancia con lo anterior, el anexo de la propuesta de Reglamento por el que se establece un control de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores⁶⁰ también debería modificarse para reflejar las modificaciones del artículo 13.

IV. Resultado del control (artículo 14)

Apoyamos la recomendación de otros actores de la sociedad civil de que la decisión sobre el resultado del control implique a las autoridades decisorias de asilo y sea susceptible de recurso, ya que tiene consecuencias de gran alcance para el acceso a la protección, así como la decisión de que las personas tengan acceso a asistencia jurídica para buscar un recurso efectivo.⁶¹ Para las personas apátridas, quienes pueden enfrentarse a obstáculos adicionales

⁵⁸ Zhao contra Países Bajos (2020) CCPR/C/130/D/2918/2016 (Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 28 de diciembre, 2020)

⁵⁹ ECRE, 'ECRE Comments on the Commission Proposal for a Screening Regulation COM (2020) 612' (December 2020), pp. 29-30, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/12/ECRE-Comments-COM2020-612-1-screening-December-2020.pdf>; Joint statement on the impact of the Pact on Migration and Asylum on children in migration (December 2020): <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Joint-Statement-on-EU-Pact-on-Migration-and-Asylum.pdf>

⁶⁰ Anexo de la 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/TXT/?qid=1601291190831&uri=COM%3A2020%3A612%3AFIN>

⁶¹ ECRE, 'ECRE Comments on the Commission Proposal for a Screening Regulation COM (2020) 612' (December 2020), pp. 32-36, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/12/ECRE-Comments-COM2020-612-1-screening-December-2020.pdf>; Kids in Need of Defence Europe and Child Circle, 'Advanced protection for unaccompanied children in Europe by

para demostrar su identidad y sus necesidades de protección y quienes pueden optar a diferentes vías de protección como personas apátridas en virtud de la Convención de 1954 en función del Estado miembro de la UE en el que se encuentren,⁶² es fundamental que existan salvaguardias para garantizar que las autoridades de control no impidan el acceso a los procedimientos de protección internacional y/o a los procedimientos para el reconocimiento de la apatridia dedicados.⁶³ Las salvaguardias específicas para los menores también son esenciales a este respecto para garantizar que los menores apátridas o en riesgo de apatridia tengan acceso a una protección adecuada que favorezca su interés superior, incluso cuando esto requiera la remisión a un procedimiento para el reconocimiento de la apatridia basado en los derechos del menor y sensible a los mismos.

Recomendamos que se tenga en cuenta específicamente a las personas apátridas en el resultado del control, introduciendo la siguiente disposición:

Artículo 14.8: A pesar de las disposiciones anteriores, las personas identificadas como apátridas o en riesgo de serlo durante el control serán remitidas a las autoridades competentes para que procedan a una determinación completa respecto a si la persona es apátrida y ofrezcan una protección adecuada, de acuerdo con el derecho interno. Si la persona ha presentado una solicitud de protección internacional, el reconocimiento de la apatridia se llevará a cabo bien paralelamente o después de la determinación de dicha solicitud, sin perjuicio de la primacía del estatuto de protección internacional y respetando plenamente el principio de confidencialidad.

También observamos que el artículo 14 establece que a las personas que no solicitaron protección internacional se les puede denegar la entrada o remitirlas a procedimientos de retorno en determinadas condiciones. La falta de consideración de otros posibles resultados para las personas identificadas como apátridas o en riesgo de serlo es preocupante. Las personas apátridas están protegidas por la Convención de 1954 y tienen derecho a otras formas de protección según la legislación nacional, además de a solicitar protección internacional. Como se especifica en el Manual de retorno de la UE⁶⁴ y el Foro Consultivo sobre los Derechos fundamentales de Frontex,⁶⁵ la situación particular de las personas apátridas debe ser considerada en los procedimientos de retorno. Sin unos mecanismos adecuados para identificar la apatridia, estas personas siguen corriendo el riesgo de ser detenidos arbitrariamente cuando no hay ninguna perspectiva real de expulsión (véase el apartado 4.6).⁶⁶

strengthening legal assistance', (January 2021),

https://static1.squarespace.com/static/5fa53b246a2b4b04df87d4a3/t/6010275b3d4e0f50867a1b00/1611671395682/Child_circleKINDreport.pdf

⁶² Para más información sobre derecho interno, política, y práctica en este ámbito, véase: <https://index.statelessness.eu/>

⁶³ Véase también nuestra recomendación en el apartado 4.4 de excluir a las personas apátridas de los procedimientos fronterizos de asilo.

⁶⁴ Anexo de la Recomendación de la Comisión por la que se establece un «Manual de Retorno» común destinado a ser utilizado por las autoridades competentes de los Estados miembros en las tareas relacionadas con el retorno C/2017/6505 Anexo 1, Apartado 14.4.1, p. 72, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338&qid=1620289075773&from=ES>

⁶⁵ European Border and Coast Guard Agency (Frontex), 'Seventh Annual Report of the Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights' (2019), p. 60, https://www.statewatch.org/media/1381/consultative-forum-on-fundamentalrights_seventh-annual-report_2019.pdf

⁶⁶ ENS, 'Protecting stateless persons from arbitrary detention: an agenda for change' (2017), https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/ENS_LockInLimbo_Detention_Agenda_online.pdf

El artículo 15, apartado 4 de la Directiva sobre retorno⁶⁷ establece que cuando parezca haber desaparecido la perspectiva razonable de expulsión, el internamiento dejará de estar justificado y la persona en cuestión deberá ser puesta en libertad inmediatamente. Es fundamental que el proceso de selección tenga en cuenta los intentos anteriores de retorno de una persona y cualquier factor que influya en la posibilidad de expulsión de estas, para garantizar que las personas apátridas no sean sometidas repetidamente a revisiones, procedimientos de retorno y detenciones. Como ya han señalado otros actores de la sociedad civil⁶⁸ y resaltado por el Parlamento Europeo,⁶⁹ reiteramos que las autoridades deberían considerar la posibilidad de ofrecer un derecho de estancia en virtud del artículo 6, apartado 4 de la Directiva sobre retorno si la investigación demuestra que la persona ya ha sido objeto de un procedimiento de retorno en el pasado y siguen existiendo obstáculos que impiden el retorno.

4.2 Propuesta del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración⁷⁰

El objetivo declarado del Reglamento sobre la gestión del Asilo y la Migración (RAM) es sustituir el actual Reglamento de Dublín y proporcionar un nuevo mecanismo de solidaridad «flexible y adaptivo». La propuesta también pretende facilitar la cooperación con terceros países en materia de retorno y readmisión, poniendo en marcha «una política exterior amplia y ambiciosa basada en la asociación con terceros países». Incluye una nueva opción para que los Estados miembros de la UE se ayuden mutuamente a realizar retornos en forma de «patrocinio de retornos». También incluye una modificación de la Directiva sobre residentes de larga duración para acortar el plazo en el que los beneficiarios de protección internacional pueden obtener el estatuto de residente de larga duración.

Nuestros comentarios sobre el RAM se centran en tres ámbitos: el nuevo mecanismo de patrocinio de retornos propuesto, la modificación de la Directiva sobre residentes de larga duración y las normas relativas a las pruebas para permitir la reagrupación familiar.

I. Patrocinio de retornos (considerando 27 y artículo 55)

El Reglamento propone que los Estados miembros puedan optar por aportar su contribución solidaria en forma de «patrocinio de retornos», que puede conllevar medidas como el asesoramiento sobre el retorno y la reintegración, programas de retorno voluntario asistido y diálogo de orientación con terceros países para facilitar la readmisión y garantizar la entrega de un documento de viaje válido. Si los esfuerzos para el retorno de la persona siguen siendo infructuosos después de ocho meses, los Estados miembros patrocinadores

⁶⁷ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

⁶⁸ ECRE, 'ECRE Comments on the Commission Proposal for a Screening Regulation COM (2020) 612' (December 2020), p. 33, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/12/ECRE-Comments-COM2020-612-1-screening-December-2020.pdf>

⁶⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre la aplicación de la Directiva sobre retorno (2019/2208(INI)), apartado 23, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0362_ES.html

⁷⁰ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y 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/TXT/?qid=1601291110635&uri=COM%3A2020%3A610%3AFIN#>

trasladarían a las personas en cuestión desde el Estado miembro a su propio territorio y continuarían sus esfuerzos para trasladarlas de acuerdo con la Directiva sobre el retorno.

La propuesta no incluye explícitamente a las personas apátridas en el mecanismo de patrocinio del retorno, refiriéndose a los «nacionales de terceros países en situación irregular» (artículo 55), y sugiriendo que los Estados miembros participantes «deberán indicar las nacionalidades de los terceros países para los que están dispuestos a apoyar el retorno». Instamos a que se excluya explícitamente a las personas apátridas del patrocinio del retorno, debido a las importantes barreras a las que se enfrentan. Si la apatridia de una persona resulta evidente o se evidencia durante los procedimientos de patrocinio del retorno, la persona debe ser remitida a un procedimiento pertinente para determinar su apatridia y sus necesidades de protección. Para que esto ocurra en la práctica, es esencial que las autoridades competentes conozcan bien la apatridia, los derechos de las personas apátridas según el derecho internacional y los procedimientos pertinentes a los que se puede remitir a las personas desde los procedimientos de retorno para determinar su apatridia.

Proponemos que se incluya un nuevo párrafo al artículo 55:

Artículo 55.5: El presente artículo se entiende sin perjuicio de los derechos de las personas apátridas y de su remisión a los procedimientos pertinentes de la legislación nacional para reconocer su apatridia y ofrecerles una protección adecuada.

II. Modificación de la Directiva 2003/109/CE (Directiva sobre residentes de larga duración) (considerando 39 y artículo 71)

Es muy de agradecer que, como medida para facilitar la integración, el RAM proponga acortar a tres años el periodo de tiempo que deben esperar los beneficiarios de protección internacional para obtener el estatuto de residente de larga duración. Recomendamos encarecidamente que se incluya explícitamente en esta disposición a los beneficiarios de protección en virtud de la Convención de 1954 («estatuto de persona apátrida») (en aquellos Estados miembros que ofrecen un estatuto de protección específico para las personas apátridas):

Considerando 39: Al mismo tiempo, y dada la importancia de facilitar la integración completa de los beneficiarios de protección internacional en el Estado miembro de residencia, debe contemplarse la posibilidad de obtener el estatuto de residente de larga duración en un plazo más breve. Los beneficiarios de protección internacional, así como las personas beneficiarias de protección en virtud de la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas, deben poder obtener el estatuto de residente de larga duración en el Estado miembro que les concedió protección ~~internacional~~ después de tres años de permanencia ininterrumpida y legal en dicho Estado miembro. En lo que respecta a otras condiciones para obtener el estatuto, los beneficiarios de protección ~~internacional~~ deben cumplir las mismas condiciones que otros nacionales de terceros países. Procede, por tanto, modificar la Directiva 2003/109/CE 42 del Consejo en consecuencia.

Artículo 71.1: La Directiva 2003/109/CE se modifica de la siguiente manera: El artículo 4 se modifica como sigue: a) en el apartado 1 se añade el párrafo siguiente: «Con respecto a los beneficiarios de protección internacional, así como a las personas

beneficiarias de protección bajo la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas, el período de residencia legal e ininterrumpida requerido será de tres años».

III. Normas relativas a las pruebas para la reagrupación familiar (considerando 49)

El objetivo declarado en el considerando 49 del preámbulo de facilitar una reagrupación familiar más rápida mediante la flexibilización de las normas sobre las pruebas es bien recibido, ya que las personas apátridas pueden no tener los documentos (como el libro de familia o el certificado de nacimiento) exigidos por las autoridades europeas para probar los vínculos familiares y a menudo pueden enfrentarse a barreras insuperables para adquirir pruebas formales de los vínculos familiares y la identidad.⁷¹

4.3 Propuesta modificada de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional⁷²

Con esta nueva Propuesta modificada de Reglamento, la Comisión se basa en la anterior propuesta de 2016 y se centra en los en los que las negociaciones no han llegado a un acuerdo entre los Estados miembros. Por lo tanto, la nueva propuesta se centra, principalmente, en las condiciones para el uso del procedimiento fronterizo, y en la medida en que este debe ser una obligación para los Estados miembros. La propuesta está estrechamente relacionada con la nueva propuesta de Reglamento por la que se establece un control (véase 4.1). La nueva propuesta modificada de Reglamento establece que, tras el control, se determina si una solicitud de asilo debe evaluarse en un procedimiento fronterizo de asilo más rápido o en un procedimiento de asilo estándar. Cuando el procedimiento fronterizo de asilo determina que una persona no necesita protección, establece que seguirá un procedimiento fronterizo de retorno, en el que se emitirán simultáneamente las decisiones de asilo y retorno.

Centramos nuestros comentarios sobre la Propuesta modificada de Reglamento en dos aspectos fundamentales: la aplicación del procedimiento fronterizo en el caso de las personas apátridas y el registro de las solicitudes de protección internacional.

I. Aplicación del procedimiento fronterizo en el caso de las personas apátridas

Algunos actores de la sociedad civil han mostrado su preocupación por el hecho de que la nueva Propuesta modificada de Reglamento «dará lugar a dos normas de procedimientos de asilo que se determinarán en gran medida por el país de origen del individuo en cuestión» y que «privará a las personas de la posibilidad de acceder a permisos de residencia por motivos

⁷¹ ENS, ISI and ASKV, 'From Syria to Europe: experiences of stateless Kurds and Palestinian refugees from Syria seeking protection in Europe' (January 2019), https://statelessjourneys.org/wp-content/uploads/2019/01/ENS-ISIFrom_Syria_to_Europe_Jan-2019.pdf

⁷² 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/?qid=1601291268538&uri=COM%3A2020%3A611%3AFIN>

distintos del asilo». ⁷³ Esto último supone un riesgo para los derechos de las personas apátridas que, aunque no reúnan los requisitos para obtener protección como persona refugiada o subsidiaria, pueden contar con otra vía de protección en virtud de la Convención de 1954 a través de procedimientos de determinación para la apatridia (dependiendo del Estado miembro en el que se encuentren), a la que la propuesta tal y como se establece actualmente les excluiría del acceso (artículo 35 bis). Independientemente de la disponibilidad de dicho procedimiento, todos los Estados miembros, excepto tres, son signatarios de la Convención de 1954 ⁷⁴ y poseen obligaciones específicas en virtud del Derecho internacional con las personas apátridas que se encuentran en su territorio que el procedimiento fronterizo previsto les impediría cumplir.

Dada la exigencia del Manual de Retorno de la UE de prestar atención a la «situación específica de las personas apátridas» ⁷⁵ y la complejidad del retorno para aquellas que no tienen nacionalidad, recomendamos que las personas apátridas sean excluidas de la aplicación del procedimiento de retorno en las fronteras. La Convención de 1954 contiene una lista exhaustiva de motivos por los que una persona apátrida puede ser excluida de la protección y el retorno a «un país anterior de residencia habitual» (artículo 40) no es en sí mismo un motivo permitido para denegar la protección en virtud de la Convención de 1954. Para que el retorno a un país de residencia habitual encaje en los motivos de exclusión de la Convención de 1954, la persona debe poder disfrutar de «los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país». ⁷⁶

Siguiendo con nuestra recomendación en el apartado 4.1 que indicaba que el hecho de que la apatridia se identificase y registrase durante la selección suponía que aumentara la vulnerabilidad y requería consideraciones procedimentales especiales, y basándonos en las enmiendas propuestas por otros para garantizar que las personas solicitantes identificadas como necesitadas de garantías procedimentales especiales o que presenten indicios de vulnerabilidad, sean excluidas del procedimiento fronterizo, ⁷⁷ recomendamos además que las personas apátridas sean excluidas del procedimiento fronterizo de asilo.

II. Registro de solicitudes para protección internacional (Artículos 27 y 4)

Son tres las modificaciones que proponemos desde ENS para la Propuesta modificada del reglamento de 2016, dos de las cuales fueron parcialmente adoptadas por la Resolución del Parlamento Europeo sobre la propuesta. ⁷⁸ Las tres modificaciones son clave para facilitar la precisión a la hora de identificar y registrar la apatridia y asegurar la derivación de las personas

⁷³ ECRE, 'ECRE Comments on the Amended Proposal for an Asylum Procedures Regulation COM(2020) 611: Border asylum procedures and border return procedures' (December 2020), pp. 5-6,

<https://www.ecre.org/wpcontent/uploads/2020/12/ECRE-Comments-COM-2020-611-2-December-2020.pdf>

⁷⁴ Los tres Estados miembros que aún no han firmado la Convención de 1954 son: Chipre, Estonia y Polonia.

⁷⁵ Anexo de la Recomendación (UE) 2017/2338 de la Comisión, de 16 de noviembre de 2017, por la que se establece un «Manual de Retorno» común destinado a ser utilizado por las autoridades competentes de los Estados miembros en las tareas relacionadas con el retorno C (2017) 6505, Anexo 1, apdo. 14.4.1, p. 72, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338&qid=1620486317173&from=ES>

⁷⁶ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, artículo 1(2)(ii), <https://www.acnur.org/5b43cea54.pdf>

⁷⁷ ECRE, 'ECRE Comments on the Amended Proposal for an Asylum Procedures Regulation COM(2020) 611: Border asylum procedures and border return procedures' (December 2020), pp. 14-16, <https://www.ecre.org/wpcontent/uploads/2020/12/ECRE-Comments-COM-2020-611-2-December-2020.pdf>

⁷⁸ Informe sobre la propuesta 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 A8-0171/2018 (22 de mayo de 2018), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0171_ES.pdf

apátridas a procedimientos relevantes que determinen su necesidad de protección internacional. Esto incluye tanto las necesidades de protección bajo la Convención de 1951 en primer lugar, y en una coyuntura adecuada de cualquier procedimiento de asilo, en virtud de la Convención de 1954. Las disposiciones del artículo 27 no muestran cambios en la nueva Propuesta modificada de Reglamento, excepto por dos nuevos párrafos añadidos (5 y 6) para asegurar la consistencia con el nuevo Reglamento sobre el control. Por lo tanto, reiteramos nuestras enmiendas recomendadas a la propuesta de 2016.

La definición de persona apátrida debería incluirse en el artículo 4, apartado 2, de acuerdo con la definición ya presente en otras leyes de la UE⁷⁹:

«persona apátrida» debería tener el significado que se le transfiere en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, firmada en Nueva York el 28 de septiembre de 1954.

El artículo 27.1, letra a, debería modificarse para que mencione la apatridia:

el nombre, la fecha de nacimiento, género, nacionalidad o apatridia, y otros datos personales de la persona solicitante; ...

Y debería añadirse un nuevo párrafo independiente en el artículo 1.1, letra a:

Cuando una persona afirme no tener una nacionalidad o cuando existen fundamentos racionales para creer que dicha persona pueda ser apátrida, tal hecho se registrará claramente a la espera de una determinación completa de si la persona es apátrida, ya sea en paralelo o tras el examen de la solicitud de protección internacional. Esta determinación se realizará sin perjuicio de la primacía del estatuto de protección internacional y respetando plenamente el principio de confidencialidad.

4.4 Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor⁸⁰

Esta Propuesta de Reglamento de gestión de crisis pretende establecer un marco para hacer frente a las situaciones de crisis y de fuerza mayor, con el fin de «no recurrir a respuestas *ad hoc*»⁸¹. En ella se prevé una serie de excepciones a las normas de procedimiento, una ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento fronterizo y una activación rápida de las medidas de solidaridad obligatorias. La Comisión señala que el instrumento abarca «situaciones excepcionales de afluencia masiva [o riesgo de ella] de nacionales de terceros países o personas apátridas que llegan de forma irregular a un Estado miembro, de tal naturaleza y magnitud que harían que el sistema de retorno, acogida o asilo del Estado miembro dejara de ser funcional».⁸²

Compartimos la preocupación de otros alrededor de las implicaciones de ampliar el ámbito de aplicación del procedimiento fronterizo en situaciones de crisis, extendiendo los plazos, y la

⁷⁹ Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, artículo 1, letra h.

⁸⁰ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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/?qid=1601295614020&uri=COM%3A2020%3A613%3AFIN>

⁸¹ Ibid, p. 1

⁸² Ibid, p.2

determinación de situaciones de crisis.⁸³ En particular, dados nuestros comentarios y recomendaciones subrayados arriba (véase 4.3) en los que precisamos porque consideramos que las obligaciones de los Estados miembros bajo la Convención de 1954 no pueden cumplirse en el contexto de los procedimientos fronterizos propuestos, **recomendamos que los procedimientos fronterizos no se amplíen en situaciones de crisis y reiteramos nuestra sugerencia de que se excluya a las personas apátridas de todo procedimiento fronterizo.** Igualmente reiteramos nuestra preocupación respecto al patrocinio de retornos (véase 4.2) y **recomendamos que se excluya a las personas apátridas del patrocinio de retornos bajo el Reglamento relativo a la gestión en situaciones de crisis.**

Una parte integral de las propuestas de la Comisión para mejorar la gestión de las crisis es el Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias.⁸⁴ El plan establece una Red de preparación y gestión de crisis migratorias de la UE (Consideraciones 16) con el objetivo de recoger y compartir información sobre la situación migratoria de una nueva manera más coordinada e integrada. La FRA, Frontex y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo serán miembros de esta red y todos cuentan con experiencia relacionada con la apatridia. Recomendamos que la apatridia sea una corriente principal en la Red y que se dedique un apartado de la sección de Gobernanza y seguimiento de la situación migratoria (artículo 6 del RAM) a la apatridia.

4.5 Propuesta modificada de Reglamento relativo a la creación de «Eurodac»⁸⁵

La nueva propuesta de Eurodac se basa en la anterior propuesta de 2016,⁸⁶ reafirmando el objetivo de transformar Eurodac en una base de datos europea común para apoyar las políticas de la UE en materia de asilo, reasentamiento y migración irregular. El ámbito de aplicación de Eurodac se amplía considerablemente en la nueva propuesta y se introducen varias modificaciones para apoyar la funcionalidad de Eurodac en el nuevo marco de interoperabilidad.

Compartimos las preocupaciones por los derechos humanos ya articulados por otros en el contexto de la propuesta de 2016 respecto a la ampliación de poderes para recoger y retener cantidades cada vez mayores de datos personales, y las implicaciones de las propuestas sobre

⁸³ Meijers Committee, 'Meijers Committee Comments on the Migration Pact – Crisis and Force Majeure Regulation' CM2013 (November 2020), <https://www.statewatch.org/media/1499/eu-migration-pact-meijers-committee-crisis-force-majeurecomments.pdf>

⁸⁴ Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias) C/2020/6469, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1366>

⁸⁵ 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://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1601295417610&uri=COM%3A2020%3A614%3AFIN>

⁸⁶ Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del [Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida] y de la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación ilegal, 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 (refundición) COM/2016/0272 final - 2016/0132 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0272&qid=1620493558891>

el derecho a la dignidad, la integridad física y mental, a no sufrir tratos inhumanos o degradantes, a la libertad y al acceso a un recurso efectivo.⁸⁷

Además, compartimos la preocupación expresada por otros sobre la falta de claridad en cuanto a las salvaguardias establecidas para los menores en el Reglamento de Eurodac, dada la reducción de la edad de toma de huellas dactilares de 14 a 6 años, y las posibles implicaciones para los menores, incluidos los menores apátridas (o en riesgo de serlo).⁸⁸

Recomendamos que se garantice que se incluyan los campos que permiten capturar datos sobre la apatridia en todas las herramientas de selección de datos pertinentes para que sean claros y permitan una recopilación precisa de los datos de nacionalidad.

Los artículos del 12 al 14 y los artículos 40 a-b establecen los datos que deben recogerse. En todos los casos debe incluirse «o apatridia» para permitir una recopilación precisa de los datos de nacionalidad:

Artículo 12, letra d: nacionalidad o nacionalidades, o apatridia;

Artículo 13.2, letra d: nacionalidad o nacionalidades, o apatridia;

Artículo 14.2, letra d: nacionalidad o nacionalidades, o apatridia;

Artículo 14bis.2, letra d: nacionalidad o nacionalidades, o apatridia;

Artículo 40bis.1, letra a: apellido(s), apellido(s) de nacimiento, nombre(s), fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, sexo, nacionalidad actual; o apatridia

Artículo 49ter.6, letra b: los datos a que se refiere el artículo 5, apartados 1, letra b), y 2, y los siguientes datos enumerados en el artículo 5, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE) 2019/816: apellido(s); nombre(s) (de pila), fecha de nacimiento; lugar de nacimiento (localidad y país); nacionalidad o nacionalidades o apatridia; género y, cuando proceda, nombre(s) anterior(es), seudónimo(s) o alias, e información sobre los documentos de viaje, si está disponible.»;

Artículo 40ter.10, letra b: se inserta la letra a bis) siguiente en el apartado 3: «a bis) apellido(s); nombre(s); nombre(s) de nacimiento, nombres y alias utilizados anteriormente; fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, nacionalidad o nacionalidades o apatridia y sexo según lo previsto en los artículos 12 a 14 bis del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento Eurodac];»;

4.6 Directiva sobre retorno refundida

La Directiva sobre retorno⁸⁹ permanece bajo negociaciones como parte de una reforma más amplia del SECA que se inició antes de la publicación del Pacto. Dada su relevancia para las propuestas del Pacto, aprovechamos esta oportunidad para reiterar nuestras recomendaciones y modificaciones propuestas respecto a la Directiva sobre retorno refundida. Compartimos las preocupaciones más amplias de otros actores de la sociedad civil

⁸⁷ ECRE, 'ECRE Comments on the Commission Proposal to recast the Eurodac Regulation COM(2016) 272' (July 2016), <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Comments-Eurodac-proposal.pdf>

⁸⁸ UNHCR et al, 'Joint Statement: coercion of children to obtain fingerprints and facial images is never acceptable' (28 February 2018), https://eea.iom.int/sites/default/files/publication/document/Joint_statement_Coercion_EURODAC_03.2018.pdf

⁸⁹ 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/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0634&qid=1620495127760>

respecto a la Directiva refundida y contribuimos con comentarios detallados sobre la propuesta publicada en noviembre de 2018.⁹⁰

Como se ha subrayado a lo largo de este documento, la propia naturaleza de la apatridia puede significar que una persona apátrida no tenga un país al que pueda regresar. Si no se identifica la condición de apátrida de las personas y estas no encuentran ninguna vía de protección o regularización en Europa, pueden acabar sujetas a repetidos intentos fallidos de retorno, y forzadas a vivir en la indigencia. En muchos de los casos, esto puede significar periodos de detenciones duraderos o repetidos, que pueden ser arbitrarios. La evaluación de la falta de perspectiva razonable de expulsión es, por tanto, especialmente relevante para las personas apátridas. El Tribunal de Justicia ha aclarado el concepto de «perspectiva razonable de expulsión» y ha afirmado que, cuando haya expirado el período máximo de internamiento establecido por la Directiva sobre Retorno, los Estados miembros deben liberar inmediatamente a la persona en cuestión, incluso en ausencia de documentos válidos y si el individuo no tiene medios con los que subsistir.⁹¹

Es fundamental que la apatridia sea un tema principal en la política sobre asilo y migración de la UE para asegurar el respeto a los derechos de las personas apátridas y las personas refugiadas amparadas por el Derecho internacional.

La inserción de una referencia a las normas jurídicas internacionales para la protección de las personas apátridas en la Directiva sobre retorno refundida serviría para poner de manifiesto las obligaciones internacionales existentes de los Estados miembros de la UE con respecto a las personas apátridas que se encuentran en su territorio en el contexto de retorno, tal y como reconocen el Foro Consultivo de Frontex sobre Derechos Fundamentales⁹² y el Manual de retornos de la UE.

Hemos propuesto modificaciones al Considerando 4 y 44 de la Directiva sobre retorno para reflejar el deber de proteger a las personas apátridas en el contexto de retornos, que además coinciden con el dictamen de la FRA⁹³:

(4) Esa política de retorno europea debe basarse en normas comunes, para que las personas sean retornadas humanamente y respetando plenamente sus derechos fundamentales y su dignidad, así como en el Derecho internacional, incluidas las obligaciones en materia de protección de los refugiados, y las personas apátridas, y de derechos humanos. Es necesario fijar definir normas claras, transparentes y justas para establecer una política efectiva de retorno que tenga un efecto disuasorio de la migración irregular y garantice la coherencia con el Sistema Europeo Común de Asilo y el sistema de migración legal, y contribuya a su integridad.

(44) La aplicación de la presente Directiva se entiende sin perjuicio de las obligaciones resultantes tanto de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de

⁹⁰ ECRE, 'ECRE Comments on the Commission Proposal for a Recast Return Directive COM (2018) 634' (November 2018), <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/11/ECRE-Comments-Commission-Proposal-Return-Directive.pdf>

⁹¹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 30 de noviembre de 2009 C-357/09 PPU, ECLI:EU:C:2009:741

⁹² European Border and Coast Guard Agency (Frontex), 'Seventh Annual Report of the Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights' (2019), p. 60, https://www.statewatch.org/media/1381/consultative-forum-on-fundamentalrights_seventh-annual-report_2019.pdf

⁹³ FRA, 'The recast Return Directive and its fundamental rights implications, Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights' FRA Opinion – 1/2019 (10 January 2019), https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-opinion-recast-return-directive-01-2019_en.pdf, pp. 27-29

1967, como de la Convención de Nueva York sobre el Estatuto de los Apátridas del 28 de septiembre de 1954.

También nos hacemos eco y acogemos con satisfacción los llamamientos de los actores, incluido el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas migrantes⁹⁴ y el Parlamento Europeo⁹⁵, para alentar a los Estados a ofrecer protección ante el retorno de personas que no reúnen los requisitos para obtener el estatuto de refugiadas, pero que necesitan protección bajo los derechos humanos. Destacamos aquí la importancia de la remisión a los procedimientos para el reconocimiento de la apatridia como un mecanismo vital en este contexto para determinar si una persona tiene derecho a la protección como apátrida en virtud de la Convención de 1954, de modo que se le pueda conceder la residencia y los derechos en consonancia con el Derecho internacional.

4.7 Agencia de Asilo de la Unión Europea

La Propuesta de Reglamento de la Comisión relativo a la Agencia de Asilo de la UE de 2016 también sigue bajo negociaciones.⁹⁶ El objetivo clave declarado de esta propuesta es reforzar y ampliar el papel de la Oficina Europea de Apoyo en materia de Asilo (EASO), dotándola de las herramientas necesarias para:

- (1) Mejorar la cooperación práctica y el intercambio de información en materia de asilo;
- (2) Garantizar una mayor convergencia en la evaluación de las necesidades de protección en toda la Unión;
- (3) Promover el Derecho de la Unión y las normas operativas en materia de asilo;
- (4) Supervisar y evaluar la aplicación del SECA;
- (5) Proporcionar una mayor asistencia técnica y operativa a los Estados miembros, para la gestión de los sistemas de asilo y acogida (en particular en los casos de presión desproporcionada).⁹⁷

La propuesta establece un mecanismo de control que debería estar basado en la información proporcionada por las organizaciones o cuerpos intergubernamentales, en particular ACNUR, cuyo mandato incluye la protección de las personas apátridas.⁹⁸ Destacamos esto como una oportunidad más para integrar la apatridia en la política y la práctica de asilo y llamar la atención de los Estados miembros de la UE sobre los derechos de las personas apátridas y la prevención de la apatridia en el contexto de los procedimientos de asilo.

⁹⁴ Consejo de los Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, CDH 38.º periodo de sesiones A/HRC/38/41 (4 de mayo de 2018), apdo. 90, <https://www.undocs.org/es/A/HRC/38/41>

⁹⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre la aplicación de la Directiva sobre retorno (2019/2208(INI)), apdo. 23, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0362_ES.html

⁹⁶ Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010 COM/2016/0271 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0271>

⁹⁷ Ibid, p. 6-10

⁹⁸ Council Doc. 14985/17, Brussels, 4 December 2017, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 (First reading) = Endorsement

Acogemos con satisfacción la atención que la EASO ha prestado a la cuestión de las personas apátridas en sus últimas publicaciones,⁹⁹ y recomendamos que la apatridia sea parte integrante de la futura cooperación, el intercambio de información, la promoción de normas y la supervisión y asistencia operativa de la nueva Agencia de Asilo de la UE. ENS está dispuesta a trabajar con la Agencia y otras partes interesadas para proporcionar y señalar los conocimientos técnicos necesarios para apoyar este objetivo.

5. Conclusión

En este documento, hemos expuesto el análisis de ENS sobre las propuestas del Pacto, centrándonos en su posible impacto sobre los derechos fundamentales de las personas apátridas en un contexto migratorio en Europa. También nos hemos esforzado por poner de manifiesto por qué es vital que la apatridia sea considerada y se actúe sobre ella no solo por los legisladores en este ámbito, sino también por los responsables de su aplicación a nivel regional y nacional. Nuestras recomendaciones pretenden promover un enfoque más armonizado de la cuestión de la apatridia en toda la legislación y la política de asilo y migración de la UE. Esto comienza con la mejora de la identificación y el registro de la apatridia (o indicios) en la frontera, a través de la remisión a los procedimientos apropiados para la determinación del estatus (incluidos los procedimientos de reconocimiento de la apatridia), el acceso a la protección y la inclusión. No cabe duda de que la UE debe desempeñar un papel fundamental a la hora de facilitar este enfoque armonizado. Paralelamente, este enfoque regional debe complementarse con un esfuerzo concertado por parte de los Estados en Europa y fuera de ella para erradicar la apatridia, facilitando la adquisición de la nacionalidad por parte de las personas apátridas en su territorio y garantizando que las leyes de nacionalidad impidan la aparición de nuevos casos de apatridia.

Además de las recomendaciones específicas de este documento, instamos a todos los actores a que consideren cómo puede repercutir la apatridia en la aplicación del Pacto, en la reforma más amplia del SECA y en otros ámbitos políticos relevantes, como el Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión.¹⁰⁰ El papel de la UE en los procedimientos operativos y en las medidas prácticas de apoyo a los Estados miembros y a los terceros países en materia de asilo, migración e inclusión significa que ya se puede hacer mucho para mejorar la identificación, la derivación, la protección y la inclusión de los migrantes y refugiados apátridas en Europa y fuera de ella. Desde ENS estamos dispuestos a apoyar y cooperar con la Comisión Europea, el Consejo, el Parlamento, las agencias de la UE, la sociedad civil y las personas refugiadas, migrantes y apátridas, y los representantes de estas comunidades, para compartir nuestra experiencia y mejorar la respuesta de la UE a la apatridia en un contexto migratorio.

6. Resumen de las recomendaciones

Nuestras recomendaciones para las modificaciones legislativas y la aplicación práctica de las propuestas del Pacto y la reforma más amplia del SECA pueden encontrarse a lo largo del

⁹⁹ EASO, 'EASO Asylum Report 2020', pp. 18-21 & 170-172, <https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report2020.pdf>

¹⁰⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027 COM/2020/758 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0758&qid=1620551156414>

documento (texto subrayado). A continuación, ofrecemos un resumen de estas recomendaciones:

- I. La UE debe poner en marcha una estrategia global para abordar la apatridia y garantizar su integración en todos los ámbitos políticos pertinentes.
- II. Es crucial la incorporación de una referencia explícita a la Convención de 1954 en las propuestas del Pacto, así como la introducción de una definición de «persona apátrida» acorde con el artículo 1 de la Convención de 1954, como ya se ha incluido en la legislación de la UE vigente (artículo 1, apartado h, del Reglamento sobre Seguridad Social de 2004).
- III. Los derechos específicos de las personas apátridas en la legislación internacional (incluida la Convención de 1954) deben formar parte del proceso de supervisión, y las orientaciones que debe emitir la FRA (artículo 7.2) deben contener una referencia a las normas pertinentes para la prevención y la reducción de la apatridia, así como la identificación, la remisión y la protección de las personas apátridas en el contexto migratorio.
- IV. Debería incluirse una referencia explícita a las personas apátridas (en el sentido de la Convención de 1954) en el Reglamento relativo al control, así como el requisito de identificar y registrar los indicios de apatridia como un factor de vulnerabilidad con consecuencias procesales. Los Estados miembros deberían considerar la posibilidad de ofrecer un derecho de estancia en virtud del artículo 6.4 de la Directiva de retorno si la investigación demuestra que la persona ya ha sido objeto de un procedimiento de retorno en el pasado y siguen existiendo obstáculos que impiden el retorno.
- V. Instamos a que se excluya explícitamente a las personas apátridas del patrocinio de retornos, debido a las importantes barreras a las que se enfrentan, y que se reconocen en el Manual de Retorno de la UE, así como por la FRA y el Foro Consultivo Frontex, entre otros.
- VI. Las personas beneficiarias de protección en virtud de la Convención de 1954 (estatuto de apátrida) deben incluirse explícitamente junto a otras beneficiarias de protección internacional en la Propuesta modificada de la Directiva sobre residentes de larga duración.
- VII. Debe excluirse a las personas apátridas del procedimiento de asilo fronterizo, y el resultado de la identificación de indicios de apatridia en el control debe ser la remisión fuera de la frontera a unos procedimientos de determinación adecuados. Esto debería incluir la remisión, en el momento adecuado, a un procedimiento de reconocimiento de la apatridia, ya sea en paralelo o tras la consideración de cualquier solicitud de protección internacional, sin perjuicio de la primacía del estatuto de refugiado y con pleno respeto del principio de confidencialidad.
- VIII. Recomendamos que los procedimientos fronterizos no se amplíen en situaciones de crisis y reiteramos nuestra sugerencia de que se excluya a las personas apátridas de todo procedimiento fronterizo incluido bajo el Reglamento relativo a la gestión de situaciones de crisis.
- IX. La apatridia debe integrarse en el trabajo de la Red de preparación y gestión de crisis migratorias de la UE, y la Comisión Europea debe incluir una subsección dedicada a la apatridia en sus informes periódicos de gestión de la migración.
- X. Deben incluirse referencias a la apatridia en el Reglamento relativo a Eurodac para permitir la recogida de información sobre la apatridia y el riesgo de apatridia en todas

las herramientas de recopilación de datos pertinentes para permitir una compilación precisa de los datos de nacionalidad.

- XI. Las referencias a las normas jurídicas internacionales para la protección de los apátridas deberían incluirse en la Directiva de Retorno refundida.
- XII. La apatridia debe ser parte integrante de la futura cooperación, el intercambio de información, la promoción de normas y la supervisión y asistencia operativa de la nueva Agencia de Asilo de la UE.

STATELESS JOURNEYS

La apatridia suele pasarse por alto en los debates sobre asilo y migración. Es un problema oculto pero muy real que afecta a muchas personas refugiadas y migrantes en Europa.

#StatelessJourneys es una iniciativa concebida para poner de relieve las lagunas, identificar soluciones y proporcionar herramientas de promoción basadas en pruebas para garantizar la protección de las personas refugiados y migrantes apátridas y evitar que surjan nuevos casos de apatridia en Europa.

CONTACTO

Nina Murray

Responsable de Política e Investigación, *European Network on Statelessness*
nina.murray@statelessness.eu

Nos gustaría agradecer el generoso apoyo de Comic Relief, Oak Foundation y Sigrid Rausing Trust.



SIGRID RAUSING
TRUST

 OAK
FOUNDATION



Traducción al español

Fuensanta Sánchez Castillo, estudiante del Grado de Traducción e Interpretación en la Universidad de Murcia.

Traducción coordinada por Nacho Hernández Moreno (Fundación Cepaim).