

La tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo

Sarah Léonard y Christian Kaunert

Se vuelve a pedir la creación de centros de tramitación de las solicitudes de asilo fuera de la UE. Pero aún hay objeciones y obstáculos.

En noviembre de 2014, el Ministro del Interior alemán Thomas de Maizière sacó a flote la idea de establecer “centros de acogida y de partida” en los países de tránsito más importantes del norte de África, en los que se tramitasen las solicitudes de asilo. Al eliminar la obligación de pisar suelo europeo para poder pedirlo los solicitantes no necesitarían embarcarse en peligrosos y costosos viajes por el Mediterráneo hasta Europa.

La tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo no es una idea nueva. Ya

en 1986 Dinamarca diseñó un proyecto de resolución en la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) para crear centros de este organismo en el que se tramitaran las solicitudes de asilo y en el que se coordinara el reasentamiento de los refugiados entre todos los Estados. Unos años más tarde, en una consulta intergubernamental sobre políticas de asilo, refugiados y migración a raíz de una iniciativa holandesa se valoró la idea de establecer centros de tramitación europeos. El Gobierno danés también defendió la idea de

“recepción en la región” durante su presidencia del Consejo de la Unión Europea (UE) en 2001.

En 2003 el Gobierno británico realizó la que es la propuesta más elaborada de tramitación extraterritorial que se haya presentado hasta la fecha como parte de una “nueva visión para los refugiados”. Entre las diversas medidas que pretendían mejorar la gestión de asilo en una escala global, sugería la creación de “centros de tramitación de tránsito” para los solicitantes, especialmente en las rutas de tránsito migratorio a la UE. Se sugirió que estos centros estuvieran financiados por los Estados participantes con algún apoyo financiero del presupuesto de la Unión Europea. Aquellas personas a las que se les concediera la condición de refugiadas serían reasentadas en la UE de acuerdo con una cuota, mientras que aquellas cuyas solicitudes fuesen denegadas serían retornadas de forma ordinaria a su país de origen. En las noticias de los medios de comunicación se nombró a varios países como posibles lugares de acogida de los centros de tramitación de tránsito, entre ellos Albania, Rumanía, Croacia, Rusia, Turquía, Ucrania, Irán, Somalia y Marruecos.

La propuesta se debatió en varias reuniones de la UE a principios de 2003 y los Gobiernos de algunos Estados miembro europeos mostraron cierto interés en la propuesta pero otros fueron más escépticos o incluso críticos, en especial Alemania o Suecia. Varios informes aportados por periodistas y organizaciones no gubernamentales destacaron también los problemas legales, morales y financieros que planteaba. En vista de dichas críticas, el Gobierno británico abandonó en junio de 2003 su plan de tramitación extraterritorial de solicitudes de asilo.

Sin embargo, no pasaría mucho tiempo antes de que volviera a aflorar la idea de la tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo. Tras un incidente que tuvo lugar a mediados de 2004 y que fue muy criticado,¹ el Ministro del Interior alemán Otto Schily, que un año antes había sido crítico con la propuesta británica, propuso crear “zonas seguras” financiadas por la UE en el norte de África. Sus ideas fueron desarrolladas en un informe titulado “Effective protection for refugees: fighting effectively against illegal migration” [Protección efectiva para los refugiados: una lucha efectiva contra la migración ilegal]. En este documento sugería que se debería interceptar a los solicitantes de asilo y migrantes en el Mediterráneo y devolverlos

a los centros de tramitación extraterritoriales en los que se realizara un análisis previo para determinar si se les debería transferir a la UE o a “países seguros en su región de origen” para que se realizase una determinación completa de su condición de refugiados.

Una idea probada fuera de Europa

La diferencia entre los “centros de tránsito” o “centros de tramitación de tránsito” que se han debatido a lo largo de los años era la ubicación propuesta y sus funciones. Ni la UE ni ninguno de sus Estados miembro han llegado a realizar ninguna tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo pero algunos países fuera de Europa sí que han tenido una experiencia práctica en la tramitación extraterritorial de dichas solicitudes, en concreto Estados Unidos (EE. UU.) y Australia.

Estados Unidos implementó un sistema de tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo para lidiar con las corrientes de solicitantes que llegaban desde Haití durante los años 80 y 90. A partir de 1981, la guardia fronteriza de EE.UU. interceptaba barcos que llevaban a solicitantes de asilo procedentes de Haití y les entrevistaba a bordo de sus buques guardacostas para evaluar si cumplían los requisitos de su solicitud. En 1994 se comenzó a transportar a los solicitantes de asilo haitianos interceptados a un centro de acogida provisional en la base naval estadounidense situada en la Bahía de Guantánamo para llevar a cabo una vista oral preliminar de su solicitud de asilo. Ese mismo año la Administración estadounidense cerraría acuerdos con Jamaica y las Islas Turcas y Caicos para realizar todo el proceso de determinación de la condición de refugiado en los territorios donde alojaba a los solicitantes de asilo que huían de Haití. Las vistas orales fueron supervisadas por ACNUR. Esta práctica tuvo su fin cuando la situación política en Haití cambió a mediados de los 90.

Australia lanzó en 2010 la llamada Solución Pacífico (conocida después también como Estrategia del Pacífico) mediante la cual los solicitantes de asilo interceptados en el mar en embarcaciones no autorizadas eran transferidos a centros de tramitación extraterritoriales situados en Nauru y la Isla de Manus, en Papúa Nueva Guinea. Las instalaciones extraterritoriales eran gestionadas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) con el apoyo de una empresa de seguridad privada. Aunque el Gobierno australiano puso fin a la Solución

Pacífico en 2008, en agosto de 2012 anunció que se volverían a tramitar las solicitudes de asilo fuera de su territorio, una decisión que ha resultado muy controvertida y que ha sido impugnada en los tribunales².

Ventajas, problemas y retos

Aquellos que defienden la tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo alegan que tiene varias ventajas frente a la tramitación de solicitudes de asilo en Europa. En primer lugar, ya no sería necesario que los solicitantes de asilo se embarcasen en largos y peligrosos viajes para llegar a Europa, lo que salvaría vidas y reduciría los beneficios que obtienen los grupos criminales organizados que trafican con solicitantes de asilo y migrantes para llevarlos a los países europeos. Además, supondría ofrecer protección a los solicitantes de asilo más cerca de su región o de su país de origen, lo que sería una ventaja especialmente para aquellos que al final buscan volver a casa. El establecimiento de un sistema conjunto por toda la UE de la tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo tendría aún más ventajas, como una mayor eficiencia de recursos en cuanto a destrezas, personal e infraestructuras así como la armonización del sistema para determinar las solicitudes de asilo en toda la Unión Europea.

Pero la tramitación extraterritorial – dependiendo de la forma que tome – puede dar lugar a una amplia variedad de retos y problemas, algunos de ellos muy importantes. En primer lugar nos encontramos las numerosas cuestiones legales. Un primer problema sería una posible violación del derecho incluido en la Declaración Universal de Derechos Humanos a buscar asilo y disfrutar del mismo en otros países cuando se huye de la persecución. Otro problema importante sería la posible violación del principio de no devolución, es decir, del derecho a no ser retornado a un país en el que la vida o la libertad del individuo estuviera amenazada. Dado el historial de derechos humanos de muchos de los países en los que se establecerían los centros de tramitación de tránsito, no queda claro cómo se podría garantizar totalmente que no se produjeran devoluciones, ya que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados no solo prohíbe las devoluciones directas sino también las devoluciones indirectas o en cadena. Y luego hay cuestiones muy relevantes relacionadas con la tramitación como qué normas se aplicarían, ya que sigue habiendo diferencias entre los Estados

miembro con respecto a los procedimientos de asilo. Y lo mismo puede decirse sobre las condiciones de recepción de los solicitantes.

En segundo lugar, la tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo eleva una cuestión moral crucial. No se puede negar que la tramitación extraterritorial es especialmente interesante para los Gobiernos que desean limitar el número de migrantes y solicitantes de asilo que llegan a sus territorios, pero las medidas que buscan garantizar que los solicitantes de asilo se queden o sean devueltos a sus países fuera de la UE para la tramitación de sus solicitudes podría también ser un intento de desviar la responsabilidad a otros Estados, sobre todo en el caso de las personas cuyas solicitudes vayan a ser denegadas. Esto resulta especialmente problemático teniendo en cuenta las pobres condiciones socioeconómicas, la relativa falta de experiencia en cuestiones de asilo y la limitada capacidad de recepción que caracteriza a los países en los que podrían establecerse los centros de tramitación del asilo.

Por último están los muchos retos prácticos inherentes a la tramitación extraterritorial. Es muy probable que sea costosa y que consuma recursos, por ejemplo, al requerir que las instalaciones de recepción reúnan las condiciones adecuadas de saneamiento, agua, electricidad, etc.

Pese a que incluso se ha llegado a proponer una interpretación más amplia de la tramitación externa en la forma de la creación de campos de refugiados patrocinados por la UE en Turquía combinada con un reasentamiento a gran escala, es poco probable que los centros externos para la tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo a la UE tal y como se concibieron originalmente se hagan realidad en un futuro próximo, dados los numerosos problemas inherentes a ese concepto.

Sarah Léonard *s.l.leonard@dundee.ac.uk*
Profesora adjunta de Política, Universidad de Dundee

Christian Kaunert *c.kaunert@dundee.ac.uk*
Profesor de Política Internacional, Universidad de Dundee

www.dundee.ac.uk/

1. El incidente del barco “Cap Anamur” en el que se rescató en el Mediterráneo a un grupo de solicitantes de asilo que luego fueron expulsados de Italia. www.unhcr.org/4101252e4.html

2. Véase McKay F. *Vuelta a la “Solución Pacífica”*, RMF 44 www.fmreview.org/es/detencion/mckay