

La protección para los refugiados en Europa: ¿Es hora de una gran reforma?

Maria Stavropoulou

Aunque existen numerosos mitos en torno a la protección de los refugiados que pueden desorientarnos y dificultar la búsqueda de soluciones, también tenemos la posibilidad certera de modificar el cuerpo legislativo de la UE para mejorar sus resultados para los Estados y para los refugiados.

Cientos de miles de refugiados y cifras más pequeñas de migrantes económicos están llegando a las costas del sur y sureste de Europa. La mayoría de los que llegan a Grecia y a Italia no están interesados en quedarse en ninguno de estos dos países. Dada la situación en Siria, Irak, Afganistán y Libia, y la falta de posibilidades para muchos refugiados en estos países de primer asilo, Europa ha de esperar corrientes de refugiados mucho mayores. ¿Podrá continuar mucho más tiempo con su filosofía de “hacer lo mismo de siempre”?

A continuación unos cuantos mitos que distorsionan nuestra percepción de la situación:

“Es posible un control de la fronteras sensible con la protección”:

Las fronteras externas de la Unión Europea (UE), especialmente las marítimas, no pueden controlarse de forma legal y sensible con la protección. La única forma de controlar una frontera marítima en la práctica es mediante un control extensivo, interceptando rápidamente las embarcaciones sospechosas de transportar “mercancía humana” y devolverlas, empujarlas o repelerlas de vuelta hacia el lugar de donde se crea que proceden. Estas prácticas –especialmente hacia países que no se consideran “terceros países seguros”– son ilegales, tanto según el cuerpo legislativo de la UE con relación al asilo o porque ellos mismos sean países que producen refugiados y fuera posible que realicen devoluciones o retornos arbitrarios. Estas prácticas son muy peligrosas para las vidas de los que son interceptados. Pero, por desgracia, tanto sus defensores como los Estados prefieren mantener la narrativa de que es posible llevar a cabo un control de las fronteras que sea sensible con la protección.

“La determinación individual de la condición de refugiado en la legislación de la UE es responsabilidad de los Estados miembro y es factible –si los Estados le dedican

suficientes recursos– con independencia del número de solicitantes de asilo”: Según los textos refundidos de los procedimientos y reconocimiento de asilo, la determinación de la condición de refugiado se ha convertido en una tarea muy compleja y cara, ya que no existe ninguna alternativa al enfoque individual. Requiere que cada solicitante de asilo sea censado y entrevistado, y que se tomen decisiones individuales acompañadas de muchas salvaguardas, posibilidades de apelación y de que se vuelvan a examinar, distintos procedimientos para diferentes tipos de caso, la mayoría destinados a minimizar el abuso del sistema de asilo, etc.

La calidad requerida implica que sólo se pueda esperar de los trabajadores sociales que emitan unas pocas docenas de decisiones al mes. Además, al individuo afectado se le exige literalmente que “solicite” asilo con el fin de que quede registrado y que se le considere un solicitante de asilo, para lo que se le debe censar oficialmente casi de inmediato. Pero se debe evitar a toda costa la acumulación de tareas. En una situación en la que miles de personas llegan cada día a un país, la mayoría de ellas procedentes de países que producen refugiados como Siria, estos requisitos son sencillamente imposibles de cumplir.

Por ejemplo, el Servicio de Asilo de Grecia puede procesar actualmente como mucho 1 500 solicitudes al mes si desea respetar todos estos requisitos, que es menos de la mitad de la cifra de refugiados que llegan cada día a las islas griegas en el momento en que se escribe este artículo. Incluso los países con más recursos financieros están luchando para tramitar unas mil solicitudes de asilo diarias.

“El sistema de Dublín es un pilar básico del Derecho sobre el asilo en la UE que debe defenderse a toda costa”: Según el Reglamento Dublín III, los criterios más importantes para la asignación de la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo son el país

en el que primero se buscó asilo y el país en el que el solicitante de asilo pisó por primera vez la UE. A pesar de las muchas pruebas de que su precursor, el Reglamento Dublín II, no había funcionado bien, el Reglamento Dublín III mantuvo estas premisas básicas, aunque introdujo ciertas mejoras para que la reagrupación familiar fuese más fácil.

Pero no hay que mirar mucho para ver que ninguno de los países que se encuentran en las fronteras externas de la UE podría tramitar todas y cada una de las solicitudes de asilo de las que, según el sistema de Dublín, es supuestamente responsable. Por ejemplo, en 2015 Grecia recibirá a más de 600 000 refugiados procedentes de Siria, Afganistán e Irak a través de Turquía. Además, tiene una población residual de gente de terceros países que solicitaron asilo en el pasado y quieren volver a hacerlo, o que nunca lo solicitaron pero desean hacerlo ahora. Grecia nunca conseguiría gestionar doscientas o trescientas mil solicitudes de asilo al año ni integrar de verdad a todos aquellos a los que se les concediera protección internacional con la actual tasa de idoneidad en torno al 50%.

“Los solicitantes de asilo deben quedarse en los países responsables de examinar sus solicitudes de asilo”: Según el Reglamento Dublín III, los solicitantes de asilo deberían quedarse donde les diga la UE. Pero los solicitantes de asilo, como todos los seres humanos, tienen sus propios deseos, su propia interpretación de los factores que rigen sus vidas y sus propios planes. En el momento en que se escribe este artículo, la vasta mayoría de los recién llegados –sirios, afganos y otros– se negaron a solicitar asilo en Grecia, a pesar de la información que se les ofreció sobre el sistema de Dublín (incluidas las cláusulas de reagrupación familiar) y de los riesgos de seguir viajando de forma irregular, de las tarifas que les cobrarán los contrabandistas y de la oportunidad real de conseguir protección en Grecia. La mayoría están interesados en seguir hasta llegar a Suecia o Alemania con la esperanza de conseguir cruzar la siguiente frontera antes de que se cierre. De hecho, una de las razones que explican la enorme corriente hacia Grecia a mediados de 2015 podría ser la prisa por cruzar la frontera de Serbia y Hungría antes de que se termine de construir la valla fronteriza.

La lengua, los lazos familiares, la existencia de comunidades en la diáspora, las ayudas sociales o simplemente el mito de las posibilidades de integración en algunos países conforman el entramado de factores que los solicitantes de asilo valoran cuando deciden a qué país quieren llegar. Incluso en países como Austria y Francia algunos solicitantes se niegan a pedir asilo y harán todo lo posible para evitar los mecanismos que les obliguen a quedarse en un país que no han elegido. E incluso si no pueden evitarlos, saben que las probabilidades de que se ejecuten sus traslados son mínimas, dado que la actual tasa de traslados con arreglo a Dublín es muy baja.

Como consecuencia de insistir en que lo anterior son realidades y no mitos, surgen tensiones entre los Estados miembro y algunos insisten en que se haga obligatoriamente lo que debería hacerse y no lo que, siendo realistas, puede hacerse. El hecho de que se siga insistiendo en que el modo en que se planificaron las cosas hace años sigue siendo el modo correcto de hacerlas en unas circunstancias que cambian rápidamente está obstaculizando que se lleve a cabo una planificación racional y realista.

¿Qué debería hacerse?

He aquí unas cuantas ideas que merecería la pena examinar. Ninguna de ellas es nueva pero siguen siendo obviadas por lo que implican para los Gobiernos y las sociedades:

“Trabajar con la idea de una “cuota anual de refugiados” hipotética para Europa en su conjunto que tuviera en cuenta el número de refugiados en el mundo y los puntos fuertes de Europa a la hora de recibirlos. Dado que se han prohibido las cuotas para ellos al amparo del Derecho internacional de los refugiados, la cuota europea serviría como herramienta de planificación más que como límite real del número de refugiados a los que debería permitirse entrar en Europa en un año determinado. Esto ayudaría al continente a planificarse en cuanto a la recepción y la tramitación. Sin una planificación mínima, los sistemas sencillamente se colapsarían y empezariamos a echarnos las culpas los unos a los otros.

Regularizar los desplazamientos secundarios de los solicitantes de asilo y refugiados mediante la adopción de planes de reasentamiento masivo y de reubicación

desde primeros países de asilo como Turquía, Jordania y Líbano, y desde los Estados miembro de la UE que se encuentran en las fronteras. El objetivo de los Gobiernos europeos sería evidentemente asumir el rol que actualmente desempeñan los contrabandistas y con el que se financian, algo muy peligroso y a menudo fatal para los refugiados. Los planes de reasentamiento y reubicación masivos, como defiende especialmente ACNUR, exigirían ir mucho más allá de las 120 000 plazas de reubicación y, sobre todo, de las 20 000 de reasentamiento en un período de dos años al que los Estados miembro de la UE se comprometieron tras largas deliberaciones.

Si se da por hecho que Europa va a aceptar en su territorio a un número determinado de personas en un año concreto, será mucho más fácil introducir un aumento de las cuotas de reasentamiento y reubicación en la planificación y en el debate público. Asimismo, esto permitiría a la UE ser más persuasiva con países de primer asilo (como Turquía) que en principio son seguros para millones de refugiados a la hora de hacer que se cumplieran los acuerdos de readmisión.

Adoptar cuotas para cada Estado miembro de la UE: Todos los Estados miembro deberían participar de alguna manera de la solidaridad, no sólo entre ellos sino también con los países de primer asilo en las regiones de origen. Los líderes políticos deberían sumarse al discurso sobre la protección que explica las obligaciones de Europa hacia los refugiados y la necesidad de que todos los países participen por igual en los esfuerzos para protegerlos. La Comisión Europea ha adoptado numerosas propuestas innovadoras en los últimos meses a pesar de la fuerte oposición por parte de muchos Estados de la UE. Los argumentos que esgrimen actualmente varios Estados miembro –que no son países de primera entrada ni destinos deseables para la mayoría de los refugiados– sólo sirven para reducir el espacio de protección en países que reciben una cifra de refugiados mucho mayor de la que realmente podrían abarcar.

Adaptar el conjunto de leyes de la UE al asilo de forma que permita un reconocimiento *prima facie* de la condición de protegido, al menos para las personas que procedan de los países que más refugiados producen. Un mecanismo tan simplificado como éste se ofrece en la Directiva sobre

Protección Temporal que, sin embargo, nunca se llegó a promulgar. La Directiva sobre Protección Temporal está siendo revisada y es posible que se vuelva a redactar para que se convierta en una herramienta de protección para situaciones en las que las corrientes hacia la UE excedan ampliamente la capacidad de la que disponen los sistemas de asilo. Sin embargo, debería revisarse toda la legislación de la UE sobre el asilo para que cada Estado miembro pudiera decidir adoptar *prima facie* el reconocimiento del estado de protección, de forma que este proceso no exigiera seguir el engorroso, largo, caro y surrealista procedimiento de determinación de la condición individual que se prescribe actualmente.

Se deben crear planes de gestión con presupuestos significativos para tratar la protección de los refugiados como un todo, más que esperar que los Estados miembro lo hagan por su cuenta. Tiene poco sentido que se armonicen las leyes pero no los presupuestos asumiendo que todos los países disponen de los mismos recursos para recibir a los solicitantes de asilo, procesar las solicitudes de asilo, integrar a los refugiados y llevar a cabo el retorno de aquellos a los que no se les conceda la condición de refugiados. Es necesario conectar los instrumentos financieros de la UE a este ejercicio más amplio, más que dejar que la Comisión y los Estados miembro los consideren herramientas independientes para permitir la implementación de la política. Aunque la transferencia del conocimiento a través de Frontex y de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo supone una importante herramienta de solidaridad, no puede reemplazar a una justa distribución de los recursos financieros y humanos.

Finalmente, los Estados miembro de la UE deben empezar a percibir a Europa como un espacio único de asilo con un estatuto de asilo europeo y trabajar para alcanzar esos objetivos. Hasta entonces, seguirá predominando la actitud de “pasarle la pelota a otro”, lo que obligará tanto a Estados como a refugiados a llevar a cabo prácticas irregulares.

Maria Stavropoulou
maria.stavropoulou@gmail.com
 Directora del Servicio de Asilo Griego
www.asylo.gov.gr/en/