

## Visualizando un Sistema Europeo Común de Asilo

Volker Türk

**Es necesario un enfoque más valiente si la Unión Europea quiere superar la fragmentación y gestionar los traslados de los refugiados eficientemente y de acuerdo con sus obligaciones internacionales. Innovar en esta dirección permitiría que el régimen global de protección de los refugiados progresara.**

Europa sigue atrayendo a gente que se enfrenta a la persecución, pero la responsabilidad de recibir a estas personas no está repartida por igual entre los Estados miembro. Aunque Alemania y Suecia albergan entre los dos a casi la mitad de todos los solicitantes de asilo de la Unión Europea (UE), los países de la frontera con Europa reciben a un mayor número, de los que luego la mayoría continúa su viaje<sup>1</sup>. Las respuestas fragmentadas e inconsistentes a esta situación por parte de cada Estado y la ausencia de una respuesta en común han dado lugar a un tremendo sufrimiento. La apremiante situación a la que se enfrentan a diario las personas que intentan llegar a las fronteras del sur de la UE, con frecuencia por medio de viajes muy peligrosos en los que cientos de personas se ahogan en el intento, ha captado la atención pública de un modo en que no lo ha hecho la situación de otros muchos que buscan protección en la Unión Europea en unas circunstancias menos dramáticas.

El debate público, a menudo acalorado, sobre el asilo y la migración ha reflejado la actual situación en la retórica popular y política como una crisis de cifras, cuando lo que en realidad está en juego es una crisis de responsabilidad y solidaridad. Hemos sido testigos de un increíble derroche de empatía pública y de solidaridad directa entre personas hacia los que se desplazan, pero a menudo ha faltado un espacio tranquilo para un debate razonable.

Se debería pensar seriamente en desarrollar un plan supranacional ejecutado por la UE y no por instituciones estatales individuales como medio para superar la fragmentación en los enfoques y para gestionar estos éxodos de manera efectiva, de acuerdo con las obligaciones internacionales. Hay espacio para este tipo de pensamiento creativo y prospectivo. Europa ya hizo algo así a una escala mucho mayor cuando creó la UE. Dentro de la Unión Europea sigue habiendo un amplio consenso político sobre la importancia de preservar la institución del asilo. Esto no es sólo resultado de la historia sino parte de la auténtica naturaleza de la UE, que se fundó sobre la base del valor del

respeto por los derechos fundamentales y los principios de responsabilidad, solidaridad y confianza entre los Estados miembro.

La UE ha estado al frente del desarrollo en Derecho de los refugiados en su lucha por armonizar las leyes y prácticas sobre asilo en sus Estados miembro. La naturaleza idiosincrática de la legislación y codificación regional de la UE ha sido muy valiosa a la hora de reforzar los estándares del trato a los refugiados. Como consecuencia, la Unión ha desarrollado a lo largo de los últimos veinte años lo que en efecto es un sistema de asilo regional, fomentado por el establecimiento de una Oficina Europea de Apoyo al Asilo y por un cada vez mayor compromiso de la UE de establecer planes de reasentamiento que promuevan su papel a la hora de ofrecer soluciones esenciales globales para los refugiados.

### Lagunas y fallos

La implementación de los estándares acordados varía mucho y los actuales mecanismos de solidaridad dentro de la UE carecen de los suficientes engranajes. No se han creado ni la confianza ni la voluntad necesarias para que el sistema en global funcione adecuadamente. En el diálogo mantenido durante muchos años entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la UE hemos compartido nuestras observaciones y nuestras preocupaciones, en particular, sobre una tendencia hacia las excepciones e incluso las derogaciones de las normativas establecidas, así como el considerable espacio que se permite para la discreción, lo que lleva a diversas interpretaciones. La calidad de la implementación de las normativas acordadas varía mucho y las tasas de reconocimiento difieren entre los distintos Estados para personas de una misma nacionalidad.

Otra preocupación ha sido la tendencia de algunos Estados a decidir conceder "protección subsidiaria" en vez de la condición de refugiado. Al hacer eso, los Estados están reconociendo que existe la necesidad de protección internacional para determinados

solicitantes pero, por diversas razones, no están dispuestos a concederles la condición de refugiados, lo que podría tener justificación en algunos casos pero no en otros según la Convención de 1951, su Protocolo de 1967 y el más amplio régimen de protección internacional por los que se rigen estas cuestiones.

La situación actual ha revelado más que nunca lo doloroso de los fallos y la disfuncionalidad del sistema actual. La protección temporal, por ejemplo, se adoptó en la UE como una respuesta de protección provisional para situaciones de afluencia masiva cuando la determinación particular de la condición de refugiado se hace impracticable. Sin embargo, la Directiva sobre Protección Temporal no se ha activado para los miles de refugiados que vemos llegar a diario.

### Remediar los fallos

La excepcional situación actual requiere urgentemente medidas especiales y una visión nueva con el fin de desarrollar un enfoque más amplio, efectivo, coherente y global. Se debería abordar, por ejemplo, la presión sobre los sistemas de asilo individuales de determinados Estados. También se debería ayudar a abordar los movimientos de avance irregulares dentro de la UE y limitar, por tanto, su alcance. Su implementación también debería resolver la gran divergencia de prácticas que existe actualmente y que viene acompañada de numerosos problemas en términos de una cooperación regional inadecuada, desplazamientos, problemas de protección y situaciones como la de Calais. Las siguientes ideas podrían sentar las bases del futuro.

En primer lugar, el futuro pasa por desarrollar un plan institucional supranacional que garantice que se comparten de forma equitativa las responsabilidades dentro de la UE. Para que un sistema de asilo amplio sea realmente efectivo, será necesario renunciar a algunos aspectos de los poderes soberanos. Esto significaría la creación de una autoridad europea responsable en materia de asilo que actuara en todo el territorio de la Unión Europea y que incluyera el establecimiento de un tribunal de apelación de asilo de la UE que fuese independiente, y un código de asilo de la UE que abarcara cuestiones relacionadas con los derechos sustantivos y procesales y con las normas de trato. También sería necesario un sistema de distribución y compensación equitativo en toda la UE, como el que actualmente existe en algunos Estados

(en Alemania, por ejemplo) para la recepción de solicitantes de asilo basado en su capacidad de asimilación y en criterios de protección.

Por supuesto, esta tarea es peliaguda para los Gobiernos, al menos por ahora. Pero si nos fijamos hasta dónde hemos llegado desde mediados de la década de los 80, se ha producido un impresionante aumento de la cooperación y la armonización, algo prometedor de cara al reconocimiento de que los problemas que afectan al asilo y a la migración exigen una respuesta regional verdaderamente cooperativa.

Mientras tanto, podrían alcanzarse planes de reparto de la responsabilidad más efectivos en la UE a través de los diversos recursos disponibles para ofrecer recepción, toma de decisiones y soluciones a los solicitantes de asilo y refugiados. Esto podría traducirse en la tramitación de determinadas categorías de solicitudes de asilo dentro de la UE en vez de hacerlo en centros de recepción nacionales. En los casos en que se descubriera durante el proceso que necesitan protección internacional, estas personas serían establecidas en los Estados miembro de la UE que participaran de acuerdo con la responsabilidad compartida acordada y con los criterios de distribución y protección. En los casos en que no necesitaran protección internacional y sin otras opciones de inmigración legal, estas personas serían retornadas inmediatamente a sus países de origen mediante operaciones conjuntas de la UE. Estos planes podrían establecerse de manera progresiva y finalmente formar parte de un auténtico sistema supranacional.

En segundo lugar, el futuro está en garantizar una entrada sensible con la protección y procedimientos fronterizos. Esto se ha puesto de relieve en el contexto de las llegadas por mar a Grecia e Italia así como a lo largo de todas las fronteras del este de la Unión Europea. Por supuesto que es legítimo el interés de los Estados por controlar la migración irregular pero, ¿cómo podemos garantizar que se llegan a incluir todas las salvaguardas pertinentes en las medidas que tomen los Estados o que se tengan en cuenta en un área más amplia de la libertad de circulación? Al hacer que sea prácticamente imposible para los refugiados y solicitantes de asilo llegar a los países de asilo o llevar a efecto la reagrupación familiar por medios normales, se les estigmatiza como personas que intentan infringir la ley y se da lugar a la proliferación de un mercado de contrabandistas y traficantes.

enero 2016

[www.fmreview.org/es/destino-europa](http://www.fmreview.org/es/destino-europa)

Ampliar las vías ordinarias para la migración de los refugiados resulta esencial para garantizar su protección. Esas vías podrían incluir un aumento de las oportunidades de reasentamiento o de admisión por motivos humanitarios, visados humanitarios y planes de migración para trabajadores y estudiantes que fuesen también adecuados para refugiados. Al mismo tiempo, los procedimientos de reunificación familiar actuales deben simplificarse y se debe garantizar el acceso a los mismos a lo largo de las rutas migratorias que se están utilizando a día de hoy. Esto podría exigir una enmienda de la Directiva sobre reagrupación familiar de la UE<sup>2</sup> para incluir un rango más amplio de miembros de la familia. Si disponen de más posibilidades ordinarias de llegar sanas y salvas a Europa, pocas personas que necesiten protección internacional se sentirán obligadas a recurrir a contrabandistas y a peligrosos desplazamientos irregulares. También se paliarían las presiones sobre los procedimientos de asilo, que se reforzarían al desviar las presiones migratorias por otros canales.

En tercer lugar, es necesario documentar las acciones para mejorar la comprensión del contexto migratorio, en particular las razones que hay detrás de los movimientos migratorios. La importancia de compartir la responsabilidad con los Estados fuera de la UE

debe remarcarse una y otra vez. Estos Estados a menudo tienen mucha menos capacidad y sin embargo albergan a un mayor número de refugiados que los de la UE: El 86% de los refugiados son acogidos en regiones en desarrollo<sup>3</sup>. Según la experiencia de ACNUR, los refugiados a menudo se trasladan porque su propia supervivencia y seguridad están amenazadas, y no se satisfacen sus necesidades fundamentales de protección y asistencia, entre ellas, las aspiraciones educativas y los cuidados sanitarios primarios. Si no se les proporcionan los medios para que lleguen a serlo, se trasladarán.

El futuro está en apoyar una mejora de la protección y soluciones en las regiones de origen. Muchas de las medidas propuestas y planificadas para dar respuesta a estas necesidades se deberían acabar destinando a abordar las razones que subyacen a los desplazamientos de los refugiados. Se necesita financiación para reforzar las capacidades de protección en los países receptores de refugiados en las regiones de origen. La UE ha trabajado mucho en la dimensión externa de la protección del asilo y del refugio en respuesta a los desplazamientos forzados a lo largo de los años. La UE y sus Estados miembro han contribuido generosamente a la asistencia humanitaria para los refugiados en emergencias de desplazamiento, y cada vez tienen más en



ACNUR/Vorgoskyvernitis

[www.fmreview.org/es/destino-europa](http://www.fmreview.org/es/destino-europa)

enero 2016

cuenta las necesidades de migración y refugio en sus programas de desarrollo. Las donaciones conjuntas de los Estados miembro de la UE suponen la segunda mayor contribución en cuanto a financiación para ACNUR. Además, la financiación de la UE para el reasentamiento sería una contribución muy importante.

La siguiente fase de la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo nos daría esperanzas de que se avance en el régimen de protección global de los refugiados, al mismo tiempo que nos beneficiaríamos de las orientaciones fundamentales y de los profundos valores humanos de la UE. En esta crítica coyuntura, es hora de que la UE no deje pasar la oportunidad para, de forma colectiva, reclamar su historial de ofrecimiento de refugio en tiempos de desplazamientos en

masa, con el fin de garantizar que aquellos que lo arriesgan todo por encontrar un poco de seguridad en Europa dispongan de opciones significativas, seguras y realistas para hacerlo.

**Volker Türk** [turk@unhcr.org](mailto:turk@unhcr.org)

Alto Comisionado Auxiliar para la Protección en ACNUR [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

1. ACNUR (1 de julio de 2015) *The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees* [La ruta marítima hacia Europa: el pasaje mediterráneo en la era de los refugiados] [www.unhcr.org/5592bd059.pdf](http://www.unhcr.org/5592bd059.pdf).
2. Consejo de la Unión Europea Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33118&from=EN>
3. ACNUR (2015) *Mundo en guerra: ACNUR Tendencias Globales – Desplazamiento Forzado en 2014* <http://unhcr.org/556725e69.html>