

Por qué las cuotas de reasentamiento no pueden sustituir a los sistemas de asilo

Bernd Parusel

El reasentamiento es un elemento importante de la protección de los refugiados en todo el mundo. Sin embargo, es esencialmente diferente de los sistemas de asilo territoriales. El reasentamiento debería complementar la acogida de los solicitantes de asilo, pero nunca sustituirla.

Una y otra vez se difunden ideas entre políticos, expertos e incluso investigadores de varios países europeos para ir eliminando gradualmente el derecho de asilo en su forma actual. Algunos creen que la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados ha quedado obsoleta y que se debería eliminar el derecho de las personas a solicitar asilo en el territorio de un país de acogida (“de destino”) o en la frontera. En su lugar, proponen nuevos sistemas de admisión de refugiados directamente desde terceros países, similares al reasentamiento. Esto significaría que los propios países europeos elegirían a qué y cuántos refugiados reciben y de dónde, en vez de tener que acoger a los que llegan a Europa por su cuenta. En esencia se trataría de una forma de “externalización”, por la que se disuadiría a las personas de solicitar asilo dentro de las fronteras de un Estado de destino.

La parte más crítica con el sistema de asilo actual tiene razón cuando sostiene que el sistema común de asilo de la Unión Europea, así como la forma en que se aplica en los Estados miembros del bloque y en otros países europeos, presenta graves deficiencias. Debido a la exigencia de visados, a las sanciones a los transportistas, a los diferentes tipos de estrategias de disuasión e incluso a las barreras físicas y las devoluciones en caliente, se ha vuelto casi imposible para las personas que necesitan protección llegar al territorio de los Estados miembros de la UE de forma segura, legal y ordenada. Muchos se ven obligados a ponerse en manos de traficantes de personas y, a menudo, ponen en riesgo sus vidas en trayectos peligrosos. Dependiendo de a

qué parte de Europa lleguen, se enfrentan a enormes diferencias en las perspectivas de protección, los tipos de procedimientos de asilo y las condiciones de acogida. Otro problema, sobre todo desde el punto de vista de los Gobiernos, es que, aunque muchos solicitantes de asilo no reúnen los requisitos para recibir protección de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados o las leyes nacionales de asilo complementarias, los organismos encargados de hacer cumplir la ley tienen dificultades para devolverlos a sus países de origen. Por último, pero no por ello menos importante, el reparto de responsabilidades en la acogida de los solicitantes de asilo y la tramitación de sus solicitudes de protección es muy desigual, ya que algunos países asumen una proporción mucho mayor que otros, lo que crea divisiones políticas entre los distintos Estados miembros de la UE¹.

A raíz de estos problemas y de la profunda frustración política que han provocado, varias ideas radicales han ganado fuerza en el debate sobre el asilo y la migración. En el Reino Unido, Dinamarca, Suecia y otros países, algunos políticos, expertos e investigadores proponen abolir por completo el derecho a solicitar asilo dentro de la UE y que solo se pueda hacer desde fuera de ella. (En Dinamarca, cierta versión de esta idea ya constituye una política oficial del Gobierno, lo que ha suscitado fuertes críticas²). A quienes se considere que necesitan protección, o al menos a algunos de ellos, se les podría ofrecer un traslado a Europa mediante el reasentamiento o acuerdos similares. Se suele defender que esto evitaría desplazamiento irregulares y permitiría

a los países europeos centrarse en las personas más vulnerables. Otro argumento es que las sociedades de acogida en Europa podrían estar más predispuestas a ofrecer protección a los refugiados si pudieran elegir a los beneficiarios.

Análisis de los argumentos

El reasentamiento y otros programas de admisión por motivos humanitarios similares están bien establecidos y son elementos cruciales de la protección de los refugiados en todo el mundo, incluso en Europa³. Sin embargo, son básicamente diferentes de los sistemas de asilo territoriales basados en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Por diversas razones que analizaremos a continuación, un sistema no puede sustituir al otro.

En primer lugar, desde la perspectiva política, hay pocos indicios que sugieran que reasentar a más refugiados vaya a significar que habrá menos solicitantes de asilo o que la inclinación política hacia el reasentamiento vaya a aumentar cuando el número de solicitantes de asilo disminuya. Desde la "crisis" migratoria de 2015-2016, el número de nuevos solicitantes de asilo en Europa ha disminuido drásticamente, sobre todo debido al endurecimiento de las medidas de disuasión en las fronteras exteriores de la UE, los acuerdos migratorios con los países colindantes (como Turquía o Libia) y, tal vez, unas políticas más hostiles dentro de los Estados miembros. Según la lógica de quienes defienden un sistema de protección de los refugiados diferente, la reducción del número de solicitantes de asilo significaría que se podría aceptar a más refugiados mediante el reasentamiento. Sin embargo, no es lo que ha sucedido en realidad. Vemos que, aunque algunos países de la Unión Europea han aumentado recientemente sus cuotas, el número de refugiados reasentados que aceptan es muy inferior al número de personas que solicitan asilo dentro de Europa o en las fronteras exteriores de la UE. En 2019, por ejemplo, aproximadamente 21 300 personas fueron reasentadas en Estados

miembros de la UE, mientras que a 206 000 se les notificó una resolución favorable en la primera fase de su solicitud de asilo. Si incluimos las concedidas tras un recurso de apelación, es probable que el número de resoluciones favorables de asilo sea aún mayor. De este modo, solo una de cada diez personas (o quizá menos) recibe protección en la UE a través del reasentamiento, y el asilo sigue siendo, con diferencia, el principal sistema de protección⁴. (2020 no es un año para hacer comparaciones, porque la pandemia de la COVID-19 dificultó o imposibilitó los reasentamientos debido a la prohibición de viajar y al cierre de las oficinas de migración).

Los datos de Eurostat también demuestran que no existe un patrón claro a lo largo del tiempo. Después de 2016, algunos países como Suecia, Alemania y Francia aumentaron sus cuotas de reasentamiento para 2017-2019. Otros, como Austria, Bélgica y los Estados bálticos, también aumentaron sus compromisos o introdujeron nuevas iniciativas de reasentamiento, para luego reducirlas o abandonarlas. Dinamarca, que habitualmente solía reasentar a los refugiados, suspendió dicho reasentamiento durante 2017, 2018 y 2019.

Esto demuestra que, a pesar de los compromisos asumidos por algunos países para aumentar sus esfuerzos de reasentamiento, el sistema es inestable, pues los Gobiernos son libres de intensificarlos y reducirlos a su antojo. A menudo, estas decisiones no tienen correlación con la evolución de la situación de asilo ni con la necesidad global de reasentamiento. Incluso en un país como Suecia, no existen garantías de que los políticos vayan a seguir manteniendo el actual nivel de admisiones de reasentamiento, que es relativamente alto. A medida que la opinión pública cambia, también lo hacen las preferencias del Gobierno y los compromisos con respecto al reasentamiento. Es por eso que los sistemas de cuotas dependen de la voluntad política más que de cualquier necesidad objetiva de ofrecer soluciones a largo plazo para los

refugiados. Sin embargo, el derecho de asilo no tiene límites cuantitativos ni cuotas.

En segundo lugar, resulta presuntuosa y paternalista la idea de que el apoyo público a los refugiados aumentaría si los Gobiernos nacionales pudieran seleccionar a los individuos y el número de ellos que quieren aceptar. ¿Quién tiene la sabiduría y el derecho de decidir cuáles son las situaciones de refugiados más graves o qué personas tienen más necesidad de que se les ofrezca un futuro seguro en Europa? Además, algunas zonas de conflicto con crisis agudas de refugiados pueden ser demasiado peligrosas para que los funcionarios accedan a ellas para llevar a cabo sus misiones de reasentamiento, y es muy poco probable que den con aquellas personas que se enfrentan a las amenazas más graves. Y, lo que es más, el asilo no es solo para las personas que huyen de los conflictos armados u otras situaciones con visibilidad que aparecen en los medios de comunicación; la condición de refugiado está destinada principalmente a las personas que se enfrentan a la persecución política, y dónde y cómo se da esta situación no siempre suele ser evidente.

Los políticos también se quejan a veces de que la mayoría de los solicitantes de asilo que llegan a Europa son hombres (jóvenes) y de que necesitamos un nuevo sistema que se centre en las mujeres, los niños y especialmente en los colectivos más vulnerables. Sin embargo, la desequilibrada distribución de género entre los solicitantes de asilo en Europa no es consecuencia de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, sino de los intentos de evadirla disuadiéndoles y haciendo que Europa sea inaccesible para ellos. Si las vías disponibles fueran más seguras o si existiera la oportunidad de solicitar visados de protección o humanitarios desde el extranjero, la proporción de mujeres, niños o personas mayores aumentaría casi con total seguridad. Si nos tomáramos en serio el equilibrio de género, también ofreceríamos mayores posibilidades para la reagrupación familiar en la UE. El reasentamiento es una herramienta importante también en

este sentido, precisamente porque sirve de vía complementaria. Es un sistema de selección en el que los países receptores, por ejemplo, pueden acoger a familias enteras. Pero no podemos basar todo el sistema de protección global en qué personas son aquellas de las que más se compadecen los residentes de los países receptores.

En tercer lugar, no está claro por qué abandonar el derecho de asilo en Europa terminaría con las peligrosas rutas irregulares y las muertes en el mar. Europa tiene problemas para devolver a sus países de origen a los solicitantes de asilo desestimados y a otras personas sin derecho legal a permanecer en la UE. Esto significa que, aunque las personas que llegan por rutas irregulares no tuvieran derecho a solicitar o recibir asilo, los países europeos podrían seguir sin poder expulsarlas. Mientras siga habiendo una posibilidad, por pequeña que sea, de quedarse en Europa, con o sin acceso al asilo o a los permisos de estancia, algunas personas podrían seguir arriesgando sus vidas para llegar allí.

Por último, pero no por ello menos importante, el abandono de los sistemas de asilo territoriales basados en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados sentaría un peligroso precedente y podría dar lugar a una reacción en cadena que, en última instancia, correría el riesgo de dañar el sistema mundial de protección de los refugiados. Los actuales esfuerzos de externalización en la UE ya están teniendo este efecto en los países que comparten frontera con Europa. Si los países europeos ricos creen que pueden eludir la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y reasentar solo a algunas personas según sus volubles preferencias, ¿por qué no van a hacer lo mismo los países más pobres que se encuentran en primera línea en otras partes del mundo? Cuantos más países sigan este camino, más aumentará la responsabilidad de admisión y de tramitar las solicitudes en aquellos países que mantengan su compromiso de ofrecer asilo y de mantener sus fronteras abiertas a los que se exilian. Incluso podríamos llegar a una situación

en la que todos los países solo quisieran dejar entrar a refugiados reasentados, y no a solicitantes de asilo. Sin embargo, en esta situación, el reasentamiento también sería imposible, porque el mismo concepto se basa en que los refugiados sean seleccionados en los países a los que se han exiliado, no en sus países de origen.

Conclusión

Si queremos un sistema de protección viable, no tenemos otra opción que defender las actuales bases de la protección de refugiados y trabajar en formas innovadoras para mejorarlas, ofreciendo, por ejemplo, vías seguras y legales a través de visados humanitarios o de vías complementarias. El reasentamiento es una herramienta de protección extremadamente útil y valiosa, sobre todo en el contexto del reparto global de responsabilidades. Por tanto, se deben mejorar y ampliar los programas de reasentamiento existentes y los sistemas de admisión por motivos humanitarios o de patrocinio privado/comunitario relacionados, y además introducir otros nuevos para ofrecer más alternativas a los arriesgados trayectos irregulares. Pero los

programas de reasentamiento no pueden utilizarse como justificación para abandonar el derecho a solicitar y recibir asilo en los países de destino. El reasentamiento es un sistema complementario, no un sustituto del asilo territorial.

Bernd Parusel

parusel@macnews.de @parusel_bernd

Politólogo, Red Europea de Migración, Dirección General de Migraciones de Suecia

El presente artículo ha sido redactado a título personal.

1. Parusel B (2020) *Pieces of the Puzzle – Managing Migration in the EU*, Brussels/Stockholm: European Liberal Forum/Fores bit.ly/ELF-Parusel-2020
2. ACNUR (2021) UNHCR Observations on the Proposal for amendments to the Danish Alien Act (Introduction of the possibility to transfer asylum-seekers for adjudication of asylum claims and accommodation in third countries) www.refworld.org/docid/6045dde94.html
3. Red Europea de Migración (2016) *Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Europe – what works?* bit.ly/EMN-2016-what-works
4. Base de datos de Eurostat, First instance decisions on applications by citizenship, age and sex – annual aggregated data (rounded) and Resettled persons by age, sex and citizenship – annual data (rounded), last update: 3 June 2021 [Sentencias de primera instancia sobre solicitudes por nacionalidad, edad y sexo: datos anuales agregados (redondeados), y Personas reasentadas por edad, sexo y nacionalidad: datos anuales (redondeados), última actualización: 3 de junio de 2021]