

# ‘Estancia autorizada’: ¿qué protección supone?

Inês Máximo Pestana

**Las personas que invocan los mismos motivos de protección pueden beneficiarse de diferentes derechos, en función del estatus que se les conceda y del país de la UE.**

La ‘estancia autorizada’ es sólo uno entre los más de 60 diferentes estatutos de protección que se conceden en la Unión Europea (UE) en base a 15 diferentes motivos. A menudo se concede a las personas cuya expulsión es imposible por razones prácticas (como la falta de documentos o la negativa por parte del país de origen de aceptar a la persona) o debido a que su expulsión sería equivalente a devolución (y por tanto, se estaría contraviniendo la Convención sobre los Refugiados)<sup>1</sup>. Quince Estados miembros de la UE<sup>2</sup> conceden el estatus de estancia autorizada, con diferentes definiciones y regulada mediante diferentes instrumentos legales.

Los motivos por los que los Estados Miembros conceden la estancia autorizada son a menudo los mismos que para otras formas complementarias de protección, como el estatuto de ‘protección subsidiaria’ que ahora está normalizado – ‘armonizado’ – en toda la UE. (Los solicitantes que no reúnen

las condiciones del estatuto de refugiado pero que no pueden regresar a su país de origen debido a un riesgo real de sufrir daños graves tienen derecho a la ‘protección subsidiaria’.) Sin embargo, la estancia autorizada a menudo viene con un ‘paquete de derechos’ diferente, por lo general reducido, lo que disminuye los niveles de protección. Y es relevante, en la medida en la que el estatus de estancia tolerada cumple con el principio de no devolución, si este principio se ve simplemente como una obligación negativa de no expulsar a alguien o como una obligación positiva derivada del reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona.

## **Ejemplos de derechos vinculados a la estancia autorizada**

En Polonia, una autorización de estancia se concede respetando los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales o cuando hay obstáculos que en la práctica

hacen imposible la expulsión. El alcance de los motivos para la concesión de la autorización es el mismo que se aplica a la protección subsidiaria, pero el alcance de la autorización de estancia parece ser aún más amplio, incluyendo una referencia explícita al derecho a un juicio justo y otros derechos contenidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Sin embargo, el conjunto de los derechos vinculados a la estancia autorizada es diferente de aquellos vinculados a la protección subsidiaria, si bien el acceso al mercado laboral y la salud están garantizadas para ambos, no es el caso de los derechos de asistencia social (limitados a una vivienda básica, alimentación y vestimenta esencial), las pensiones y los derechos de reagrupación familiar (no disponibles para los titulares del permiso de estancia autorizada). Si desean obtener un permiso de residencia, los titulares de los permisos de estancia autorizada deben poder probar diez años de residencia ininterrumpida en Polonia, y otros cinco años si desean solicitar la ciudadanía; el permiso de estancia tolerada no implicaría, en principio, el derecho a un documento de viaje polaco.

En Hungría, la estancia autorizada se concede cuando la expulsión puede ser considerada como una devolución, por motivos que coinciden con los de la protección subsidiaria, e incluso con los de la condición de refugiado (basados en temores fundados de ser perseguidos). Sin embargo, aquí también hay diferencias en los derechos asociados. La educación es el único derecho que se concede por igual a todos estos estatus. Los titulares del estatus de estancia tolerada necesitan un permiso adicional para trabajar y reciben acceso gratuito sólo a servicios básicos de salud, como los servicios de emergencia y de vacunación; no se benefician de condiciones preferenciales para la reagrupación familiar; sólo pueden solicitar la naturalización después de 11 años de estancia ininterrumpida y previa obtención de un permiso de residencia permanente; tampoco tienen derecho a un documento de viaje húngaro.

En el Reino Unido, el 'permiso de estancia discrecional' podrá concederse para proteger a las personas excluidas de la definición de la condición de refugiado y suele concederse por razones relativas a la CEDH, es decir, la prohibición de la tortura, el respeto de la vida privada y familiar, y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Aquí también hay diferencias en cuanto a los derechos inherentes a cada estatus. El permiso discrecional normalmente se concede por tres años (frente a los cinco años para la protección subsidiaria), y si bien los derechos a la educación y la salud están completamente garantizados en igualdad de condiciones, el acceso al mercado de trabajo y a las prestaciones sociales se reducen a los titulares de permisos discrecionales, quienes tampoco pueden optar a la reagrupación familiar a menos que se les conceda el permiso de residencia indefinido (ILR, por sus siglas en inglés). Este se puede obtener después de un período más largo (seis años en lugar de cinco) y también es necesario para la naturalización.

Las cifras correspondientes a las tendencias y niveles de aplicación de la estancia autorizada también difieren de un país a otro. En Polonia, cuando el permiso de estancia autorizada se introdujo en 2004, fueron emitidos 840 permisos ese mismo año; el número aumentó de manera constante, alcanzando un máximo de 2.910 en 2007; a partir de 2008, cuando se introdujo el estatuto de protección subsidiaria, la tendencia se invirtió. El número de permisos de autorización de estancia comenzó a disminuir hasta que en 2009 sólo se expidieron 82 permisos – una caída notable, al parecer causada por un aumento de concesiones de protección subsidiaria. Hungría experimentó una tendencia a la baja similar hasta 2009, cuando la tendencia se invirtió; la estancia tolerada ha vuelto

a ser la forma dominante de la protección complementaria. Teniendo en cuenta el menor grado de protección que ofrece estancia autorizada, este es un tema muy debatido a nivel nacional en Hungría y se han planteado preguntas acerca de las razones y/o intereses detrás del favorecimiento del uso del estatus de estancia autorizada. En el Reino Unido, las prácticas del Estado se caracterizan por una tendencia estable a conceder permisos de estancia discrecional, con escasos datos disponibles sobre el grado en que se favorece la concesión del permiso de estancia discrecional (una proporción del 8-11% del total de solicitudes), frente al estatus de protección (subsidiaria) humanitaria (1% o menos).

Aunque está lejos de ser exhaustivo, este análisis comparativo pone de relieve tanto las diferencias en los distintos Estados miembros a la hora de aplicar el estatus de estancia tolerada como identifica los aspectos comunes en su aplicación: en primer lugar, que la estancia autorizada comparte 'motivos para la protección' con otras formas de protección complementaria, en particular con la protección subsidiaria; y, en segundo lugar, que confiere un grado de protección inferior al de otras formas.

Es importante destacar que las consecuencias de la diferencia entre los estatus de estancia autorizada y protección subsidiaria van mucho más allá de un mero ejercicio académico o legal. La situación de estancia autorizada puede combinarse con condiciones poco favorables para los titulares de ese estatus, a menudo causando dificultades a la hora de buscar empleo, viajar al extranjero, reunirse con la familia u obtener la residencia permanente o la nacionalidad. Los resultados pueden ser la exclusión social, la pobreza extrema, la falta de vivienda y un impulso para emigrar de forma irregular.

### Conclusiones finales

¿La estancia autorizada es una reliquia histórica o una red de seguridad necesaria? La importancia histórica de la estancia autorizada como un mecanismo de protección anterior a la introducción de la protección subsidiaria es innegable. Sin embargo, ¿puede todavía ser útil hoy en día como una tercera capa de protección? ¿La estancia tolerada es un esfuerzo auténtico de cumplir con el principio de no devolución – o es simplemente un 'gesto para la galería'?

¿A qué se debe este descenso de los niveles de protección? Una motivación financiera podría explicar por qué los estados siguen utilizando (o podrían estar interesados en crear) estatus de protección 'pobres' en lugar de formas de protección 'más ricas' que impliquen mayores costes. Otra posible explicación, en el contexto específico de la UE, es la llamada 'fatiga de asilo', que en los últimos años parece haber minado la voluntad de proporcionar protección.

Por último, ¿la estancia autorizada está siendo utilizada incorrectamente y de forma abusiva – y en definitiva, aumentando la preocupación acerca de la integridad de nuestro sistema de asilo y nuestro respeto por los principios de protección internacional?

Inês Máximo Pestana [inesmpestanda@gmail.com](mailto:inesmpestanda@gmail.com) es directora del Programa de la Comisión Europea, EuropeAid. El presente artículo ha sido escrito a título personal y no representa necesariamente las opiniones de la Comisión Europea.

1. Véase el Informe de la Red Europea de Migraciones 'The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses' ('Diferentes prácticas nacionales en lo relativo a la concesión de estatutos de protección no armonizados en la UE')

<http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=122>

2. Austria, Bélgica, República Checa, Finlandia, Alemania, Hungría, Irlanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia y Reino Unido.