



406

ABRIL
2016

¿HACIA UNA VERDADERA POLÍTICA COMÚN DE ASILO?

Blanca Garcés-Mascareñas, Investigadora asociada CIDOB

En agosto de 2015 Angela Merkel denunciaba que la normativa de Dublín “no funciona” y que es necesaria “una respuesta común para toda Europa”. Más de medio año después, en abril de 2016, la Comisión Europea llegaba a la misma conclusión en una comunicación dirigida al Parlamento y al Consejo de la Unión Europea. Tras reconocer las flaquezas del sistema, y muy en particular de la normativa de Dublín, la Comisión propone ahora vías seguras de entrada y cinco mejoras estructurales en el Sistema Europeo Común de Asilo. ¿Hasta qué punto significa esta propuesta el inicio de una verdadera política común de asilo? ¿Qué implica en términos de derecho al asilo?

Según la Comunicación, “una gestión inteligente de la migración requiere no sólo una política firme encaminada a atajar los flujos irregulares (...) sino también una política proactiva de vías legales sostenibles, transparentes y accesibles”. Esto significa vías legales de entrada para los inmigrantes más deseados, por ejemplo inmigrantes altamente cualificados o emprendedores; pero también vías seguras y legales de entrada para las personas que necesiten protección internacional. “Safe passage” o “Pasaje seguro ya”, así lo exigían simultáneamente distintas marchas ciudadanas en más de 100 ciudades en Europa, Canadá y Estados Unidos a finales de febrero de 2016.

No tener que jugarse la vida para solicitar asilo es fundamental. En este sentido, debemos celebrar la propuesta de la Comisión Europea. Sin embargo, hay dos cuestiones que quedan por resolver. Por un lado, el texto insiste en que la contribución de los Estados miembros de la UE al programa de reasentamiento será voluntaria. Esto quiere decir que, en la práctica, la posibilidad o no de abrir vías seguras sigue dependiendo de los estados. Si los números aceptados voluntariamente no son significativos, lanzarse al mar seguirá siendo la única opción. Por otro lado, la Comisión Europea propone vincular el reasentamiento desde determinados países a la cooperación efectiva en las políticas de control de fronteras o la aplicación de los acuerdos de readmisión. ¿Se convierte así el reasentamiento en moneda de cambio para aquellos países que colaboren con la Unión Europea? ¿Se trata de dar protección a aquellos que lo necesiten o de premiar a los estados que contribuyan a la Europa fortaleza?

En cuanto a la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, la propuesta de la Comisión es priorizar la creación de un sistema “sostenible y justo”. Recordemos

que el sistema de Dublín no pretende una distribución equitativa sino determinar de forma rápida y a partir de unos criterios pre-establecidos qué estado es responsable de examinar cada solicitud. En la práctica, dado que el criterio más utilizado es el del primer país de llegada, la responsabilidad recae de forma desproporcionada sobre los países fronterizos. Para garantizar un reparto más equitativo, la Comisión propone dos opciones: o bien un mecanismo corrector complementario para ajustar a posteriori la asignación de solicitudes en momentos de un incremento significativo del número de solicitantes de asilo en un determinado estado miembro (al estilo del plan de reubicación aprobado en Septiembre de 2015); o un nuevo sistema de asignación que distribuya a priori la responsabilidad a partir del tamaño relativo, la riqueza y la capacidad de absorción de cada país.

Si se quiere un sistema de distribución más justo y equitativo, sobra decir que no tiene sentido seguir con una normativa como el actual Dublín que vincula la responsabilidad al primer país de llegada. Además, ninguna de las dos opciones de la Comisión toma en consideración las preferencias de los propios solicitantes de asilo. Ésta es, de hecho, una de las razones por las cuales Dublín no funciona: los criterios de asignación de responsabilidad de Dublín no coinciden con las preferencias de los propios solicitantes. Como ya indicaba [en un análisis sobre el sistema de Dublín](#), “no por huir de donde vienen, les es indiferente a donde van”. Esto convierte Dublín en un sistema terriblemente ineficiente pues una parte importante de los solicitantes pide asilo en un país distinto al que le es asignado.

Para garantizar que los criterios de distribución de Dublín prevalezcan sobre las preferencias de los propios solicitantes, la Comisión Europea propone dos mecanismos básicos. El primero es mayor control y más sanciones para evitar los llamados “movimientos secundarios irregulares”. La Comisión sugiere, en este caso, reforzar el sistema Eurodac, una base de datos centralizada para el tratamiento y almacenamiento de huellas dactilares con el fin de trazar los movimientos de los solicitantes de asilo y –eso es nuevo– “seguir la pista de los inmigrantes irregulares”. Para evitar los “movimientos secundarios irregulares”, la Comisión propone un conjunto de medidas sancionadoras como el examen acelerado de la solicitud, el movimiento irregular como criterio a la hora de valorar dicha solicitud, la detención de aquellos que se hayan fugado o puedan hacerlo (sic) o la reconsideración del estatuto de protección para aquellos que abandonen el país sin autorización. Estas propuestas sorprenden a la luz de lo que sabemos del funcionamiento del sistema de Dublín actual: que más control significa un sistema todavía más costoso y que más sanciones implican una mayor vulneración (en algunos casos, rozando la ilegalidad) de los derechos de los refugiados. Todo ello sin que se llegue a garantizar un mejor funcionamiento del sistema.

El segundo mecanismo propuesto por la Comisión para que los criterios de distribución de Dublín se cumplan es la armonización de los procedimientos en toda la Unión Europea. Si los procedimientos de asilo y los derechos de los beneficiarios son similares, la asunción es que no debería importar el país donde se solicita asilo. Si bien es cierto que la armonización es fundamental para garantizar el mismo derecho de asilo en todos los estados miembros, ya existen directivas europeas en todas estas áreas. El problema es que, en la práctica, son pura ficción. Hay que recordar, además, que las preferencias de los solicitantes de asilo tienen que ver también con otras cuestiones, como la presencia de amigos y conocidos, el conocimiento de la lengua y el acceso a determinados derechos sociales o la posibilidad de encontrar trabajo. Son cuestiones fundamentales para facilitar su integración y, desde la perspectiva de los solicitantes de asilo, para empezar de nuevo.

Finalmente, la Comisión propone un mandato reforzado para la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) con el objetivo de darle capacidad operativa para implementar un mecanismo de distribución en el marco de un sistema de Dublín reformado, supervisar la aplicación de la normativa comunitaria de asilo y apoyar, e

incluso intervenir, ante aquellos estados miembros que no hayan tomado medidas correctivas necesarias o se enfrenten a situaciones de emergencia. La gestión centralizada del mecanismo de distribución es fundamental para evitar refugiados “en órbita” (de los cuales ningún estado miembro se hace responsable) así como la discriminación que podría significar (en términos de origen, cultura y nivel de preparación) que los estados pudieran escoger a sus solicitantes de asilo. El papel de supervisión con capacidad de intervención es una condición fundamental para que la normativa comunitaria se convierta en realidad, no sólo sobre el papel sino también en la práctica. Queda la duda hasta qué punto los estados miembros aceptarían una injerencia de este tipo.

Volviendo a la pregunta inicial, la presente propuesta de la Comisión Europea da pasos importantes hacia la comunitarización de las políticas de asilo. Sin embargo, la cuestión fundamental en este terreno no es si más o menos Europa. La cuestión fundamental es más o menos Europa para qué. ¿Más Europa para construir un sistema equitativo entre los estados y justo para los solicitantes de asilo? ¿O más Europa para defender los intereses de los estados miembros en el ámbito europeo, ergo lejos de los compromisos adquiridos en materia de protección internacional y lejos también de la mirada crítica de sus respectivas sociedades civiles y poderes judiciales? Sólo si somos capaces de construir un sistema más equitativo para los estados de la UE y más justo para los solicitantes de asilo construiremos también un sistema que no necesite mecanismos de corrección a posteriori ni se apoye en medidas de control y sanción. Ya sabemos que estas políticas punitivas no funcionan: no sólo derivan en prácticas vergonzantes e incluso ilegales, sino que a menudo suelen ser altamente costosas e ineficientes.

Pero, ¿cómo conciliar los intereses de los estados con los derechos de los solicitantes de asilo? Un sistema equitativo y justo a la vez precisa de tres ingredientes básicos. Primero, hay que construir un sistema de distribución de la responsabilidad que tenga en cuenta las capacidades de recepción de cada país, pero también los lazos y preferencias de los propios solicitantes de asilo. La manera de acercar unas prioridades y otras pasa por los incentivos (y no las sanciones) y por compensar a posteriori aquellos países que reciban proporcionalmente un mayor número de solicitantes. Segundo, es fundamental armonizar los procedimientos de asilo y los derechos asociados. Pero para que esto no sea pura ficción, necesitamos un sistema de monitorización que tenga capacidad de sanción e intervención sobre los estados miembros o bien, directamente, transferir la responsabilidad de la tramitación de las solicitudes de asilo del nivel nacional al comunitario. Tercero, la armonización de los procedimientos, derechos y políticas de acogida no puede pasar por una estandarización a la baja: en lugar de definir el mínimo común denominador, más Europa tendría que traducirse en más derechos para todos (también para los solicitantes de asilo y refugiados), contrarrestando así las posiciones excluyentes y cortoplacistas de algunos gobiernos nacionales.