

EL ASILO EN ESPAÑA Y EN EUROPA: UN DESAFÍO CON MUCHAS TAREAS PENDIENTES

ASYLUM IN SPAIN: A CHALLENGE WITH MANY PENDING TASKS

Estrella Galán
Comisión Española de Ayuda al Refugiado
estrella.galan@cear.es

RESUMEN

La protección internacional es un derecho fundamental. España es un estado garantista en esta materia, sin embargo, tiene muchas asignaturas pendientes y cuestiones que mejorar, fundamentalmente en cuestiones relativas al acceso y al procedimiento.

Mientras tanto, en Europa el enfoque securitario y de externalización de fronteras se impone y las nuevas propuestas vinculadas al Pacto Europeo de Migraciones, se alejan del cumplimiento de los compromisos internacionales, convirtiendo cada vez más el asilo en un privilegio en vez de un derecho.

Palabras clave: Asilo, Refugio, Pacto, Reasentamiento, Fronteras

ABSTRACT

International protection is a fundamental right. Spain is a guarantor state in this matter, however, it has many pending issues to improve, mainly in matters related to access and procedure.

Meanwhile, in Europe, the security and externalization of borders approach is imposed and the new proposals linked to the European Migration Compact move away from the fulfillment of international commitments, turning asylum more and more into a privilege instead of a right.

Keywords: Asylum, Refuge, Compact, Resettlement, Borders

Estrella Galán. *Experta en Migraciones, Asilo y Refugio, licenciada en Antropología y en Trabajo Social. 30 años de experiencia trabajando por la inclusión de colectivos desfavorecidos y la defensa de los Derechos Humanos.*

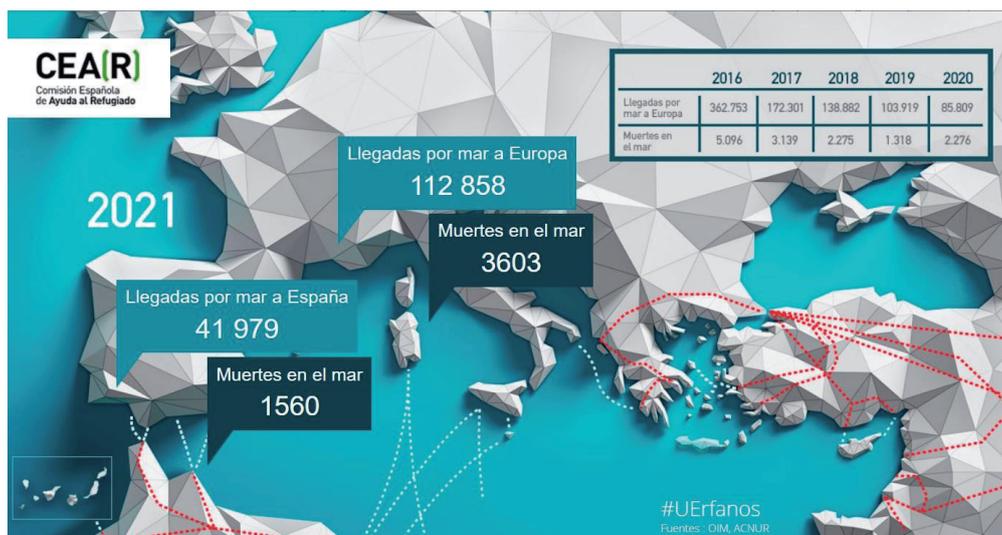
Máster en Relaciones Interculturales y Experta universitaria en Codesarrollo, en Terapia Familiar y en Dirección de Organizaciones Sociales. Autora y colaboradora en numerosos artículos, estudios, informes y publicaciones. Desde 2011 dirige la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) donde trabaja desde el año 1999.

Si queremos analizar la situación del asilo en España, debemos partir del hecho de que en nuestro país nos encontramos ante una importante carencia normativa, dado que la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria no ha sido desarrollada reglamentariamente. A ello se le une la falta de trasposición de las directivas europeas de asilo en su totalidad, en aras de una propuesta de modificación del sistema europeo común de asilo por parte de la Comisión Europea en 2016, que está siendo de nuevo revisada a tenor de las propuestas introducidas en 2020 en el nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo. Eso genera vacíos importantes para la garantía del cumplimiento de derechos en nuestro país para las personas solicitantes de asilo.

Si nos centramos en analizar los principales retos que existen a día de hoy en materia de asilo, debemos empezar por destacar las dificultades en el acceso al procedimiento.

En primer lugar, la ausencia de vías legales y seguras para acceder a España, que empuja a miles de personas a tratar de acceder a nuestro país por vías irregulares y en muchos casos a perder sus vidas en el intento.

Según la Organización Internacional de las Migraciones ¹(OIM) en 2021, al menos 3.603 personas murieron intentando llegar a Europa. El mar se tragó sus vidas, sus historias y sus sueños. Es el año más mortal desde 2016, cuando murieron más de 5.000 personas. En 2017, fueron más de 3.000; en 2018, 2.275 personas. Son cifras mínimas estimadas, muchas más desaparecen sin dejar rastro, de hecho, si recurrimos a fuentes como el colectivo Caminando Fronteras², las cifras se duplican, habiendo identificado que, durante el pasado año, fueron al menos 4.404 el número de víctimas en las rutas de acceso a España.



¹ <https://missingmigrants.iom.int/es/descargar-datos-del-proyecto-migrantes-desaparecidos>

² <https://caminandofronteras.org/el-peor-ano-en-las-fronteras-4404-victimas-en-las-rutas-de-acceso-a-espana-durante-2021/>



No podemos obviar que la política de visados en nuestro país tampoco facilita la llegada de forma segura de aquellas personas que necesitan protección. La imposición de exigencia de visados de tránsito a personas de nacionalidades que proceden de países en conflicto, como es el caso de personas procedentes de países como Siria, Palestina, Yemen o Mali, es una alarmante señal de las dificultades que pone nuestro país a quienes pueden ser susceptibles de recibir protección internacional y que, además, son nacionalidades con una alta tasa de reconocimiento de protección en España. Aunque, como vemos, el principal obstáculo para ellas es poder llegar.

Por otro lado, y sin lugar a dudas, las denominadas **devoluciones en caliente, en ausencia de procedimiento, en las fronteras** de Ceuta y Melilla o desde islotas de soberanía española, siguen siendo otra vulneración fundamental cuando hablamos de acceso al procedimiento, produciéndose a la vista de todos, siendo otra de las grandes preocupaciones de quienes exigimos garantías para quienes llegan a nuestro país en busca de protección.

En paralelo, la estrategia de **externalización de fronteras y el férreo refuerzo del control de las mismas**, en colaboración con terceros países como Marruecos, Senegal o Mauritania, donde el respeto al cumplimiento de los derechos humanos para ejercer dicho control no siempre está garantizado, es otro de los obstáculos a tener en cuenta.

Por ello, el Nuevo **Plan de Implementación del Pacto Global de Refugiados** que se está trabajando desde el Gobierno, ha de reflejar necesariamente un mayor compromiso, concreto y real, con la puesta en marcha de las tan necesarias y reclamadas vías legales y seguras, para evitar las tragedias que seguimos padeciendo cada día en las rutas migratorias hacia España, en las que confluyen flujos mixtos de personas refugiadas e inmigrantes.

En estos momentos, excepto para las nacionalidades latinoamericanas a las que no se les exige visado, la única fórmula para llegar a España mediante una vía legal es, principalmente, el **reasantamiento** que, además, supone una solución duradera para las personas refugiadas. Por ello, es fundamental reforzar los compromisos existentes, como enfatiza el Pacto Mundial de Refugiados.

Según las últimas necesidades de reasantamiento proyectadas por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)³ para el año 2022, el total de personas necesitadas de ser reasentadas en un país seguro asciende a 1.473.156 personas. Las áreas priorizadas por ACNUR en este mismo informe son: la crisis siria, la crisis del Mediterráneo Central y los países del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF)⁴, nuevo modelo establecido en el Pacto Mundial de Refugiados⁵. Así mismo, este organismo planteaba, en la estrategia comunitaria de Reasantamiento, la acogida de un número progresivamente creciente de personas refugiadas: al menos 36.000, en 2022; 40.000, en 2023; y 44.000, en 2024. Además, se propone aumentar la flexibilidad de esta y otras vías legales de admisión, instando a que se aumente el número de Estados Miembros de la UE que participen en estas medidas, así como aumentar la financiación destinada a estos programas.

³ https://www.unhcr.org/protection/resettlement/60d320a64/projected-global-resettlement-needs-2022.html#_ga=2.196815535.2067428879.1640095005-451138648.1624627607

⁴ <https://www.acnur.org/5b58d3ce4.pdf>

⁵ Hay 15 países del CRRF en tres regiones geográficas: África (Chad, Yibuti, Etiopía, Kenia, Somalia, Ruanda, Uganda y Zambia), América (Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá) y Asia (Afganistán). Más de 362.140 refugiados que viven en países del CRRF necesitarán ser reasentados en 2022.



La Comisión Europea por su parte también planteaba recomendaciones a los Estados sobre la puesta en marcha de vías legales de protección en la UE: “Promoviendo el reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias⁶” [Recomendación (UE) 2020/1364 de la Comisión, de 23 de septiembre], publicada en el marco de la propuesta para un Nuevo Pacto de Migración y de Asilo de la Comisión Europea, así como el Foro de Alto Nivel, organizado en julio de 2021 por la Comisión con el objeto de “Proveer protección a través del liderazgo conjunto: aumentando el reasentamiento y las vías legales complementarias”⁷.

El 7 de octubre de 2021, como consecuencia de la crisis afgana, se celebró el Foro de Alto Nivel sobre Afganistán convocado por la Comisión Europea. Filippo Grandi recordó el compromiso de las 85.000 personas afganas que deberían ser reasentadas en los próximos cinco años. La Comisaria Johansson declaró que la UE podría acoger a la mitad de ellas⁸. Tras el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior celebrado el día 9 de diciembre 2021, la Comisaria Johansson anunció que 15 países de la UE ofrecían 38.000 plazas para el reasentamiento de personas afganas⁹. España se comprometía a acoger a 2.500 personas, cifra que incluía a las 1.900 llegadas en la Operación Antígona liderada por el Gobierno español, mientras países como Alemania se comprometían a acoger a 25.000, sin obviar que los países del ala dura del bloque comunitario no ofrecieron ningún cupo.

Haciendo un repaso del reasentamiento en España tenemos que recordar que se trata de un compromiso adquirido por nuestro país desde el año 2010. El programa nacional de reasentamiento es aprobado anualmente en Consejo de Ministros, adoptando la decisión del número de personas a acoger cada año por esta vía. En los últimos años esa cuota se mantiene en el compromiso de acoger a 1.200 personas anualmente. Sin embargo, desde el inicio de este programa en 2010, y aunque la cifra no es muy ambiciosa, solo se ha cumplido con un 63% del compromiso adquirido. Es decir, en estos 21 años, por la vía del reasentamiento solo se han trasladado y acogido en el marco de este programa a 3.352 personas¹⁰, por lo que seguimos teniendo una importante asignatura pendiente.

Si otra de las vías para llegar de forma legal y segura para las personas refugiadas y sus familias es la reagrupación familiar, cabe destacar que estos procedimientos son muy poco flexibles y sufren retrasos significativos, que eternizan hasta periodos de más de dos años el proceso, vulnerando de este modo el derecho a vivir en familia de estas personas. Por ello, es fundamental agilizar y revisar los procesos de reagrupación familiar en nuestro país, resultando imprescindible ampliar el contenido de miembro familiar elegible para optar a dicha reagrupación, flexibilizando a su vez los requisitos para la solicitud. Para ello, las Embajadas en terceros países podrían facilitar el proceso de gestionar las peticiones de reunificación familiar con el objeto de lograr una mayor agilización.

Por último, en materia de vías legales, es importante destacar la importancia de la política de visados, otra de las asignaturas que las que España no progresa adecuadamente. Es necesario impulsar la concesión de visados, visados humanitarios, o ampliar la aplicación del artículo 38 de la Ley de Asilo que consiste en el traslado desde Embajadas o representaciones consulares de terceros países a España de personas susceptibles de recibir protección internacional.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1364&from=ES>

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_3628

⁸ <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/bruselas-pide-a-los-veintisiete-que-se-comprometan-acoger-mas-afganos/10001-4647138>

⁹ <https://www.infomigrants.net/fr/post/37122/quinze-pays-de-lue-sengagent-a-accueillir-40-000-afghans-annonce-la-commission-europeenne>

¹⁰ <https://elpais.com/espana/2022-01-22/espana-incumple-hace-una-decada-sus-cuotas-para-reasentar-refugiados.html>



Si nos centramos en analizar el proceso una vez las personas llegan a nuestro país, cabe analizar qué sucede con el tratamiento de las solicitudes de asilo por parte de nuestras autoridades. Históricamente España siempre ha sido un país con tasas muy bajas de reconocimiento. Durante años, nuestras tasas no han superado el 5%. En el último año hemos detectado una mejora destacable que nos genera una expectativa en materia de avances si queremos acercarnos, al menos, a las medias europeas.

Según los últimos datos publicados por el Ministerio del Interior¹¹, durante 2021, 65.404 personas solicitaron asilo en España, de las cuales recibieron estatuto de refugiado 5.354 y protección subsidiaria 2.017 personas (ambas figuras como instrumentos de protección internacional reconocidas en la Ley de Asilo). Esto representa una tasa de reconocimiento del 10,5%, lo que mejora considerablemente el 4% del año anterior, pero todavía se sitúa muy por debajo del 33% de la tasa media europea.

En definitiva, vemos que en nuestro país queda mucho por hacer y mejorar en materia de asilo. El progreso es considerable, pero la tarea pendiente también.

Si ampliamos el foco y hacemos un análisis de la situación a nivel europeo, estamos en un momento crítico y decisivo.

El Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo generó profundas expectativas para dar un giro al enfoque de las políticas migratorias y de asilo en Europa teniendo en cuenta el gran fracaso colectivo que habíamos vivido tras la mal llamada crisis de refugiados del año 2015. Sin embargo, tras conocer el enfoque de su contenido, nos enfrentamos a una nueva decepción. El pacto repite viejos y fracasados patrones cuya única mirada está centrada en la seguridad y en el retorno.

Es fundamental garantizar la coherencia de políticas con otras agendas como los Pactos Mundiales de Migración y Refugio, la del Cambio Climático, la Agenda de los Derechos de las Mujeres, la Agenda Urbana Española, así como asegurar en su implementación un enfoque de derechos humanos, de género e intercultural.

El Pacto Mundial de Migraciones es un compromiso ineludible y nos preocupa que en el Pacto Europeo se quiera sortear, pues implica cuestiones importantes como lo relativo a garantizar las pruebas de identidad jurídica y documentación adecuada, facilitar vías de migración regular, reducir las vulnerabilidades en la migración, evitar utilizar la detención de migrantes solo como último recurso, así como eliminar todas las formas de discriminación promoviendo una narrativa positiva sobre las migraciones.

La propuesta del Pacto Europeo de Migración y Asilo debe tener un nuevo enfoque para garantizar un mecanismo de responsabilidad compartida, establecer cuotas de reubicación obligatoria entre los Estados Miembro, evitando de este modo la solución de solidaridad a la carta inaceptable, que ya ha propuesto y planteado, para abordar el fenómeno migratorio.

Este enfoque del Pacto Europeo basado en los retornos y externalización de fronteras, en vez de seguir como guía el Pacto Mundial, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con la migración y el asilo, afecta negativamente a los países del Mediterráneo, pues se pretende que seamos los países del sur quienes asumamos toda la responsabilidad de las llegadas en el proceso de identificación expés y devolución de aquellas personas que no respondan a situaciones de vulnerabilidad.

.....

¹¹ http://www.interior.gob.es/documents/642012/13036726/Avance_proteccion_internacional_2021_12_31.pdf/c9bee9e5-db1d-4ca2-8a53-b5fc93842807



De hecho, España junto al resto de países afectados, se está oponiendo frontalmente a esta decisión y nos consta que este punto está suponiendo un bloqueo en las negociaciones del pacto.

En la misma línea de políticas restrictivas, está sobre la mesa la nueva propuesta para reformar el Espacio Schengen. La Comisión Europea publicó durante el mes de diciembre de 2021 una propuesta con el objetivo de “reforzar la gobernanza del espacio Schengen”, que deberá ser examinada por el Parlamento y el Consejo para adoptar las decisiones.

La fundamentación de la misma se enmarca dentro de la estrategia presentada en junio denominada “Hacia un espacio Schengen más fuerte y resiliente”¹², en respuesta a un contexto de supuestas amenazas previsibles y comunes a la Unión y sus Estados Miembros, provocadas por situaciones que han definido como crisis sanitarias, de terrorismo y migratorias o de refugiados.

En la propuesta destaca y preocupa el concepto de “amenaza previsible” (tan indeterminado como quiera interpretarse) y la categorización de las supuestas amenazas incluyendo la inmigración y el refugio como tal.

A esto se suma el argumento utilizado de la “lucha contra la instrumentalización de las personas migrantes con fines políticos”, que plantea la gestión de situaciones de “uso de seres humanos por parte de terceros países para desestabilizar la UE o a sus Estados Miembro”.

A resultas de todo ello, podemos concluir que todas las reformas europeas que se están planteando tienen una previsión de posibles restricciones a la movilidad e incremento de los controles internos. Así se contemplan restricciones internas dentro de los países de la UE ante amenazas de salud, de seguridad interior u orden público, para que el Consejo pueda de forma uniforme adoptar restricciones temporales en fronteras exteriores y controles en las interiores, y restricciones externas con menos pasos fronterizos, más vigilancia, más fomento de procedimientos acelerados de asilo en frontera y más retorno de urgencia para expulsar de forma rápida y menos garantista.

Al igual que con el enfoque del Pacto, todo ello se convierte en una seria preocupación para los países mediterráneos, dado que, en caso de cierre de internos de fronteras, seríamos nosotros los que soportaríamos toda la presión migratoria.

Para concluir, vemos como en materia de asilo tenemos muchas asignaturas pendientes y sigue siendo un derecho amenazado que, si no lo remediamos, acabará convirtiéndose en un privilegio en vez de en derecho fundamental.

.....

¹² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_2707