

# Informando el debate sobre el asilo

Elsbeth Guild, Sergio Carrera y Alejandro Eggenschwiler

Muchas áreas de las políticas de la UE serán objeto de debate crítico y discusión en las campañas previas a las elecciones al Parlamento Europeo del 4-7 de junio de 2009. A pesar de que la amplitud de los temas y la importancia relativa vinculada a ellos variarán sustancialmente de un estado miembro a otro, los temas que se han convertido en políticas y derecho de la UE en los últimos diez años en el Área de Libertad, Seguridad y Justicia merecen un análisis documentado y coherente. Estas políticas tienen una incidencia en el núcleo del derecho de cada individuo a la libertad y seguridad en una Europa ampliada.



Este Background Briefing trata específicamente sobre la política Europea de asilo. Después de esquematizar el actual estado de la cuestión y los siguientes pasos legislativos a tomar en el futuro próximo, presenta el escenario con los déficits y temas principales que rodean esta política Europea. La sección conclusiva destaca los retos más importantes en este campo y propone recomendaciones para los próximos cinco años.



Este Policy Briefing es uno de un conjunto de cuatro breves que abordan, respectivamente, la inmigración, el asilo, las fronteras y la protección de datos. Los cuatro artículos son parte del proyecto: "Informing the Immigration Debate: Preparing for the European Parliament Elections 4-7 June", con el apoyo de Barrow Cadbury Trust, una fundación caritativa independiente que financia y promueve iniciativas de justicia social (para más información, véase <http://www.bctrust.org.uk>). El objetivo de todos estos Policy Briefings es informar el debate sobre estos temas controvertidos y a menudo técnicos para los partidos políticos en su preparación para las elecciones al PE y dirigirse al electorado.

Elsbeth Guild es catedrática en el Centre for Migration Law de la Radboud University de Nimega (Países Bajos) e investigadora senior en la Sección de Justicia y Asuntos de Interior en CEPS. Sergio Carrera es investigador y responsable de la Sección de Justicia y Asuntos de Interior en CEPS. Alejandro Eggenschwiler es asistente de investigación en CEPS.

Salvo que se indique lo contrario, las opiniones expresadas son atribuibles sólo a los autores a título personal y no a cualquiera de las instituciones a las que están asociados. Los autores quieren agradecer a Raúl Hernández i Sagrera (Investigador en el Observatori de Política Exterior Europea de la Universitat Autònoma de Barcelona) por llevar a cabo la traducción del texto al español.

Disponible para descarga gratuita en la página de CEPS (<http://www.ceps.eu>) CEPS 2009

## 1. Estado de la cuestión y siguientes pasos

Desde la aprobación del Tratado de Ámsterdam en 1999, en el ámbito de asilo la UE ha adoptado medidas sobre el reconocimiento y estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados,<sup>1</sup> la acogida de solicitantes de asilo,<sup>2</sup> los procedimientos para conceder y retirar el estatuto de refugiado<sup>3</sup> y los mecanismos para determinar los estados miembros responsables para el examen de solicitud de asilo presentada en uno de los estados miembros<sup>4</sup> (véase el Anexo a una lista completa de las medidas adoptadas en el ámbito de asilo). El marco legal de la UE en materia de asilo se caracteriza por el principio de normas mínimas, lo cual significa que los reglamentos y directivas establecen el umbral de protección mínimo que los estados miembros deben satisfacer. Por ejemplo, la Directiva sobre la protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas<sup>5</sup> o la Directiva sobre la acogida de solicitantes de asilo sólo cubren las necesidades de protección más básicas. Lo mismo puede aplicarse al reconocimiento y estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o como personas que de algún modo necesitan protección internacional, (es decir, protección jurídica) y los procedimientos en los estados miembros para conceder y retirar el estatuto de refugiado. Otro rasgo importante es que cualquiera que busque protección en el territorio de la UE sólo tiene una oportunidad para que su solicitud se considere y los estados miembros determinen qué estado miembro es responsable. Además, aun cuando las decisiones negativas no concediendo el asilo son reconocidas por todos los estados miembros, las decisiones positivas no son reconocidas más allá del estado que concede la protección.

Teniendo en cuenta que el país donde los solicitantes de asilo tienen que presentar su solicitud es generalmente el primer país a través del cual acceden a la UE, los estados miembros con largas fronteras marítimas o terrestres con terceros países tienden a recibir la mayoría de las peticiones de asilo. Según FRONTEX, la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores, los estados miembros registraron casi 150,000 solicitudes de asilo en 2007. Con prácticamente 35,000 solicitudes, Suecia recibió

gran parte de estas peticiones, seguida por Grecia y el Reino Unido (ambos con casi 20,000). Bélgica y Polonia registraron más de 10,000 peticiones, mientras que los demás estados miembros registraron menos de 10,000 peticiones cada uno. La mayoría de las peticiones de asilo fueron presentadas por ciudadanos iraquíes (35,000), seguidas de nacionales de la Federación rusa.<sup>6</sup> En 2008, según la organización intergubernamental Consultations on Migration, Asylum and Refugees, Francia recibió la mayoría de las solicitudes de asilo (42,513), seguida por el Reino Unido (30,547) y Suecia (24,353).

Habiendo iniciado el proceso hacia un Sistema Europeo Común de Asilo en 1999, el Consejo y la Comisión están procediendo hacia la armonización total del sistema más allá del sistema actual de normas mínimas. La Comisión, en un intento de conseguir unas normas comunes de protección más altas y más igualdad en la protección dentro de la UE, así como para asegurar un grado mayor de solidaridad entre los estados miembros, ha propuesto un número de enmiendas a los instrumentos de asilo existentes<sup>7</sup> en diciembre de 2008 y pretende presentar más en junio de 2009. Por último, el Programa de Estocolmo, que presentará el programa político para los próximos cinco años en las políticas de justicia y asuntos de interior, será adoptado durante la Presidencia sueca a finales de 2009. El primer paso hacia el Programa tomará forma en una Comunicación de la Comisión que se publicará en junio.

## 2. Déficits y Temas Principales sobre la Política Europea de Asilo

Hasta 1999, la Convención de Naciones Unidas sobre el estatuto del refugiado de 1951 y su Protocolo de 1967 habían sido la referencia principal para la legislación nacional en el ámbito, complementada por la Convención de Naciones Unidas contra la tortura de 1984 y la Convención Europea de Derechos Humanos. Desde 1999, se ha adoptado un paquete de medidas bastante completo sobre asilo, incluyendo una definición sobre quién tiene derecho a protección en la UE y unas normas

1 Directiva 2004/83/EC (DO 2004 L 304/12).

2 Directiva 2003/9/EC (DO 2003 L 31/18).

3 Directiva 2005/85/EC (DO 2005 L 326/13).

4 Reglamento (CE) n° 343/2003 (DO 2003 L 50/1).

5 Directiva del Consejo 2001/55/CE de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

6 Informe General de FRONTEX 2007.

7 Éstas abarcan desde las enmiendas de la Comisión Europea al Reglamento de Dublín, que determina el estado miembro responsable para una solicitud de asilo (Propuesta de Reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, COM (2008) 820 final, Bruselas, 3.12.2008) a la propuesta de Directiva por la que se acuerdan normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los estados miembros, COM (2008) 815 final, Bruselas, 3.12.2008). También incluyen el Reglamento Eurodac, relativo a la base de datos que para la comparación de las impresiones dactilares de solicitantes de asilo para la aplicación efectiva del Reglamento de Dublín, COM (2008) 825 final, Bruselas, 3.12.2008).

mínimas de procedimientos que las autoridades deben seguir cuando consideren una solicitud de asilo que constituyen la columna vertebral del Sistema Europea Común de Asilo (CEAS).

Sin embargo, la creación de un CEAS no ha producido aún resultados comunes sobre cómo las decisiones de asilo se toman en diferentes estados miembros. Esta falta de coherencia incluso se extiende a los refugiados del mismo país que afrontan circunstancias similares en sus países de origen. En efecto, según la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que presenta estadísticas sobre niveles de protección, existen divergencias crecientes entre los estados miembros en cuanto a la provisión de protección a los nacionales del mismo país. Por ejemplo, en cuanto a los nacionales afganos, el mayor grupo de refugiados del mundo, en 2007 Italia dio protección al 98% de los afganos que la solicitaron allí,<sup>8</sup> el Reino Unido dio protección al 42%<sup>9</sup> y Grecia no dio protección ni tan sólo a un afgano.<sup>10</sup>

También surgen dudas sobre si los refugiados pueden efectivamente llegar a la UE en búsqueda de protección. Para ser reconocido como refugiado, un individuo debe estar fuera de su país de nacionalidad y, paradójicamente, los principales países de origen de los refugiados de alrededor del mundo (Afganistán, Irak, Colombia, Sudán y Somalia)<sup>11</sup> están todos en la lista negra de la UE. En consecuencia, tanto si es refugiado como si no, un nacional de cualquiera de estos países no puede ir a la UE sin visado (y no hay normas para expedir visados para solicitar asilo). Adicionalmente, las sanciones de transporte disuaden a las compañías aéreas y los barcos a no llevar personas sin visados. Por ello, la llegada irregular en la UE es la única opción para muchos refugiados.

### 3. Retos futuros y recomendaciones

Los retos más significativos que se han identificado en la política de asilo de la UE del futuro son los siguientes:

En primer lugar, el CEAS debería modificarse de modo que el país en el que el solicitante de asilo presenta su petición de protección sea el responsable de determinar la sustancia de dicha petición. El sistema de enviar solicitantes de asilo de un estado a otro con el fin de que las peticiones puedan ser determinadas en otro lugar de la UE es contraproducente, caro e inhumano para el individuo. Esto se ejemplifica con el actual nivel de reconocimiento, según el cual el CEAS tal y como es ahora produce más divergencia entre estados miembros que

hace siete años. Se necesita más coherencia en cuanto a los resultados de los procedimientos de asilo en la UE. Es inaceptable que estén tan marcadas las diferencias de trato a los solicitantes de asilo de los mismos países.

En segundo lugar, la situación de los solicitantes de asilo en los estados miembros se caracteriza por la exclusión social, dado que a menudo no tienen acceso al mercado laboral o a la educación. Los solicitantes de asilo deberían tener el derecho de trabajo o estudio como muy tarde después de seis meses de estar en el territorio de un estado miembro. La exclusión de los mecanismos de participación social para un período más largo no se corresponde con el derecho de dignidad contenido en la Carta de Derechos Fundamentales.

En tercer lugar, la Directiva 2005/85 sobre procedimientos de asilo contiene un procedimiento de asilo general aceptable por la UE. A pesar de todas las categorías excepcionales, como el de 'país tercero seguro', 'país tercero europeo seguro' y 'país de origen seguro', tienen el efecto de disminuir o excluir el procedimiento general para clases específicas de solicitantes de asilo. Todos los solicitantes de asilo deberían tener derecho a un procedimiento justo y efectivo. Las categorías excepcionales deberían ser retiradas de la Directiva.

En quinto lugar, debe haber reconocimiento mutuo del estatuto de refugiado en la UE, independientemente de qué estado miembro reconozca la petición de protección del individuo. Si en realidad hay un CEAS, los estados miembros tienen que demostrar su confianza en las decisiones de los demás. Sería necesario que se estableciera un sistema de supervisión efectivo con el fin de asegurar que solicitantes de asilo y refugiados disfruten de hecho de los derechos que pueden ejercer bajo el CEAS.

8 663 solicitudes.

9 2,720 solicitudes.

10 1,061 solicitudes.

11 Datos de ACNUR.



## ANEXO\*

### *Medidas adoptadas (Reino Unido las adoptó todas; Irlanda todas menos 4)*

1. Council Decision 2000/596/EC of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund (OJ 2000 L 252/12).
2. Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin (OJ 2000 L 316/1).
3. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (OJ 2001 L 212/12).
4. Council Regulation (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention (OJ 2002 L 62/1).
5. Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers (OJ 2003 L 31/18).
6. Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (OJ 2003 L 50/1).
7. Commission Regulation (EC) No 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (OJ 2003 L 222/3).
8. Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third-country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (OJ 2004 L 304/12).
9. Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 and repealing Council Decision 2004/904/EC (OJ 2007 L 144/1).
10. Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (OJ 2005 L 326/13).

### *Medidas propuestas*

1. Council Directive amending Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents to extend its scope to beneficiaries of international protection, [COM (2007) 298, 6 June 2007].
2. Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers; Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person; and Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints [COM (2008) 815, 820, 825, December 2008].
3. Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office and Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 573/2007/EC establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 by removing funding for certain Community actions and altering the limit for funding such actions, [COM (2009) 66 and 67, Feb.2009].

### *Comunicaciones recientes*

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions - Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU, [COM (2008) 360, June 2008].

\* Los autores dan las gracias al Prof. Steve Peers (Essex University) por esta tabla de medidas.