

éxito de la cooperación: la valoración de lo que los propios terceros países en realidad necesitan con el fin de mejorar los resultados para sus sectores de población nacionales y de refugiados. Los marcos y proyectos han sido diseñados típicamente de arriba-abajo por los países donantes y las organizaciones internacionales. Los esfuerzos para desarrollar un enfoque más colaborativo –como el del marco de asociación de movilidad– han sufrido una tendencia a convertirse en una serie de recopilaciones de proyectos a pequeña escala con perspectivas generales de escasa coherencia.

La UE y sus Estados miembro deberían ampliar sus miras. La solidaridad global para la protección –y que los Estados estén constantemente preparados para admitir y acoger a los refugiados– exige un gran acuerdo tácito que haga prevalecer la geografía y la proximidad frente a la inestabilidad. Y si Europa no está dispuesta a abordar las

consecuencias reales de la crisis siria y a asumirlas de forma equitativa (ya sea mediante apoyo financiero o acogiendo a su población) se mandará al resto de regiones el mensaje de que es permisible negarse a ayudar a las poblaciones desplazadas. Las implicaciones a largo plazo de este hecho son mayores que las consecuencias a corto plazo de la crisis de Siria, aunque nos puedan parecer impactantes.

Elizabeth Collett ECollett@MigrationPolicy.Org
Directora, Instituto de Políticas de Migración Europa
www.migrationpolicy.org/programs/mpi-europe

1. Antes conocido como Planteamiento Global sobre la Migración
2. Comisión Europea (2015) Abordar la crisis de refugiados en Europa: el papel de la acción exterior de la UE
http://ec.europa.eu/priorities/migration/docs/com-2015-40_en.pdf
3. <http://tinyurl.com/EU-Syria-Madad>
4. <http://tinyurl.com/RDPP-MiddleEast>
5. www.3rpsyriacrisis.org
6. <http://tinyurl.com/FondoEmergAfrica>

¿El camino más concurrido? Los desplazamientos secundarios de los solicitantes de asilo y refugiados

Madeline Garlick

El fenómeno de los desplazamientos secundarios supone tremendos retos para los Estados, los solicitantes de asilo y los refugiados, y para el sistema de protección internacional en su totalidad.

La mayoría de los solicitantes de asilo que han llegado a la Unión Europea (UE) en 2015 lo han hecho a través de medios irregulares por tierra o por mar, pasando por varios países a lo largo del camino. En al menos algunos de estos países de tránsito habrían tenido la oportunidad de quedarse de forma relativamente segura. Dichos desplazamientos secundarios ponen de relieve la cuestión de sobre qué Estados debería recaer la responsabilidad de evaluar una solicitud y ofrecer protección cuando sea necesario. Pero esto no significa necesariamente (ni tampoco debería) que tenga que recaer en el primer país al que huyan los refugiados.

Sólo una pequeña parte de refugiados vuelve a trasladarse desde Estados cercanos a sus países de origen. Cuando lo hacen, suele ser porque carecen de cualquier tipo de protección o la que reciben es muy escasa en los Estados a los que huyeron al principio; o por un acceso limitado a la asistencia y a otros medios de subsistencia; por estar separados

de otros familiares o por la falta de soluciones a largo plazo. En algunos casos el riesgo que perciben acerca de emprender un viaje ilegal podría ser menor que el de quedarse.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y otros instrumentos del Derecho internacional de los refugiados no especifican cómo deberían dividirse o repartirse las responsabilidades de protección entre los Estados. A pesar de los esfuerzos realizados a lo largo de muchos años, los procesos multilaterales no han conseguido hasta la fecha desarrollar un marco jurídico global que defina un método para asignar la responsabilidad de forma clara y justa que tenga gran aceptación, y que pudiera hacer innecesario que las personas continúen en su búsqueda de protección y soluciones¹.

En Europa, el sistema de Dublín se desarrolló en los años noventa para aclarar qué Estado miembro europeo es el responsable de examinar la solicitud

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

de un solicitante de asilo. Por este medio se buscaba prevenir los desplazamientos secundarios y lo que algunos definen como la “búsqueda del país de asilo más favorable” por parte de personas que ya han solicitado protección en otro Estado europeo.

La jerarquía de criterios en el sistema de Dublín, en teoría, buscaría reunir a las familias como principal prioridad. Esto abordaría una de las razones más poderosas por las que se siguen desplazando dentro de Europa. Pero en la práctica, es muy frecuente que se atribuya la responsabilidad al primer Estado miembro a través del cual la persona haya entrado en la UE de forma irregular. El hecho de no aplicar el Reglamento Dublín de modo que garantice un trato adecuado y justo y unas determinaciones de asilo efectivas ha provocado que los tribunales suspendan las transferencias a otros Estados que serían responsables en diversos casos, entre ellos los de MSS contra Bélgica y Grecia² del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y NS y ME³ ante el Tribunal de Justicia de la UE. Las enmiendas al Reglamento Dublín que se realizaron en 2013 no han bastado para evitar los continuos desplazamientos secundarios en la UE ni para salvaguardar los derechos de los solicitantes de asilo.

Las recientes propuestas de la Comisión Europea de reubicar a los solicitantes de

asilo dentro de la UE pretenden redistribuir las responsabilidades con respecto a dichos solicitantes entre los Estados miembro a través de una medida de “reubicación de emergencia”, al mismo tiempo que establece un plan de reubicación permanente que se utilizará en futuras situaciones de “crisis”. Además de apoyar a los Estados miembro afectados, estas propuestas pretenden reducir el impulso de los solicitantes de asilo de trasladarse de forma irregular. La legislación propuesta no exige al proceso que tenga en cuenta las intenciones o preferencias de los solicitantes de asilo sobre los Estados miembro en los que desean buscar protección por su afinidad con el país, sus perspectivas de integración u otras. No presta suficiente atención a los derechos, la capacidad de gestión y los intereses legítimos de los individuos, lo que aumenta el riesgo de que la gente se salga del sistema y vuelva a desplazarse.

Tercer país seguro

En la legislación de la UE existe el concepto de “tercer país seguro”, que permite a los Estados miembro rechazar solicitudes de personas que hayan llegado a través de un país que ya satisfaga unos criterios legales específicos para su seguridad, como la ratificación y cumplimiento de los instrumentos del Derecho internacional de los refugiados y que tenga



Refugiados sirios kurdos cruzan a Turquía desde Siria, cerca de la ciudad de Kobani.

un sistema de asilo, así como una legislación e instituciones específicas. Sin embargo, la Directiva de la UE sobre procedimientos de asilo reconoce que la presunción de seguridad puede ser delicada y se debe dar a los solicitantes de asilo la oportunidad de demostrar que podrían estar en peligro en el tercer país seguro. El que actualmente la mayoría de los Estados miembro no apliquen este concepto indica su aceptación tácita de que los vecinos de la Unión no disponen de sistemas de asilo que reúnan los parámetros de “terceros países seguros” a los que los solicitantes de asilo puedan retornar sin que se haya realizado un importante examen de sus solicitudes.

Los recientes debates de la UE se han centrado en cómo reforzar la cooperación con los países de la región occidental de los Balcanes y Turquía, entre otros, en torno al asilo y la migración. Pero los casos de Turquía y Serbia demuestran la dificultad de aumentar la aplicación de la norma del “tercer país seguro” incluso a los vecinos más cercanos a la UE.

Desde 2011, Turquía se ha convertido en uno de los principales países de acogida a refugiados en el mundo y está en proceso de desarrollar un sistema de asilo de pleno derecho. Sin embargo, aún no se ha completado la implementación de las nuevas leyes turcas y la total asunción de la responsabilidad de proteger a los refugiados. Turquía mantiene una limitación geográfica en su ratificación de la Convención de 1951, lo que significa que dentro del Derecho internacional sigue negándose a aceptar la responsabilidad total por los refugiados no europeos. Mientras tanto, Hungría ha adoptado una legislación que designa a los países de la región occidental de los Balcanes, incluida Serbia, como terceros países seguros. Este nombramiento es aún más cuestionable, dada la limitada capacidad y las importantes lagunas del sistema de asilo serbio, que han sido reconocidas incluso por el Tribunal Supremo húngaro.

Conclusión

Reducir los incentivos o los detonantes del desplazamiento secundario sólo será posible si se realizan mayores esfuerzos a nivel internacional para mejorar los estándares de asilo y garantizar la cooperación de todos los países a lo largo de las principales rutas para los solicitantes de asilo y refugiados en su acceso a la protección. La UE suele remarcar su gran interés en la cooperación con terceros países en cuestiones de asilo y migración, pero se debería compartir una mayor parte de los recursos y

del capital político invertido en cooperación, que podrían y deberían ser destinados a reforzar la capacidad de protección con el fin de contrarrestar la alta prioridad que actualmente se ha dado a las fronteras y a la migración.

Hay tres áreas que merecen especial atención. En primer lugar, es necesario que los Estados se centren en trabajar en una verdadera alianza, incluso entre países en regiones de “destino” y los de origen y tránsito para establecer y reforzar su capacidad de protección, y para promover que todos ellos acepten totalmente la responsabilidad de garantizar la efectividad de sus leyes e instituciones en materia de asilo.

En segundo lugar, es necesario un compromiso más fuerte a nivel internacional para conseguir soluciones duraderas. Los refugiados que sufren el desplazamiento prolongado son propensos a formar parte de los cada vez más numerosos desplazamientos secundarios.

Por último, deberán desarrollarse y expandirse más canales legales para aquellas personas que no puedan hallar protección y soluciones en el lugar en el que se encuentran. Si no se aborda el impulso a trasladarse a otro lugar de una manera más proactiva y positiva, Europa seguirá siendo testigo de cómo la gente desesperada está dispuesta a asumir el riesgo de desplazarse de nuevo de forma irregular. Es urgente una visión conjunta más amplia respecto a los desplazamientos secundarios y a las necesidades de protección de aquellos que se trasladan para reforzar la viabilidad operativa actual del sistema de protección internacional en su conjunto.

MadelineGarlick garlick@unhcr.org

Coordinadora jurídica sénior y Jefa de la Sección de Políticas de Protección y de Asesoramiento Jurídico, División de Protección Internacional, ACNUR www.unhcr.org

Este artículo está basado en las opiniones de su autora y no representan las de ACNUR o las Naciones Unidas.

1. Véase, por ejemplo, ACNUR (2005) *Convention Plus Core Group on Addressing Irregular Secondary Movements of Refugees and Asylum Seekers: Joint Statement by the Co-Chairs* [Grupo básico sobre movimientos secundarios e irregulares de refugiados y solicitantes de asilo creado al amparo de la Convención Plus: declaración conjunta de los presidentes] FORUM/2005/7 www.refworld.org/docid/46b6ee6a2.html.
2. Solicitud n°: 30696/09; resolución de 21 de enero de 2011 <https://www.es-cr-net.org/es/node/365874>
3. Asuntos acumulados C-411/10 y C-439/10, 21 de diciembre de 2011 www.refworld.org/docid/4fefed702.html