

CAPÍTULO 2

LA UNIÓN EUROPEA Y LAS PERSONAS REFUGIADAS

Hasta el momento, la Unión Europea ha fracasado en su intento de construir el denominado Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) mientras año tras año centra sus esfuerzos en potenciar las políticas de externalización de fronteras y de retorno, sin reforzar la apertura de vías legales y seguras para acceder al procedimiento de protección internacional. En 2018, la consecuencia evidente fue un nuevo descenso de las solicitudes formalizadas en el territorio comunitario y, un año más, la muerte de 2.299 personas migrantes y refugiadas en el Mediterráneo, la ruta migratoria más peligrosa del planeta. Especialmente preocupante fue la criminalización y el acoso a los buques que se dedican al rescate y salvamento de personas migrantes, así como también la práctica creciente de supeditar la cooperación al desarrollo a la colaboración de los países vecinos en el freno de las migraciones hacia Europa. Ante esta realidad, es de interés detenerse en el análisis del sistema de asilo canadiense, que actualmente enfrenta retos similares a los de muchos países europeos, y en su estrategia planificada de puesta en marcha de vías legales y seguras para personas en necesidad de protección, que le ha situado como modelo de referencia en materia migratoria.

2.1. LOS AÑOS PERDIDOS DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO.

La consecución de un Sistema Europeo Común de Asilo eficaz y respetuoso con los derechos de las personas refugiadas sigue siendo una asignatura pendiente. A pesar

de la reforma aprobada en 2013 y de ser uno de los ejes prioritarios de la Agenda Europea de Migraciones de 2015²⁹, las perspectivas de las personas solicitantes en Europa continúan siendo diferentes en función del país donde su expediente se examina. Además, la transposición de este marco legislativo ha sido desigual e incompleta y ha obligado a la Comisión Europea a poner en marcha varios procedimientos de infracción contra diversos Estados miembros -entre ellos España- por no aplicar plenamente la normativa del SECA³⁰.

Después de la reforma de 2013, y como uno de los ejes políticos prioritarios del mandato de Jean-Claude Juncker, la Comisión Europea ha intentado en numerosas ocasiones y mediante varias propuestas continuar el proceso de armonización de la legislación europea en materia de migración y asilo. En 2016, puso en marcha una nueva reforma del Sistema Europeo Común de Asilo con el fin de que fuera “más equitativo, eficiente y sostenible”. El 4 de mayo de aquel año se inició la primera fase de la reforma (Reglamento de Dublín, Eurodac y Agencia Europea de Asilo³¹) y dos meses después, el 13 de julio, la Comisión Europea acordó completar la segunda fase³² (directivas de Procedimiento, Cualificación y Acogida).

No obstante, la capacidad de bloqueo de los Estados en el Consejo y el alto grado de polarización y desacuerdo en la materia han impedido hasta la fecha acordar una reforma de esta normativa. Este bloqueo, en especial sobre el Reglamento de Dublín y la Directiva de Procedimientos, es responsabilidad principalmente de dos grupos de países. Por una parte, Hungría, Polonia, Eslovaquia y República Checa consideran una imposición inaceptable cualquier intento de desarrollar mecanismos de solidaridad compartida. Por otra, Italia, Grecia, España o Malta, que concentran la mayor parte de las llegadas de personas migrantes y refugiadas por vía marítima, interpretan que esta reforma podría ser perjudicial para sus intereses³³. Al mismo tiempo, tras un análisis en profundidad de las propuestas que integran la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, CEAR concluyó que muchas de las medidas previstas, en el caso de ser finalmente adoptadas, podrían suponer un recorte de los derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas³⁴.

29 Entre los principales ejes de la Agenda Europea de Migraciones, además de la reforma normativa del SECA, se encuentra el refuerzo de las relaciones con países de origen y tránsito, de las operaciones de retorno, de la Agencia Europea de Guardacostas y del reasentamiento.

30 Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_en.htm

31 Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_es.htm

32 Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_en.htm

33 Fuente: https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/03/14/immigration-la-ligne-europeenne-de-macron_5435717_3232.html?utm_medium=Social&utm_source=Twitter#Echobox=1552560944

34 Fuente: <https://www.cear.es/hacia-donde-va-el-nuevo-sistema-europeo-comun-de-asilo-seca/>

En este contexto de complejas negociaciones entre los Estados, la Comisión Europea continuó con las reformas en el marco de la Agenda Europea de Migraciones y el 12 de septiembre de 2018 publicó tres nuevas propuestas. Una de ellas supone una modificación del proyecto de Reglamento relativo a la Agencia de Asilo de la UE, mientras que las otras dos se refieren a la revisión de la Directiva de Retorno y a la propuesta de Reglamento sobre una Guardia Europea de Fronteras y Costas³⁵. Al cierre de este informe, según la Comisión Europea cinco propuestas podrían estar listas para su adopción: el Reglamento sobre Cualificación, la Directiva de Acogida, el Reglamento sobre la Agencia Europea de Asilo, el Reglamento EURODAC y el Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento. Por otra parte, el Consejo Europeo aún debe negociar con el Parlamento Europeo la propuesta de Reglamento sobre Procedimientos.

Una especial mención merece la propuesta de refundición de la Directiva de Retorno 2008/115 que, de ser aprobada en su propuesta inicial, podría limitar las garantías para las personas migrantes y solicitantes de asilo y obstaculizar la atención jurídica. Esta propuesta debería ofrecer medidas alternativas al internamiento y eliminar la sugerencia de ampliar el plazo mínimo de internamiento actual. Asimismo, tendría que garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva y no limitar la posibilidad de interponer un recurso contra las decisiones de retorno, ni su efecto suspensivo.

También es importante destacar el refuerzo del personal y del equipamiento técnico de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). Además, se le va a conferir un mandato más amplio de apoyo a las actividades de los Estados miembros en materia de protección de fronteras, retorno y cooperación con terceros países. En este sentido, se ha planteado una propuesta de Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas que ya han sido pactada con los ministros de la UE y respaldada por el Parlamento Europeo en abril de 2019. Esta Guardia tendrá personal propio para asistir a los Estados miembros sobre el terreno en el control de las fronteras y en tareas relacionadas con la devolución de personas en situación irregular. Se prevé contar con 5.000 guardias en 2021, para aumentar a 10.000 en 2027. La Agencia dispondrá, además, de una reserva de reacción rápida para intervenciones de emergencia en las fronteras, con 1.500 guardias aportados por los países.

En cuanto a la reforma del Reglamento de Dublín, piedra angular del SECA, persisten las divergencias entre los Estados miembros relativas a las medidas de solidaridad y apoyo para aquellos que se enfrenten a un número muy elevado de solicitudes de asilo. Por tanto, el Consejo aún no ha aprobado un mandato de negociación con el Parlamento Europeo, si bien este último ya ha adoptado su posición sobre dicha reforma.

35 Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5714_en.htm

Ante esta situación, la Comisión Europea se ha comprometido a trabajar en la búsqueda de posibles acuerdos temporales que podrían adoptarse y que harían de puente hasta la aprobación de dicho Reglamento. Se trataría de mecanismos previsibles en materia de desembarco, procedimientos eficaces para permitir la rápida tramitación tras la llegada o el desembarco de personas, la reubicación voluntaria en otros Estados miembros de personas que necesiten protección internacional y el retorno rápido de las personas que no la requieran.

Esta incertidumbre ha estado inevitablemente marcada por las elecciones europeas del 26 de mayo. En los próximos meses, la prioridad de la nueva Comisión y de los Estados miembros en materia de migración y asilo debería ser el respeto de los derechos de las personas migrantes y refugiadas y la garantía del acceso a la protección internacional, de manera coherente con los dos Pactos mundiales aprobados por Naciones Unidas en diciembre y también con las Agendas de cambio climático y desarrollo sostenible.

Asimismo, es importante señalar que a lo largo de 2018 continuaron siendo escasas las vías legales y seguras para obtener protección internacional en la UE. En este sentido, resulta necesario poner en marcha un programa ambicioso de reasentamiento de personas refugiadas de acuerdo con los requerimientos de ACNUR y que los Estados se comprometan a asumir una cuota de responsabilidad relevante. Por otro lado, en la línea de una resolución del Parlamento Europeo adoptada en diciembre de 2018³⁶, la UE debe establecer un marco normativo sobre visados humanitarios que facilite el acceso a la protección internacional a través de esta vía.

Otro motivo de preocupación es el auge del racismo y la xenofobia y de los discursos antiinmigración, que ponen en grave peligro la cohesión social y amenazan la identidad democrática del proyecto europeo. Este fenómeno político y social debe ser abordado de forma integral y adecuada a través de medidas eficaces que permitan visibilizar la realidad de las personas migrantes y refugiadas, prevengan y contrarresten este tipo de discursos y promuevan la tolerancia, el respeto y la solidaridad, pilares de las sociedades inclusivas.

Es importante señalar que en el contexto de unas elecciones europeas marcadas por el aumento del discurso xenófobo han surgido iniciativas como la propuesta del Presidente francés para refundar la UE, expuesta en un manifiesto que incluye propuestas en materia de asilo e inmigración; en concreto, la revisión del Espacio Schengen para lograr un control riguroso de las fronteras y el establecimiento de un me-

36 Véase: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181205IPR20933/humanitarian-visas-to-avoid-deaths-and-improve-management-of-refugee-flows>

canismo de gestión de la solidaridad mediante una política de asilo con las mismas reglas de acogida y reconocimiento de la protección internacional para el conjunto de la UE. Esta propuesta incluye que todos los países contribuyan a los mecanismos de solidaridad y compartan las obligaciones de control que se establezcan. Como instancia de supervisión, se crearía un Consejo Europeo de Seguridad Interior y se propone la puesta en marcha de una Oficina Europea de Asilo. Por el momento, el manifiesto lanzado por el Presidente Macron no ha pasado del terreno declarativo, aunque el Gobierno alemán ya ha expresado su escepticismo.

NUEVO DESCENSO ANUAL DE LAS SOLICITUDES Y DISPARIDAD EN LA CONCESIÓN DE PROTECCIÓN

En 2018, según los datos de Eurostat, en los diferentes países de la Unión Europea se registraron un total de 637.895 solicitudes de asilo, una cifra inferior a la de 2017 (704.630) y prácticamente la mitad de las formalizadas en 2016: 1.259.265. El descenso más acusado desde 2016 se ha producido en Alemania: de las 754.265 solicitudes de aquel año se pasó a las 222.560 de 2017 y las 185.853 de 2018. En Italia, el año pasado se redujeron a más de la mitad (de las 128.850 presentadas en 2017 a las 53.500 de 2018) debido a las medidas del Ministerio del Interior de endurecimiento de la política de asilo e inmigración (restricciones en la concesión del estatuto, aumento del periodo de detención de los inmigrantes y recortes en las políticas de acogida), así como al cierre de los puertos a los barcos que han rescatado migrantes en el Mediterráneo y al acuerdo con Libia de 2017, cuyo objetivo principal es el control de fronteras. En el contexto de la UE, Italia pasó de ser el segundo país con un mayor de solicitudes de protección internacional en 2017 al quinto en 2018, justo por detrás de España.

Ese segundo lugar lo ocupó Francia, con 122.743 solicitudes frente a las 98.635 de 2017, con un volumen muy importante de personas nacionales de Afganistán, Georgia, Costa de Marfil y República Democrática del Congo. En tercer lugar se situó Grecia, con 66.970 solicitudes, frente a las 58.705 de 2017. Como se explica en el capítulo siguiente, España se ubicó en cuarto lugar, con 54.065, seguida de Italia, el Reino Unido (37.735) y Suecia (21.502). Solo en estos siete países se formalizaron más del 85% de solicitudes presentadas en la Unión Europea.

En cuanto al país de origen de las personas solicitantes de protección internacional, por sexto año consecutivo Siria fue el primero, con cerca de 74.800 solicitudes, el 11,7% del total, y junto con los dos siguientes, Afganistán e Irak, representaron el 26%. A mayor distancia les siguieron Pakistán, Irán, Nigeria, Turquía, Venezuela, Albania y

Georgia. Respecto a los países con un mayor incremento respecto a 2017, fueron Colombia (210%), Venezuela (88%), Georgia (72%), Palestina (61%), Turquía (48%) e Irán (37%), entre otras razones, porque las personas originarias de estos tres primeros países están exentas de visado para ingresar en el territorio Schengen. En cambio, se produjo un descenso de las solicitudes de personas procedentes del África subsahariana, especialmente notorio en el caso de las naturales de Gambia (-62%), Senegal (-46%), Nigeria y Costa de Marfil (-41%), Malí (-38%) y Guinea (-26%). Esta disminución está relacionada con la reducción de las llegadas de personas migrantes por la ruta del Mediterráneo central.

En 2018, los países de la UE resolvieron cerca de 593.500 solicitudes de protección internacional, un 40% menos que en 2017, y dos de cada tres decisiones finales fue la denegación de la protección internacional. La tercera parte de las peticiones de asilo resueltas afectó a personas originarias de Siria, Afganistán e Irak. Asimismo, persistieron las disparidades en la forma en que los países europeos otorgan protección internacional. Continuó la denominada “lotería de asilo” en Europa, ya que las posibilidades de obtener protección internacional variaron de manera drástica de un país a otro, incluso en el caso de solicitantes procedentes del mismo país. Por ejemplo, las tasas de reconocimiento para las personas naturales de Irak oscilaron entre el 94,2% en Italia y el 12% en Bulgaria; entre ambos extremos, existe un amplio espectro que abarca Suecia (26%), Bélgica (31,2%), Noruega (43,3%), Alemania (45,9%), Finlandia (53%), Eslovenia (60%) y Grecia (69,4%). Para las personas procedentes de Afganistán, las tasas de reconocimiento variaron del 98,4% en Italia al 24% en Bulgaria. Eslovenia (77,7%), Finlandia (73,4%) y Grecia (70,9%) tuvieron tasas considerablemente altas, en contraste con Suecia (33%), Bélgica (50,6%) y Alemania (52,2%).

La disparidad en las políticas de los Estados miembros sobre la determinación de la condición de persona refugiada ha llevado a un número cada vez mayor de tribunales nacionales a suspender las transferencias de solicitantes de asilo, en el marco del Reglamento de Dublín, a países donde corren el riesgo de una futura deportación. En 2018, por ejemplo, rechazaron las de solicitantes de asilo afganos a Alemania, Austria, Bélgica, Suecia, Finlandia y Noruega debido a su política excesivamente restrictiva para otorgar protección a las personas de esta nacionalidad.

Por último, conviene subrayar que, mientras no exista una verdadera política europea común en materia de asilo, persistirán las diferencias acusadas en asuntos relacionados con los procedimientos, la acogida o el reconocimiento de la protección internacional. A pesar de los infructuosos intentos de la Comisión Europea por armonizar estas políticas, el último lustro lamentablemente ha sido una oportunidad perdida para el Sistema Europeo Común de Asilo.

2.2. RUTAS MORTALES Y EXTERNALIZACIÓN DE FRONTERAS.

En 2018, persistió la apuesta de la Unión Europea por las políticas de externalización de fronteras y retorno. Debido a ello, a la falta de vías legales y seguras para obtener protección y a la creciente criminalización de las organizaciones de rescate en algunos países europeos, miles de personas han quedado atrapadas en los países de origen o tránsito o perdieron sus vidas en el transcurso de su trayecto migratorio hacia Europa.

A principios de 2018, el director de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, Fabrice Leggeri, vaticinó que la frontera de la UE en el Mediterráneo seguiría bajo una fuerte presión migratoria durante todo el año, especialmente en la ruta occidental hacia España. Efectivamente, esta fue la tendencia de 2018, puesto que el número de llegadas de manera irregular de personas migrantes a través de esta ruta por vía marítima y terrestre fue de 65.383, casi triplicando el de 2017 (28.349). Es preciso enmarcar esta tendencia en el conjunto de las rutas de llegada por el Mediterráneo, ya que, si bien en 2017 la occidental representaba el 15% del total, a mediados de 2018 alcanzó el 46% y se convirtió en la principal ruta.

En los primeros cinco meses de 2019, la ruta por Grecia ha registrado un mayor número de llegadas que la del Mediterráneo occidental (12.668 y 10.060 respectivamente), situándose de nuevo como la primera vía de llegada³⁷, si bien España ha tenido durante el primer trimestre de 2019 un incremento del 60% en el número de llegadas respecto al mismo periodo de 2018. A la fecha de cierre de este informe, la tendencia se mantiene³⁸. No obstante, habrá que estar pendiente de la evolución de las políticas multilaterales y bilaterales en el contexto euromediterráneo, entre otros varios factores que condicionan las tendencias de los flujos migratorios. En todo caso, la creciente volatilidad de las cifras de llegadas a territorio europeo por vía marítima a través del Mediterráneo demuestra la necesidad de avanzar hacia una política común de asilo, estable y con alcance a medio plazo que, entre otros aspectos, pueda ofrecer una respuesta satisfactoria y garantista a las llegadas de personas migrantes y refugiadas.

Como ya se ha mencionado, la externalización de fronteras continuó siendo uno de los ejes principales de la política migratoria europea. Desde esta perspectiva, la gestión de los flujos migratorios, sostenida en un complejo entramado político, jurídico, tecnológico e incluso ideológico, se extiende más allá de las fronteras europeas, hacia otros continentes, como África y Asia.

³⁷ Fuente: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> Consultado el 23 de mayo de 2019.

³⁸ Fuente: <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-12174-2019-deaths-reach-356>





PERSONAS RESCATADAS EL 21 DE DICIEMBRE DE 2018 POR PROACTIVA OPEN ARMS EN EL MEDITERRÁNEO OBSERVAN UN BOTE DE GOMA SEMIHUNDIDO EN EL MAR DE ALBORÁN, UN DÍA ANTES DE DESEMBARCAR EN EL PUERTO DE CRINAVIS, CÁDIZ. ALGUNOS DE ELLOS PREGUNTARON: "¿DÓNDE ESTÁ LA GENTE?". © OLMO CALVO.



MUJERES Y NIÑOS FUERON LLEVADOS AL CENTRO DE DETENCIÓN DE KHOMS
TRAS SER INTERCEPTADOS EN EL MAR POR GUARDACOSTAS LIBIOS.
© SARA CRETA / MÉDICOS SIN FRONTERAS.

En este sentido, en junio de 2018 el Consejo de Europa alertó del impacto de la “dimensión exterior” de la política de asilo y migratoria de la UE en los derechos humanos: “La externalización de responsabilidades y el compromiso de terceros Estados extracomunitarios en el refuerzo de los controles fronterizos de la UE (...) aumenta el riesgo de que las personas migrantes se encuentren ‘atrapadas’ en los países de tránsito debido a la readmisión y al recurso excesivo a medidas punitivas y restrictivas tales como la devolución, la detención arbitraria y los malos tratos”³⁹.

El cierre de las fronteras europeas y la ausencia de vías legales y seguras para las personas refugiadas y migrantes tienen consecuencias trágicas, año tras año. Según la OIM, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018 al menos 2.299 personas migrantes encontraron la muerte en el Mediterráneo, es decir, seis personas cada día, frente a las 3.136 fallecidas de 2017⁴⁰. No obstante, es importante destacar que el número de fallecimientos en relación con el número de llegadas sí aumentó: 1 de cada 52 personas en 2018 frente a 1 de cada 55 en 2017 y 1 cada 72 en 2016. Además, la OIM estima que por cada persona fallecida otras dos se hallan desaparecidas, una premisa que supondría triplicar el número de las que han perdido la vida⁴¹.

Entre el 1 de enero y el 23 de mayo de 2019, ya han fallecido al menos 508 personas en el Mediterráneo; de ellas, una tercera parte, 159, en la ruta hacia España⁴². Precisamente, desde que en 1988 se documentara el primer naufragio de personas migrantes en tránsito hacia las costas españolas, la media anual de fallecimientos a lo largo de estas tres décadas supera ampliamente las doscientas personas. En 2018, esta cifra ascendió a 811 (el 35% del total), cuatro veces más que en 2017 y el dato más trágico desde la conocida como “crisis de los cayucos”, en 2006.

Según la OIM, tan solo en el último lustro, entre 2014 hasta 2018, murieron en el Mediterráneo más de 17.000 personas migrantes⁴³ y algunas fuentes estiman la

39 Fuente: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=24808>; <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnVveG1sL1hSZWYyWDJILURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGpZD0yNDgwOCZsYW5nPUZS&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTI0ODA4>;

40 En su reciente informe *Travesías desesperadas*, de enero de 2019, ACNUR coincide con estas estimaciones. Véase este informe de ACNUR en: <https://www.acnur.org/5c5110f94.pdf>. Por otro lado, solo en los meses de junio y julio de 2018, según denunció Amnistía Internacional, los “efectos demoledores” de las políticas europeas originaron al menos 721 muertes en todo el Mediterráneo. Amnistía Internacional: *Entre el diablo y el profundo mar azul. Europa falla a refugiados y migrantes en el Mediterráneo central*. Informe disponible en inglés en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3089062018ENGLISH.pdf>

41 En el segundo volumen de su publicación *Fatal Journeys*, publicado en 2016, la OIM revisó las principales dificultades para la identificación y registro de las muertes y desapariciones de personas migrantes. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/fatal_journeys_3_part2.pdf

42 Fuente: <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-11901-2019-deaths-reach-311>

43 Fuente: <https://www.iom.int/news/30000-irregular-migration-deaths-disappearances-between-2014-2018-iom-report>

anterior cifra por encima de las 35.000 personas desde el año 2000. En cuanto al Estrecho de Gibraltar, desde que empezaron a contabilizarse las muertes en este paso marítimo, casi 7.000 personas migrantes habrían fallecido intentando acceder a España⁴⁴.

En la Jornada *Ilegal es dejarles morir*, organizada el 18 de diciembre de 2018 en Madrid con motivo del Día Internacional del Migrante, CEAR volvió a reclamar medidas urgentes para poner fin a las muertes en el Mediterráneo y en concreto a las que se producen ante las costas españolas⁴⁵. “Hui de muchos horrores en mi país, Nigeria (...) Si nos siguen considerando ilegales, seguirán muriendo muchísimos en el mar. Vidas valiosas para el futuro de las sociedades”, explicó una de las personas que participó⁴⁶. Pero en 2018, con la criminalización de los rescates en el mar, se avanzó en la dirección contraria.

LA CRIMINALIZACIÓN DE LA SOLIDARIDAD

En los últimos años ha aumentado la criminalización de los defensores de derechos humanos, con carácter general y a escala global. Ya en su Informe 2018, CEAR llamó la atención respecto a esta realidad, que fue señalada con preocupación por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos. En efecto, durante 2018 algunas organizaciones que prestaban ayuda solidaria a las personas refugiadas y migrantes fueron objeto de restricciones sin precedentes a su labor en diferentes puntos del planeta, en el marco de una alarmante tendencia de criminalización y estigmatización de la solidaridad, sobre todo en Europa. En este sentido, la acción de determinados gobiernos europeos supuso graves obstáculos a la labor de defensa de los derechos humanos de personas migrantes puesto que algunos llegaron incluso a institucionalizar la criminalización de la solidaridad con estos seres humanos.

Un ejemplo especialmente preocupante es Hungría, que durante 2018 continuó profundizando sus políticas de migración y asilo cada vez más restrictivas y criminalizadoras⁴⁷. Así, el pasado 20 de junio de 2018, coincidiendo con el Día Mundial del Refugiado, el Parlamento magiar aprobó la disposición legal T/333, que endureció la represión de quienes trabajan con las personas que solicitan asilo y defienden sus

⁴⁴ Fuente: https://elpais.com/elpais/2018/11/01/inenglish/1541074865_689521.html

⁴⁵ Fuente: <https://www.cear.es/cear-reclama-el-fin-de-las-muertes-en-el-mar-con-la-jornada-ilegal-es-dejarles-morir/>

⁴⁶ Fuente: <https://www.cear.es/cear-reclama-el-fin-de-las-muertes-en-el-mar-con-la-jornada-ilegal-es-dejarles-morir/>

⁴⁷ En los años anteriores, Hungría fue condenada por el Tribunal de Justicia de la UE por el incumplimiento de los acuerdos de reubicación obligatoria. Su política migratoria se ha caracterizado por el refuerzo de sus vallas fronterizas y por reformas que autorizaban a detener a las personas solicitantes de asilo durante toda la tramitación de su expediente, incluidas las apelaciones.

derechos, quienes pueden llegar a enfrentarse a varios años de cárcel según el caso. La reacción no se hizo esperar y diversas organizaciones de la sociedad civil de varios Estados europeos contestaron solicitando la retirada de la norma⁴⁸.

El “Hungarian Helsinki Committee” ha subrayado que el objetivo fundamental de esta nueva regulación es “intimidar, por medio de la legislación criminal, a aquellos que de manera completamente legítima asisten a las personas solicitantes de asilo o extranjeras, protegiendo valores humanitarios (...); amenaza con la cárcel a quienes apoyan a personas vulnerables”⁴⁹. Por su parte, la secretaria general del ECRE, Catherine Woollard, enmarca estas medidas dentro de un programa político en materia migratoria mucho más amplio, en alusión a la reelección del primer ministro, Viktor Orban, y afirma que con él se “incrementan las amenazas a la sociedad civil, a activistas individuales, al Estado de Derecho en Hungría y a la misma UE”⁵⁰.

En este sentido, un ejemplo de la exacerbación de la política húngara se apreció en la reunión de ministros de asuntos exteriores de la UE celebrada el pasado 15 de octubre de 2018 en Luxemburgo, en la que su representante exhortó a la UE a dejar de financiar a las ONG que, en su opinión, menoscaban la soberanía de Estados y contribuyen a la inmigración irregular⁵¹. El 29 de enero de 2019, la Comisión Europea intervino y anunció⁵² la decisión de enviar una opinión razonada al Gobierno de Hungría e iniciar un “procedimiento de infracción” respecto de la legislación mencionada ut supra, medida que fue bienvenida por las fuerzas socialistas y demócratas nacionales⁵³. Sin embargo, Hungría continúa con su estrategia disuasoria, con episodios recientes en 2019 como la denegación de comida a solicitantes de asilo en la frontera con Serbia⁵⁴.

También es preciso señalar el caso de Italia, que ya en agosto de 2017, con la aprobación de su Código de Conducta para Operaciones en el Mediterráneo, impuso procedimientos que redujeron la capacidad de rescate y salvamento de las ONG⁵⁵. En la misma línea, el 24 de septiembre de 2018 el Gobierno transalpino aprobó por unani-

48 Fuente: http://www.picum.org/Documents/Statements/2.0-Statement_call_on_Hungary_to_withdraw_proposed_laws.pdf

49 Fuente: <https://www.ecre.org/hungarian-parliament-adopts-bills-to-criminalize-assistance-of-migrants/>

50 Fuente: <https://www.ecre.org/hungarian-parliament-adopts-bills-to-criminalize-assistance-of-migrants/>

51 Fuente: https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/hungary-takes-its-fight-against-ngos-to-an-eu-level/?utm_source=EURACTIV&utm_campaign=3d876fa586-RSS_EMAIL_EN_GlobalEurope&utm_medium=email&utm_term=0_c59e2fd7a9-3d876fa586-115841431

52 Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-469_en.htm

53 La Comisión Europea también ha llevado a Hungría ante el Tribunal de Justicia de la UE, en Luxemburgo, debido a su incumplimiento de la legislación comunitaria de asilo y de retorno.

54 Fuente: <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2019/05/08/hungary-condemned-using-starvation-tactics-deter-asylum-seekers>

55 Fuente: <http://www.ong.it/wordpress/wp-content/uploads/2017/08/document-code-of-conduct.pdf>

midad el llamado “Decreto Salvini”, que persigue hacer de Italia un “lugar más seguro”, para lo cual, entre varios otros puntos controvertidos y bajo el pretexto de la necesidad de endurecer la lucha contra las mafias y los traficantes de personas, sentó las bases para acentuar la criminalización de la ayuda civil solidaria a las personas migrantes y refugiadas⁵⁶.

Igualmente, el 10 de mayo de 2019 el ministro del Interior, Matteo Salvini, ha anunciado la próxima presentación ante el Consejo de Ministros de un “decreto de seguridad 2”, que complementaría al citado. Entre otros puntos, esta nueva norma pretende modificar el código de navegación en relación con la prohibición de tránsito y permanencia de naves mercantiles en aguas territoriales y transferir al Ministerio de Interior la competencia necesaria para limitar o impedir dicho tránsito por motivos de orden público y seguridad⁵⁷.

El debido socorro debe ser la expresión más espontánea y sincera de solidaridad ya que el derecho a la vida es el primero de todos los derechos. Por lo tanto, la protección de las vidas humanas debe ser prioritaria frente a cualquier otro asunto relativo a la gestión del fenómeno migratorio. “Salvar vidas en el mar no es una opción, ni una cuestión política, sino una obligación”, ha declarado Filippo Grandi, máximo responsable de ACNUR. “Podemos poner fin a estas tragedias si tenemos el coraje y la ambición de mirar más allá del próximo barco y adoptar un enfoque a largo plazo basado en la cooperación regional, centrado en la vida y la dignidad humanas”⁵⁸. Por tanto, la UE y los Estados miembros deben velar por el cumplimiento y respeto del debido socorro y poner fin a las normas y prácticas criminalizadoras hacia las personas y organizaciones que contribuyen al rescate y salvamento de vidas humanas.

Es importante señalar que el recientemente aprobado *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* de Naciones Unidas llama a los Estados a desarrollar acciones coordinadas para salvar a las personas migrantes en peligro e intentar encontrar a las desaparecidas, así como a garantizar que no se persiga a quienes les prestan apoyo humanitario. Por otra parte, el Parlamento Europeo aprobó en junio del año pasado unos lineamientos dirigidos a prevenir la criminalización de la asistencia humanitaria.

56 Fuente: https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/hungary-takes-its-fight-against-ngos-to-an-eu-level/?utm_source=EURACTIV&utm_campaign=3d876fa586-RSS_EMAIL_EN_GlobalEurope&utm_medium=email&utm_term=0_c59e2fd7a9-3d876fa586-115841431

57 Fuente: <https://openmigration.org/web-review/i-10-migliori-articoli-su-rifugiati-e-immigrazione-19-2019/>

58 Fuente: <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/1/5c51126f4/seis-personas-murieron-cada-dia-tratando-de-cruzar-el-mediterraneo-en-2018.html>

CEAR ha hecho diversos llamamientos a los Estados europeos y al Gobierno español sobre la urgencia de poner fin a la criminalización de la solidaridad y la necesidad de la puesta en marcha de un mecanismo europeo de desembarco y reubicación seguro y predecible, en el marco del cual ninguna persona pueda ser devuelta a un país en el que su vida pueda correr peligro. Este mecanismo europeo debe agilizar el desembarco de personas migrantes y refugiadas y garantizar su acceso al derecho de asilo, así como asegurar un sistema justo y eficaz de reubicación de las personas recién llegadas entre los Estados miembros. En esta línea, a principios de 2019 más de cincuenta organizaciones, redes y plataformas (CEAR entre ellas) firmaron de manera conjunta una carta abierta dirigida a distintas autoridades comunitarias y estatales para exigir el establecimiento de “acuerdos europeos oportunos y predecibles para el desembarco de personas rescatadas”⁵⁹. Por su parte, ACNUR ha instado a los Estados europeos a no devolver a personas de terceros países a Libia debido al alto riesgo que implica para su seguridad⁶⁰.

EXTERNALIZACIÓN, CONTROL MIGRATORIO Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO CONDICIONADA

Durante 2018 se produjeron notables avances en los objetivos establecidos en la Agenda Europea de Migraciones en materia de externalización y control de fronteras. El coste de la política de externalización de fronteras es enorme y crece año tras año. Ejemplo de ello son los avances realizados en el marco del Fondo Fiduciario de Emergencia para África (EUTF por sus siglas en inglés), cuyo presupuesto para las tres regiones de actuación (Cuerno de África, norte de África, Sahel-Lago Chad) ascendía a 3.590 millones de euros a 20 de diciembre de 2018⁶¹. Actualmente, el Fondo Fiduciario eleva a 4.200 millones de euros, según información de la Comisión Europea actualizada en abril de 2019⁶².

A lo anterior hay que añadir la firme apuesta por reforzar los retornos. En este sentido, entre los próximos pasos decisivos dentro de la citada Agenda se prevé que las instituciones de la UE aseguren que el próximo marco financiero plurianual proporcione la escala y la flexibilidad necesarias para ampliar la cooperación con los

59 Fuente: <https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-mas-50-ong-acusan-gobiernos-ue-ser-complices-muerte-migrantes-mediterraneo-20190201000039.html>

60 Según ACNUR, durante 2018 más de 15.000 personas fueron devueltas a Libia, donde existe una elevada probabilidad de que sean detenidas arbitrariamente y sufran malos tratos, tortura y esclavitud.

61 Este presupuesto se reparte de la siguiente manera: 1.287 millones para el Cuerno de África, 582 millones para el norte de África, 1.721 millones para Sahel-Lago Chad y 167 millones en programas transversales. Información disponible en: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/eu_emergency_trust_fund_for_africa_20-12-2018.pdf

62 Fuente: nota de prensa de 4 de abril de 2019: [europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1890_en.pdf](https://ec.europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1890_en.pdf)

terceros países socios en materia de migración⁶³. Así, cabe indicar que, más de dos años después del inicio de la estrategia llamada *Migration Partnership Framework*, su enfoque continúa poniendo el acento en los retornos y las readmisiones. En esta línea, la Comisión Europea insta a los Estados miembros a que las decisiones de retorno se lleven a cabo efectivamente en la práctica, dado que hasta ahora el incremento en el número de estas no se corresponde con un incremento proporcional de los retornos efectivamente operados⁶⁴.

La notable reducción de las llegadas irregulares de personas migrantes a territorio europeo desde 2017 se presenta como el aval de estas políticas y a la vez como el justificante del aumento del presupuesto para las políticas y medidas de externalización de las fronteras.

Por otro lado, la UE ya tiene hasta veintitrés acuerdos de readmisión⁶⁵ o similares para el retorno, firmados con terceros Estados de origen y tránsito⁶⁶. Además, según informa la Comisión Europea en su Informe de Progreso sobre la implementación de la Agenda Europea de Migraciones, de 6 de marzo de 2019, está desarrollando negociaciones para el establecimiento de convenios similares con Nigeria, Túnez y China y Marruecos⁶⁷.

Respecto a los retornos, la Comisión Europea continúa instando en el citado informe a los Estados miembros a revertir la que considera una baja ratio de retornos desde la UE, lo que, según señala, aumenta los incentivos para la migración irregular y los movimientos secundarios. Para ello, hace un llamamiento a la completa aplicación de aquellos que tengan en vigor, así como a la firma de otros nuevos⁶⁸. Relacionado con

63 El Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración, de 6 de marzo de 2019. Fuente: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0126:FIN:ES:PDF>

64 Informe de progreso sobre la implementación de la Agenda Europea de Migraciones, de 16 de mayo de 2018. Fuente: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180516_progress-report-european-agenda-migration_en.pdf

65 Los acuerdos de readmisión, enmarcados en la lógica de la externalización del control migratorio, están dirigidos a facilitar la expulsión del territorio europeo de las personas en situación irregular. Estos acuerdos se plasman en el despliegue de fuerzas policiales y militares en terceros países y en la deportación de miles de personas. En función de los mismos, los países de origen y/o tránsito deben habilitar los medios de control para regular "eficazmente" los flujos migratorios hacia Europa con una contrapartida económica a cambio. La UE ofrece distintos tipos de incentivos para que cooperen con la readmisión, como la oferta de una mejor integración de sus nacionales en la UE, la supresión de las restricciones de visados, la facilidad de obtención de visados para determinadas personas o cuotas para trabajos permanentes o temporales.

66 Diecisiete de ellos son acuerdos de readmisión como tales y otros seis son los llamados "arreglos" para el retorno ("readmission agreements"), menos formales, pero con similar contenido y efecto. Algunos de los países con los que la UE ha firmado los anteriores acuerdos son Afganistán, Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bangladés, Bosnia, Cabo Verde, Georgia, Macedonia, Malí, Moldavia, Montenegro, Pakistán, Serbia, Sri Lanka o Ucrania.

67 Informe de progreso sobre la implementación de la Agenda Europea de Migraciones, de 6 de marzo de 2019. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_com-2019-126-report_en.pdf

68 Informe de progreso sobre la implementación de la Agenda Europea de Migraciones, de 6 de marzo de 2019. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_com-2019-126-report_en.pdf

lo anterior, cabe señalar que, con cargo al Fondo Fiduciario de Emergencia para África (*Trust Fund for Africa*), se continuaron apoyando las operaciones de retorno voluntario y reintegración⁶⁹.

En el caso de España, la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior afirma que entre 2010 y 2018 nuestro país ha destinado 249 millones de euros al Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) en la frontera sur. Además, entre 2007 y 2017 se emplearon más de 896 millones de euros si se suman los fondos europeos y las inversiones estatales destinadas a distintas acciones de protección y seguridad fronteriza, detención, internamiento y expulsión (incluyendo los vuelos de deportación y externalización del control de flujos). Por otra parte, el Gobierno ha insistido ante la UE en que las ayudas en materia de política migratoria a Marruecos se conviertan en estructurales⁷⁰.

A finales de 2018, la UE aprobó una ayuda de 140 millones de euros⁷¹ dirigida a la gestión de las fronteras en Marruecos⁷², país que ha impedido un gran número de salidas durante todo 2018⁷³. A la anterior ayuda financiera se suman 36 millones de euros acordados en concepto de ayuda de emergencia para asistir a España en la gestión de su frontera sur⁷⁴.

En su informe de progreso de 6 de marzo de 2019, la Comisión Europea insiste en que la reciente asistencia dispensada por la UE y por España a Marruecos debe ser canalizada hacia la reducción de llegadas irregulares desde las costas marroquíes, así como a la readmisión efectiva. Tal y como explicita la misma Comisión, lo anterior tiene su encaje y forma parte del enfoque integral (*comprehensive approach*) en materia migratoria⁷⁵. En suma, la UE está trabajando en el desarrollo de sus relaciones con Marruecos para forjar una asociación más estrecha, profunda y ambiciosa, lo cual ha de tener su reflejo igualmente en la reanudación de las negociaciones en materia de readmisión⁷⁶.

69 Fuente: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_com-2019-126-report_en.pdf

70 Fuente: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-sanchez-negociara-ue-destine-ayuda-permanente-marruecos-migraciones-20181119150804.html>

71 Fuente: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2019:126:FIN>

72 Además, se ha concedido un importe de 14,5 millones euros para la mejora de la gobernanza de la migración a escala regional en lo que afecta a las personas migrantes, los retornados y las personas marroquíes residentes en el extranjero. El importe total de los programas en curso es de 232 millones euros.

73 Según estimaciones del Ministerio de Interior marroquí, en 2018 se impidió la salida de 88.761 migrantes del país (información contenida en el informe de progreso de la Comisión Europea de 6 de marzo de 2019: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2019:126:FIN>)

74 Fuente: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2019:126:FIN>

75 Fuente: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2019:126:FIN>

76 Fuente: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2019:126:FIN>

Además, es importante destacar que la relación entre España y Marruecos es un ejemplo paradigmático del uso de la cooperación al desarrollo condicionada como herramienta de control y externalización de fronteras. Así se ha reflejado en los sucesivos Planes África aprobados desde 2006⁷⁷.

En el momento actual, es necesario que la UE y los Estados miembros analicen el impacto que las medidas de externalización de fronteras tienen en las vidas y en los derechos de las personas migrantes y refugiadas y centren sus políticas en la activación de las vías legales y seguras para las personas refugiadas, en el alcance de un sistema común de asilo garantista y en un abordaje de las causas profundas del desplazamiento forzado centrado en el desarrollo humano.

2.3. UNA MIRADA AL MODELO DE ASILO CANADIENSE DESDE LOS SISTEMAS EUROPEOS.

El notable incremento de personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares desde 2015 ha supuesto numerosos retos para los sistemas de protección internacional de los principales países de acogida. Tal y como CEAR pudo constatar a lo largo de 2018⁷⁸, en el ámbito europeo las reformas de la legislación de migración y asilo han sido un denominador común en países de acogida como Francia, Suecia, Alemania y Bélgica y en la mayoría de los casos han supuesto una rebaja en los derechos y garantías para las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

El principal ejemplo es Suecia, que ha pasado de ser uno de los países de acogida más solidarios en 2015, cuando se convirtió en el mayor receptor per cápita de solicitantes de asilo dentro de la Unión Europea, a uno de los países que ha introducido mayores restricciones en su política de migración y asilo⁷⁹.

Entre los desafíos que enfrentan algunos de los principales países europeos de acogida es importante señalar la resolución de solicitudes de asilo pendientes, la ca-

⁷⁷ Fuente: http://www.congreso.es/wc/htdocs/web/jsp/canalParlamento/reproductorDirectoAkamaiHLS/p/player_diferidomp4.jsp?codSesion=26&codOrgano=302&fechaSesion=19/12/2018&mp4=mp4&idLegislaturaElegida=12

⁷⁸ A lo largo de 2018, CEAR, a través del proyecto Observatorio del derecho de asilo, las migraciones forzadas y las fronteras, ha realizado diversas investigaciones para analizar los desafíos existentes en los sistemas de protección internacional de los principales países europeos de acogida y en Canadá. Véase: www.entieradenadie.org

⁷⁹ Al refuerzo del control de fronteras, se sumó una doble reforma legislativa a mediados de 2016 que introdujo cambios en la Ley de Extranjería, tales como la limitación de los permisos de residencia (antes permanentes) para las personas a las que se concede protección internacional o la suspensión del derecho a la reunificación familiar para aquellas beneficiarias de protección subsidiaria que hayan realizado su solicitud de asilo después del 24 de noviembre de 2015. Por otro lado, se aprobó una enmienda a la Ley de Acogida de Solicitantes de Asilo y Otros que restringe ciertos derechos como el acceso a las condiciones materiales de acogida durante el plazo de retorno voluntario en el caso de denegación de la protección, anteriormente garantizadas.

rencia de protocolos eficaces de identificación y evaluación de personas en situación de vulnerabilidad, la situación precaria de las personas solicitantes de protección internacional a quienes se aplica el Reglamento de Dublín (a menudo detenidas a la espera de un traslado) y el aumento de la discriminación y la xenofobia, que dificulta sobremedida el proceso de acogida e inclusión y el acceso a derechos tan básicos como el empleo y, muy especialmente, la vivienda. También es especialmente preocupante la disminución progresiva de los índices de concesión de la protección internacional (sobre todo del estatuto de persona refugiada) y la apuesta por políticas migratorias más centradas en el control y la gestión de fronteras que en la apertura de vías legales y seguras para obtener protección y en el fomento de la convivencia.

No obstante, también hay que destacar la puesta en marcha de diferentes medidas por parte de algunos países que han contribuido a la mejora del funcionamiento del sistema de protección internacional. Ejemplo de ello ha sido el refuerzo de personal para la resolución de solicitudes de asilo pendientes (Francia, Bélgica y Alemania) o la especialización en perfiles en situación de vulnerabilidad en las instituciones encargadas de examinar y decidir sobre las solicitudes en la mayoría de los países estudiados (Francia, Bélgica, Suecia, Alemania y Canadá). También destacan el incremento y la mejora de los recursos dedicados a la formación para el empleo y la formación básica de personas beneficiarias de protección internacional en Suecia y el compromiso de 10.200 plazas de reasentamiento desde el norte de África y Oriente Medio realizado por el Gobierno alemán para 2018 y 2019.

En este contexto, resulta de interés hacer referencia a la política migratoria canadiense, que se ha convertido en el paradigma de la “migración ordenada” y se toma como modelo de referencia en muchos Estados europeos. Con una población de más de 35 millones de habitantes (casi un 22% de origen extranjero)⁸⁰, es uno de los países industrializados con uno de los flujos anuales de inmigración más elevados⁸¹. Su política migratoria está enfocada principalmente en la preselección y la gestión de la migración desde los países de origen o tránsito, así como en la integración como factor de fortalecimiento socioeconómico.

El Gobierno canadiense define unos cupos plurianuales de admisión de personas como residentes permanentes, acompañados de una dotación anual de recursos destinados a la integración en las distintas provincias. Dentro de estos cupos⁸² se desglosan

80 Statistics Canada (2018): “Census Program”. <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/index-eng.cfm>.

81 Organización de Estados Americanos (2014): *Canadá – síntesis histórica de la migración en Canadá*. <http://cort.as/-FmeF>.

82 Los cupos establecidos por el Gobierno no son cifras cerradas, sino una previsión calculada a partir de la experiencia histórica y la tendencia de los flujos migratorios que establece un marco de referencia que posibilita una planificación presupuestaria y de recursos de cara a la gestión adecuada de la evolución de los movimientos migratorios en el país.

cifras aproximadas para distintas categorías migratorias, entre las que se encuentra la de “refugiados y personas protegidas”. Esta, a su vez, se divide según las distintas posibilidades que existen para establecerse en Canadá como persona beneficiaria de protección internacional, dependiendo de si se solicita asilo en el país o se llega a través de alguno de sus programas de reasentamiento. Son precisamente los programas de reasentamiento de personas refugiadas⁸³ y de personas con necesidad de protección internacional⁸⁴, en funcionamiento desde hace cuatro décadas, los que han convertido a Canadá en modelo de referencia en materia migratoria⁸⁵. A través de ellos, casi 600.000 personas han sido reasentadas en el país entre 1980 y 2015.

En estos programas, personas refugiadas o en situación similar que están fuera de su país de origen (normalmente en campos administrados por ACNUR) pueden ser seleccionadas para ser reasentadas en Canadá. La preselección es realizada por ACNUR u otras organizaciones autorizadas por el Gobierno canadiense y no existe la posibilidad de postularse de forma directa para el reasentamiento; la decisión final la adopta el departamento federal de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía⁸⁶. En función de la naturaleza de los fondos que financien el reasentamiento, que incluye la cobertura de servicios básicos y actividades destinadas a la integración de la persona durante un periodo de aproximadamente un año, estos programas se clasifican en “patrocinio gubernamental”⁸⁷, “patrocinio privado” y “patrocinio mixto”. Si bien los programas de patrocinio privado y mixto permiten la propuesta de personas para el reasentamiento, es el departamento federal de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía el que, en última instancia, selecciona a las que van a ser reasentadas a través de todos los programas⁸⁸. Todas llegan a Canadá con un permiso de residencia permanente.

La política de inmigración de Canadá “se basa en principios de no discriminación: los ciudadanos nacionales extranjeros se evalúan (sic) sin tener en cuenta su nacionalidad, origen étnico, color, religión o género”⁸⁹. La inmigración es contemplada como un

83 Con este estatuto de protección internacional reconocido por un tercer Estado o por ACNUR.

84 Aquellas en circunstancias similares a las refugiadas cuya necesidad de protección es reconocida por el Gobierno de Canadá, aunque no necesariamente por ACNUR o por un tercer Estado.

85 Véase: CEAR (2019): *Una mirada hacia el sistema de asilo canadiense*. <http://entierradenadie.org/informes/>.

86 *Immigration, Refugees and Citizenship Canada*: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship.html>.

87 Dentro del programa de “patrocinio gubernamental” existe un subtipo (“patrocinio de asistencia conjunta”) especialmente pensado para personas en situación de vulnerabilidad que prolonga el apoyo para el establecimiento y la integración durante dos años o incluso tres en casos excepcionales.

88 Entre enero de 2015 y diciembre de 2018, fueron reasentadas en Canadá un total de 121.785 personas: el 41% a través de patrocinio gubernamental y el 52,6% a través de patrocinio privado. Fuente: <https://open.canada.ca/data/en/dataset/4a1b260a-7ac4-4985-80a0-603bfe4aec11>. Del total, más de 40.000 son de origen sirio gracias a la iniciativa lanzada por el Gobierno canadiense en 2015 para impulsar el reasentamiento de personas refugiadas víctimas del conflicto en este país. Fuente: Gobierno de Canadá (2019): *Syrian Refugee Resettlement Initiative – Looking to the Future*. <http://cort.as/-FsCK>.

89 Organización de los Estados Americanos (2014): *Canadá – síntesis histórica de la migración en Canadá*. <http://cort.as/-FmeF>

elemento de fortalecimiento potencial de la economía y de la sociedad, lo que impulsa a las autoridades a una política rigurosa de selección de perfiles⁹⁰ y a una apuesta por amplios programas públicos de acompañamiento e integración, gestionados por los distintos niveles de la Administración. Sin embargo, en el actual contexto internacional de *securitización* de fronteras, este ambicioso objetivo de “diseño migratorio” ha conducido a requisitos de entrada cada vez más restrictivos, que establecen barreras infranqueables para muchas personas.

Dentro de los programas de reasentamiento, el de “patrocinio privado” es una de las fórmulas que distintos actores europeos, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, contemplan con interés con el objetivo de replicarla en sus respectivos países ante la necesidad de abrir nuevas vías de acogida que complementen la capacidad (o voluntad) de los gobiernos, manifiestamente limitada en los últimos años⁹¹.

Una de las características más importantes del “patrocinio privado” canadiense es que se rige por un principio de *adicionalidad*, que implica que el número de personas reasentadas mediante este programa es independiente del comprometido por el Gobierno en el cumplimiento de sus obligaciones humanitarias. El espíritu del programa de “patrocinio privado” es, por tanto, ampliar el número de personas con necesidad de protección internacional acogidas en el país, al margen de las responsabilidades gubernamentales. Su éxito se debe también al compromiso de las personas patrocinadoras, las ONG y las comunidades religiosas que se involucran de forma periódica o puntual. Esto tiene lugar en un contexto en el que el sentido de comunidad como red de apoyo está muy arraigado. La sociedad civil canadiense se organiza en comunidades étnicas, religiosas y asociaciones locales con fuerte peso que desempeñan un papel fundamental en el proceso de integración de las personas refugiadas. El respaldo provisto por estas comunidades, junto con los programas públicos de apoyo al establecimiento y la integración, el potente sistema de Seguridad Social y la baja tasa de desempleo contribuyen, además, a que las personas refugiadas tengan numerosas oportunidades para una rápida incorporación al mer-

90 En la categoría migratoria de “refugiados y personas protegidas” priman las necesidades de la persona y las posibilidades de encontrar en el reasentamiento una solución duradera a su situación, para lo cual también se tienen en cuenta las condiciones personales y familiares, las habilidades para la empleabilidad y sus aptitudes para integrarse en la sociedad canadiense, aunque de este último aspecto quedan exentas las personas en situación de especial vulnerabilidad.

91 La larga trayectoria de Canadá en el reasentamiento de personas refugiadas mediante programas de patrocinio privado, que celebra su cuadragésimo aniversario en 2019, le ha llevado a lanzar, junto con ACNUR, la Open Society Foundations, la Radcliffe Foundation y la Universidad de Ottawa, la “Iniciativa Global para el Patrocinio de Refugiados” (<http://refugeesponsorship.org/>), con la que pretende exportar su experiencia. El 16 de julio de 2018, España se adhirió a esta iniciativa con el compromiso de estudiar la posibilidad de desarrollar programas de reasentamiento comunitario inspirados en el modelo canadiense (Declaración conjunta: <http://cort.as/-FwdL>). Unos meses después, el Gobierno español y ACNUR presentaron un proyecto piloto de “Patrocinio comunitario para la acogida e integración de personas refugiadas”. Fuente: <http://cort.as/-FwdL>

cado laboral y un acceso más temprano a la vivienda privada en comparación lo que ocurre en Europa.

Sin embargo, el panorama es muy diferente para las personas que solicitan protección internacional en Canadá, uno de los diez países con mayor número de solicitantes de asilo en el mundo⁹². Desde principios de 2017, tras la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca y el inmediato endurecimiento del discurso y la política migratoria de Estados Unidos, se ha producido un aumento exponencial del número de personas llegadas a Canadá atravesando la frontera terrestre con el país vecino⁹³, muchas en busca de protección internacional⁹⁴. Esto ha supuesto una enorme presión en el sistema de asilo canadiense, que, desde entonces, enfrenta importantes retos en el procesamiento de las solicitudes y en la gestión de la acogida, especialmente de aquellas personas que carecen de recursos.

El organismo encargado del examen y la resolución de la solicitud de protección internacional, la Comisión de Inmigración y Refugiados⁹⁵, es independiente del Gobierno y tiene personal especializado en distintos perfiles en situación de vulnerabilidad (niñas y niños no acompañados, mujeres en riesgo, víctimas de trata o tortura y personas LGBTI⁹⁶, entre otros). A pesar del aumento de los recursos humanos de dicha Comisión, la duración media de la fase de examen hasta una primera decisión sobre la solicitud osciló en torno a los treinta meses en 2018. Al final del año pasado, el número de solicitudes pendientes de resolución era de 71.675⁹⁷.

En materia de acogida, no existe un sistema nacional, sino que esta es responsabilidad de las distintas provincias y territorios del país a través de los dispositivos de atención para personas sin recursos (nacionales o residentes y extranjeras, independientemente de su situación administrativa). Solamente la provincia de Quebec cuenta con un Programa de Acogida e Integración de Solicitantes de Asilo, de características similares a los europeos. A esta provincia ha llegado un elevado número de personas migrantes y solicitantes de asilo en los dos últimos años, aunque algunas han sido

92 ACNUR: *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2017: Forzados a huir*. <https://www.acnur.org/es-es/stats/globaltrends/5b2956a04/tendencias-globales-desplazamiento-forzado-en-2017.html>

93 En la frontera entre ambos países se aplica desde 2004 un acuerdo bilateral similar al Reglamento de Dublín denominado "Acuerdo Tercer País Seguro" (<http://cort.as/-FmsW>), por el cual se establece que aquellas personas que deseen solicitar protección internacional deberán hacerlo en el primer país seguro por el que pasen, reconociendo como seguros a ambos países.

94 En 2017, Canadá registró 50.390 solicitudes de protección internacional, más del doble que el año anterior, en el que ya hubo una clara tendencia ascendente. En 2018, esta cifra se elevó a 55.025. Fuente: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/asylum-claims.html>

95 Immigration and Refugee Board of Canada: <https://irb-cisr.gc.ca/en/Pages/index.aspx>.

96 Dentro de este colectivo, Canadá reconoce de manera explícita a las personas *queer* y *two-spirit*.

97 Immigration and Refugee Board of Canada (2019): *Refugee Protection Claims (New System) by Country of Alleged Persecution – 2018*. <http://cort.as/-FsJq>.

trasladadas a la de Ontario con su consentimiento, en virtud de un acuerdo político para el reparto de responsabilidades. Sin embargo, estos esfuerzos han sido insuficientes para dar una respuesta integral a la situación.

Las principales dificultades que enfrentan las personas solicitantes de protección internacional son el alojamiento y el acceso limitado a los servicios públicos al carecer de permiso de residencia permanente, que otorga plenos derechos. Esta circunstancia se ve agravada por la existencia de una percepción hacia las mismas menos comprensiva que hacia las personas refugiadas reasentadas en el país⁹⁸, una apreciación reforzada por el crecimiento de llegadas durante los dos últimos dos años.

En definitiva, la principal fortaleza del modelo canadiense radica en el peso y arraigo de los programas de reasentamiento, pues muchos de los retos que enfrenta actualmente el país, derivados del incremento de llegadas a sus fronteras, son similares a los de los países europeos. Por tanto, el sistema de asilo canadiense tiene ante sí importantes retos, al igual que los principales sistemas europeos de acogida: desde la identificación temprana de las personas con necesidades especiales hasta la resolución de las solicitudes de asilo pendientes. Los desafíos para dar una respuesta adecuada y garantista a la llegada de personas merecedoras de protección internacional son múltiples y en muchos casos similares en ambas latitudes; por ello, es fundamental extraer enseñanzas y buenas prácticas que puedan contribuir a una mejora de los sistemas de protección a escala global y con ello a una adecuada garantía de los derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

98 Para profundizar en la evolución de la política, las actitudes y la percepción de las personas refugiadas en este país, véase: Epp, M.: "Refugees in Canada: A brief history". *The Canadian Historical Association Immigration and Ethnicity in Canada*. Series n. 35. 2017. Ottawa: <https://www.cha-shc.ca/download.php?id=2488>.

