

CAPÍTULO 2

LA UNIÓN EUROPEA Y LAS PERSONAS REFUGIADAS

El sustancial aumento del número de solicitantes de protección internacional en España a lo largo de 2019 fue decisivo para corregir la tendencia descendente iniciada en 2016 en la Unión Europea, como se examina en el primer epígrafe de este capítulo. Siria, Afganistán y Venezuela fueron los países de origen de un mayor número de solicitantes en la UE. La nueva Comisión, presidida por Ursula Von der Leyen, se enfrenta al desafío de corregir el bloqueo de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, examinado en el segundo epígrafe, y entre sus prioridades ha señalado la elaboración de un Pacto Europeo sobre Migración y Asilo. Además, en 2019, el Mediterráneo volvió a ser la ruta migratoria más mortífera del planeta, con 1885 muertes verificadas según la OIM, tal y como se expone en el tercer apartado, y, si bien el apoyo creciente a Marruecos en el control migratorio logró reducir a la mitad las llegadas de migrantes a las costas españolas en 2019, al mismo tiempo reactivó la ruta atlántica hacia Canarias. El último epígrafe se refiere a los avances de los programas de reasentamiento en España y, en general, también en la UE y analiza los desafíos pendientes para su mejora.

2.1. EVOLUCIÓN ESTADÍSTICA Y PRIORIDADES DE LA NUEVA COMISIÓN

Según los datos de Eurostat, en 2019 721 090 personas solicitaron protección internacional en los veintiocho países de la UE³¹, un incremento próximo al 12% respecto a 2018 (647 170) y un poco más de la mitad de las registradas en 2015 (1 322 850). Los dos países de origen de un mayor número de solicitantes volvieron a ser Siria (78 545) y Afganistán (59 150), seguidos por Venezuela (45 405), que escaló del quinto al tercer puesto.

Alemania (165 615), Francia (128 940) y España (con una cifra histórica de 118 264³²) atendieron al 57% de las personas solicitantes. Les siguieron Grecia (77 275) e Italia (43 770). España fue el país que registró el mayor incremento respecto al año anterior y, además, fue del 118%. En el ángulo opuesto, Italia tuvo el descenso más acusado: el 27%.

El 53% de las personas sirias que solicitaron asilo en la UE por primera vez en 2019 lo hicieron en Alemania. Respecto a las personas originarias de Afganistán, el 45% la formalizó en Grecia y el 90% de las personas venezolanas en España. Si el número de personas solicitantes procedentes de Siria disminuyó el 7% respecto a 2018, el de las originarias de Afganistán creció el 35% y el de las de Venezuela el 102%. El mayor número de nuevas solicitudes por habitante se registró en Chipre, seguido de Malta y Grecia, y el menor en Eslovaquia, Hungría y Estonia.

Por otra parte, a finales del año pasado 840 000 personas aguardaban la resolución de su solicitud de protección internacional en la UE; de ellas, 326 800 en Alemania (el 39% del total), 133 015 en España (16%), 105 400 en Grecia (13%), 74 400 en Francia (9%) y 47 000 en Italia (6%). En el caso de España, el número de solicitudes pendientes aumentó el 69% respecto a 2018 (54 300 más) y solo Chipre registró un incremento porcentual mayor (85%). El descenso más notorio se produjo en Italia (54%), Austria (29%) y Suecia (27%)³³.

31 Los datos de este epígrafe se basan en las solicitudes que se formalizaron en 2019 en los 28 países de la UE, incluido Reino Unido, ya que su salida de la Unión se ha producido el 31 de enero de 2020. La fuente es Database Eurostat (actualizada a fecha 2 de abril), a no ser que se indique otra expresamente: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en

32 La fuente del dato relativo a España es el Ministerio del Interior: http://www.interior.gob.es/documents/642012/9911687/Nota_avance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2019_12_31.pdf/22f73187-b2f3-457c-8dbc-1cb28588e3ec

33 Fuente: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10554400/3-20032020-AP-EN.pdf/6ee052a9-ffb8-d170-e994-9d5107def1a8>

MIGRACIÓN Y ASILO EN LA AGENDA DE LA NUEVA COMISIÓN EUROPEA

Después de las elecciones europeas de mayo de 2019³⁴, la nueva Comisión emprendió su andadura el 1 de diciembre bajo la presidencia de Ursula Von der Leyen, quien en julio expuso sus propuestas, bajo el rótulo de “Agenda para Europa”, cuando fue examinada como candidata por el Parlamento Europeo³⁵. Las materias relativas a la migración y el asilo ocupan un lugar relevante dentro de las prioridades de la Comisión, que ha anunciado la apertura de un nuevo ciclo que en los próximos meses se plasmará en un Pacto Europeo que hará especial hincapié en los asuntos referidos a la seguridad de las fronteras y la solidaridad entre los Estados miembros en este aspecto³⁶. De manera explícita señala también que la Unión Europea respetará siempre sus valores y ayudará a las personas refugiadas, puesto que se trata de “un deber moral”³⁷.

La Comisión ha anticipado que los principios generales de este Pacto Europeo se articularán en torno a seis ejes. En primer lugar, el refuerzo de las fronteras externas, con el fortalecimiento de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). En segundo lugar, el impulso de un sistema de asilo modernizado y común, que exige el compromiso de cada uno de los países, una nueva modalidad de reparto de responsabilidades y, en definitiva, la voluntad de “empezar de nuevo”. Estos dos primeros ejes permitirían volver a un Espacio Schengen de libre circulación totalmente operativo.

En tercer lugar, la cooperación de la Unión Europea con los países de origen de las personas refugiadas para mejorar las perspectivas de los jóvenes allí o en los países de tránsito. En cuarto lugar, la prevención y la lucha contra la trata. En quinto lugar, el refuerzo de los programas de reasentamiento y de otras vías legales y seguras que faciliten la llegada de personas con formación y talento y la puesta en marcha de co-

34 El Parlamento Europeo está más fragmentado que en la legislatura anterior, con una pérdida de escaños por parte de los dos grupos mayoritarios (el Partido Popular Europeo y los socialdemócratas) y un crecimiento de los grupos liberal y verde. A raíz del Brexit, los 27 escaños británicos se repartieron entre otros Estados miembros (cinco fueron para España), lo que generó ligeros cambios en el peso de algunos grupos políticos.

35 Ursula von der Leyen: *A Union that strives for more – My agenda for Europe by Candidate for President of the European Commission*. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

36 En la nueva Comisión, los temas de migración y asilo dependen del Comisario y vicepresidente, Margaritis Schinas, de nacionalidad griega y miembro del Partido Popular Europeo, encargado de la cartera denominada “Promoción del modo de vida europeo” (anteriormente llamada “Protección del modo de vida europeo”, lo que había desatado muchas críticas).

37 Tal como CEAR ha recordado en diversas ocasiones, además de un deber moral se trata de una obligación legal, ya que el derecho de asilo está plasmado, entre otros instrumentos jurídicos, en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de Ginebra de 1951, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en los distintos reglamentos y directivas que regulan la protección internacional en la UE. La Presidenta Von der Leyen, una vez elegida por el Parlamento Europeo, reafirmó en su discurso que “Europa siempre ofrecerá el asilo a aquellas personas que necesiten una protección internacional” y que se debe reformar el Sistema Europeo Común de Asilo preservando los valores de solidaridad y responsabilidad. Además, recordó que la migración no va a desaparecer y que Europa, tan orgullosa de sus valores y de su estado de derecho, debe aportar una respuesta que combine humanidad y eficacia.

rededores humanitarios en aquellos países que acogen a un gran número de personas refugiadas.

Y, por último, un enfoque sostenible para definir las funciones de búsqueda y rescate de las personas refugiadas y migrantes. En este sentido, señala que es preciso avanzar desde unas soluciones actualmente diseñadas para cada caso hacia una respuesta permanente y con la definición de reglas claras y actualizadas sobre cómo actuar con aquellas personas que no encajan en el marco del derecho de asilo y deben ser devueltas a sus países. En los últimos años el bloqueo existente en esta materia ha tenido consecuencias graves para las personas migrantes y refugiadas rescatadas por las organizaciones humanitarias en el Mediterráneo central, cuyo desembarco en los puertos seguros más cercanos (Italia y Malta) en muchos casos se denegó³⁸. Conviene recordar las odiseas del *Aquarius*, del *Open Arms*, del pesquero *Nuestra Madre Loreto* o del *Ocean Viking*, analizadas en los anteriores informes anuales de CEAR. Fue necesaria la mediación de la Comisión Europea para negociar y pactar un reparto de la acogida de las personas que se encontraban en esas embarcaciones y de esta forma facilitar la apertura de puertos italianos y malteses, con la excepción del *Aquarius*, que llegó a Valencia en junio de 2018³⁹.

En diversas ocasiones, la presidenta Von der Leyen ha mostrado su preocupación sobre esta materia, incluso con referencias a los episodios mencionados, y ha apelado a la necesaria solidaridad y cooperación entre los Estados. En septiembre de 2019, los ministros de Interior de Francia, Alemania, Italia y Malta se reunieron en La Valeta para poner en marcha un mecanismo temporal de solidaridad y reparto en la acogida de las personas llegadas en embarcaciones. En un primer momento, este mecanismo se limitó al Mediterráneo central y a un periodo de seis meses renovable para agilizar el desembarco y la reubicación posterior de estas personas entre diversos países de la UE. Lo que se presentó como “base de acuerdo” no incluía ningún sistema de cuotas obligatorias, sino una reubicación voluntaria que fue criticada por algunas ONG porque contraviene los principios de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros plasmados en el artículo 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁴⁰.

38 A ello hay que añadir que, a principios de 2019, los Estados miembros decidieron suspender las patrullas marítimas de la *Operación Sophia* de la UE, que habían salvado decenas de miles de vidas.

39 Es importante señalar que, ante la situación de bloqueo de la reforma del Reglamento de Dublín, la Comisión Europea se comprometió a trabajar en la búsqueda de posibles acuerdos temporales que podrían adoptarse y que harían de puente hasta la aprobación de dicho Reglamento. Se trata 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.

40 Este artículo señala: “Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo [Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración] y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero...”



UN HOMBRE CON UN CHALECO SALVAVIDAS PROPORCIONADO POR VOLUNTARIOS DE OPEN ARMS FLOTANDO EN EL MEDITERRÁNEO CENTRAL EL 30 DE JUNIO DE 2019. ESTE MIGRANTE, QUE VIAJABA EN UNA PEQUEÑA EMBARCACIÓN JUNTO A OTROS CINCO HOMBRES, SE LANZÓ AL MAR ANTE LA PRESENCIA DE UNA PATRULLERA TUNECINA. DESDE MALTA SE PIDIÓ QUE EL RESCATE SE HICIESE POR PARTE DE TÚNEZ, POR LO QUE LOS VOLUNTARIOS DE OPEN ARMS SOLO PUDIERON AYUDAR A QUE NO SE AHOGASEN DESPUÉS DE LANZARSE AL MAR PARA EVITAR SER DEVUELTOS AL NORTE DE ÁFRICA. © OLMO CALVO.

En el Consejo de Ministros y Asuntos de Interior de la UE celebrado el 8 de octubre de 2019 se propuso ampliar a otros países comunitarios el principio de acuerdo alcanzado en La Valeta para el reparto voluntario de las personas rescatadas en el mar. Pero el resultado fue más bien pobre, ya que solo ocho Estados miembros respaldaron la propuesta; en cambio, los integrantes del “Grupo de Visegrado” (Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia) se mostraron hostiles. Igualmente, hubo críticas por parte del sector académico acerca del carácter voluntario del reparto de personas rescatadas y por permitir a los Estados miembros elegir el momento de implementar el principio de solidaridad, con el riesgo de volver a un sistema intergubernamental que haría peligrar el objetivo de los tratados de la UE de establecer un sistema único y común para todos los Estados miembros. Por otra parte, los países de primera llegada (España, Italia, Grecia, Chipre y Malta) fueron excluidos del mecanismo de reparto, puesto que ya asumen una gran parte de la acogida de personas migrantes y refugiadas, especialmente Grecia y España⁴¹.

Es importante señalar que el ritmo de reubicación de las personas sigue siendo lento. Según un informe reservado de la Comisión, a finales de noviembre de 2019 1442 personas habían sido enviadas a otros Estados miembros y a Noruega, pero 540 personas desembarcadas desde el verano de 2018 aguardaban aún su traslado en los centros de Italia y Malta⁴².

En definitiva, es urgente que la UE y los Estados miembros pongan en marcha un mecanismo europeo de desembarco y reubicación seguro y predecible, en cuyo marco ninguna persona pueda ser devuelta a un país en el que su vida pueda correr peligro. Este mecanismo europeo debe agilizar el desembarco, garantizar el acceso al procedimiento de asilo y asegurar un sistema justo y eficaz de reubicación de las personas recién llegadas entre los Estados miembros.

En los próximos meses también será crucial la respuesta ante la crisis originada por la COVID-19. Hasta la fecha la Comisión Europea ha publicado una comunicación con recomendaciones en materia de procedimiento de asilo, retorno y reasentamiento, en la que señala que el acceso al territorio para personas solicitantes de asilo debe seguir siendo posible y los procedimientos de asilo han de proseguir⁴³. No obstante, algunos Estados han endurecido algunas de las medidas restrictivas que ya venían aplicando.

41 Desde principios de año, solo el 13% de los 67 000 migrantes en situación irregular que llegaron a Europa desembarcaron en Italia o Malta, mientras que el 57% lo hicieron en Grecia y el 29% en España.

42 *El País*. Madrid, 29 de noviembre de 2019. Edición digital: https://elpais.com/internacional/2019/11/28/actualidad/1574969198_046511.html

43 Fuente: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=ES)

2.2. EL BLOQUEO DE LA REFORMA DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO

Ninguno de los documentos propuestos en 2015 y 2016 por la Comisión Europea para avanzar en esta cuestión fue aprobado durante el mandato de Jean-Claude Juncker, que terminó el 30 de noviembre de 2019. Antes de las elecciones europeas, cinco de las siete propuestas de la Comisión habían alcanzado la fase de las negociaciones tripartitas entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la propia Comisión: el Reglamento de la Agencia Europea de Asilo, el Reglamento de Cualificación, la Directiva de Acogida, el Reglamento Eurodac y el Marco Europeo de Reasentamiento.

Sobre la propuesta de Reglamento relativo a la Agencia Europea de Asilo presentada por la Comisión en mayo de 2016, es importante señalar que en junio de 2017 se alcanzó un acuerdo interinstitucional provisional bajo la Presidencia maltesa que, sin embargo, no llegó a oficializarse, pues en septiembre de 2018 la Comisión presentó un nuevo proyecto, que fue rechazado por el Parlamento Europeo tres meses después.

Esta oposición estuvo motivada por la intención de incrementar el papel de la Agencia y su capacidad de interferencia en la toma de decisiones a escala estatal por diferentes vías: la ayuda a las autoridades nacionales competentes en la preparación de las decisiones relativas a solicitudes de protección internacional, la asistencia a los Estados miembros en el seguimiento del procedimiento de retorno en el caso de denegación de la solicitud de protección internacional y el apoyo a los tribunales de apelación (investigación y análisis legales), un aspecto particularmente polémico puesto que la Agencia intervendría ya en primera instancia. El Parlamento Europeo estimó que el documento que acordó con el Consejo en junio de 2017 debe considerarse el acuerdo final, listo para su adopción formal. Por su parte, el Consejo no ha adoptado una posición de negociación sobre el nuevo planteamiento de la Comisión.

Por otra parte, en relación con las propuestas de Reglamento de Cualificación y de Marco Europeo de Reasentamiento y la reforma de la Directiva de Acogida, las discusiones entre la Presidencia búlgara y el Parlamento Europeo propiciaron unos textos de compromiso provisionales que nunca fueron respaldados por el Consejo por falta de apoyo suficiente por parte de los Estados miembros. Entonces el Consejo introdujo en estos acuerdos provisionales enmiendas relativas al internamiento de menores, las cláusulas de exclusión y la revocación del estatuto de protección internacional, entre otras, que el Parlamento Europeo consideró inaceptables. En estos tres casos el Parlamento Europeo y el Consejo han modificado la propuesta inicial de la Comisión.

En cuanto a la propuesta de Reglamento de Cualificación, tanto el Consejo como el Parlamento Europeo se opusieron en sus compromisos provisionales a la obligación de revisar el estatuto de una persona refugiada en el momento de renovar su permiso de residencia, pero por razones distintas. El Consejo consideró la carga de trabajo administrativo excesiva para la mayoría de los Estados miembros; por su parte, el Parlamento Europeo argumentó que la falta de seguridad relativa a la duración de la estancia en un país perjudicaría gravemente la integración de las personas beneficiarias de protección internacional.

Respecto a la Directiva de Acogida, las negociaciones tripartitas han mitigado el enfoque sancionador que la Comisión propuso para los movimientos secundarios de las personas solicitantes de asilo. El informe del Parlamento Europeo adoptado en abril de 2017 resaltó que el internamiento de estas personas debía ser una medida de último recurso y fundarse siempre en una decisión judicial. También propuso que tuvieran un acceso efectivo al mercado de trabajo en el plazo máximo de dos meses después de la formalización de su solicitud y abogó por la supresión de la disposición que preveía la exclusión de las condiciones de acogida durante todo el procedimiento del Reglamento de Dublín. Finalmente, en el acuerdo de compromiso se adoptó la propuesta del Consejo: la exclusión de las condiciones de acogida desde el momento de la notificación de una decisión de traslado.

Igualmente, mientras el Parlamento Europeo proponía la prohibición absoluta del internamiento de menores, el acuerdo de compromiso lo contempla como una excepción a la norma y tan solo si se considera que se ajusta al interés superior del menor. Si durante las negociaciones el Parlamento Europeo y el Consejo han rebajado algunos aspectos controvertidos de las propuestas de la Comisión, se han mantenido otros, como la introducción de nuevos motivos para el internamiento y las restricciones de la libertad de movimiento.

En lo referido al Reglamento Eurodac, en junio de 2017 el pleno del Parlamento Europeo autorizó a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior el inicio de las negociaciones con el Consejo a partir del informe que había adoptado el mes anterior. Empezaron en septiembre de aquel año y desembocaron en un acuerdo provisional en junio de 2018, aunque algunos aspectos han quedado abiertos, como la inclusión en la base de datos de la categoría de personas relacionadas con el reasentamiento y el periodo de almacenamiento de los datos de las personas solicitantes de asilo, un asunto estrechamente ligado al Reglamento de Dublín que sufre un bloqueo en el seno del Consejo.

En cuanto al Marco de Reasentamiento, en octubre de 2017 el Parlamento Europeo adoptó un informe que insistía en la necesidad de garantizar soluciones duraderas para las personas reasentadas, como la concesión del estatuto de persona refugiada o la protección subsidiaria y la posibilidad para los Estados miembros de otorgar permisos de residencia permanentes. Para esta institución, el reasentamiento debería materializarse en un programa humanitario inspirado en las necesidades de las personas en situación más vulnerable en busca de protección internacional que viven en terceros países. El acuerdo provisional entre la Presidencia búlgara y el Parlamento Europeo no pudo ser formalizado por la falta de consenso en el seno del Consejo.

EL BLOQUEO DE LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN Y DEL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO

Las negociaciones tripartitas sobre la reforma del Reglamento de Dublín y del Reglamento de Procedimiento ni siquiera han podido iniciarse. En el primer caso, el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, confirmado por el pleno de esta institución que aprobó el mandato de negociación en noviembre de 2017, introdujo importantes enmiendas a la propuesta de la Comisión Europea. El Parlamento Europeo propuso que las personas solicitantes con familiares o vínculos en un determinado Estado miembro sean enviadas allí mediante un procedimiento simplificado; el resto serían reubicadas mediante un sistema corrector basado en un parámetro de referencia que considere la población y el PIB de los Estados miembros. Además, propugnó que todas las personas solicitantes se sometieran a controles de seguridad por parte del Estado encargado de la determinación y que las que supongan algún riesgo o incumplan los requisitos de la protección internacional no sean trasladados a otro Estado miembro. Por otro lado, la persona solicitante recibirá una información completa acerca de sus derechos y obligaciones con arreglo al procedimiento Dublín.

El informe del Parlamento Europeo también propuso reforzar las garantías para los niños y niñas no acompañadas, incluyendo una valoración de su interés superior. Igualmente, previó un sistema de incentivos y desincentivos para evitar las huidas y los movimientos secundarios de las personas solicitantes de asilo. Por su parte, el Consejo nunca llegó a aprobar un mandato de negociación, puesto que persisten las discrepancias sobre el carácter temporal o permanente del mecanismo de reubicación y su carácter obligatorio u optativo. En particular, los países del "Grupo de Visegrado" se han opuesto totalmente a cualquier planteamiento de cuotas obligatorias de reubicación.





DECENAS DE MIGRANTES A BORDO DE UNA EMBARCACIÓN DE MADERA SOLICITANDO AYUDA AL BARCO DE RESCATE *OPEN ARMS* CERCA DE LA ISLA ITALIANA DE LAMPEDUSA EL 30 DE JUNIO DE 2019, A PESAR DE QUE EL MINISTRO DEL INTERIOR ITALIANO DEL MOMENTO, MATTEO SALVINI, MANTENÍA CERRADOS LOS PUERTOS, LOS GUARDACOSTAS LA ESCOLTARON HASTA EL PUERTO DE LA ISLA. © OLMO CALVO.

Sobre el Reglamento de Procedimiento, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo adoptó un informe, que fue confirmado por el pleno que aprobó el mandato de negociación en mayo de 2018. Este documento propuso que todas las solicitudes se registren lo antes posible y en ningún caso después del tercer día laborable tras su formalización. Asimismo, señaló que la solicitud debiera hacerse en el Estado miembro de primera entrada o en el que el solicitante se encuentre y que este recibirá la información adecuada sobre su derecho a ser asistido y representado. Estipuló garantías específicas para los menores, que nunca deberían ser objeto del procedimiento en frontera y tampoco internados en los puestos fronterizos, las zonas de tránsito o posteriormente en cualquier etapa de la instrucción de su solicitud de asilo. El Parlamento Europeo también planteó que los procedimientos de admisibilidad y los acelerados sean optativos para los Estados miembros.

Tres años después de la presentación de estas propuestas, el Consejo ha sido incapaz de adoptar el correspondiente mandato de negociación con el Parlamento Europeo.

LA REFORMA DEL REGLAMENTO SOBRE UNA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS

Este texto, que fue adoptado por el Consejo en noviembre de 2019, es el único que ha logrado el acuerdo definitivo entre el Parlamento Europeo y el Consejo, un hecho ciertamente revelador del enfoque actual de los Estados miembros acerca de la migración y el asilo. Mientras la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo sufre un bloqueo evidente, la única propuesta de la Comisión en la que pudieron ponerse de acuerdo el Parlamento Europeo y el Consejo supone un refuerzo de Frontex, que entre 2020 y 2027 se dotará de un cuerpo permanente de diez mil agentes operativos y verá ampliado su mandato, con el objeto de vigilar las fronteras exteriores de la UE y responder a las situaciones de crisis. Además, Frontex prestará su apoyo a los Estados miembros en las operaciones de retorno de personas migrantes en situación irregular.

LA REFORMA DE LA DIRECTIVA DE RETORNO

En septiembre de 2018, la Comisión Europea presentó una propuesta de modificación de la Directiva 2008/115, conocida como la Directiva de Retorno. En junio de 2019, el Consejo adoptó una posición parcial de negociación con el Parlamento Europeo que, en su opinión, garantiza los derechos fundamentales de las personas migrantes, en especial el principio de no devolución. Su documento incluye puntos como la obligación de las personas objeto de un procedimiento de retorno de cooperar con las autoridades;

unos procedimientos más claros y rápidos para la adopción de estas decisiones y la presentación de recursos; unas reglas más eficaces sobre los retornos voluntarios, con la obligación para los Estados miembros de desarrollar programas específicos en esta materia; una relación sin carácter exhaustivo de criterios objetivos para la determinación del riesgo de fuga; la posibilidad de detener a un nacional de un tercer país si implica un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional; y, como último recurso y cuando se cumplan determinadas garantías, la posibilidad de enviar a un nacional de país tercero a otro considerado seguro.

Algunos de estos puntos requieren ciertas precisiones. En primer lugar, no se define la obligación de cooperar con las autoridades competentes en todas las etapas de los procedimientos de retorno y se les cede un margen de discreción demasiado amplio sobre el grado de detalle de la información que debe facilitar la persona migrante para evitar ser considerada “no cooperativa”.

En segundo lugar, en cuanto al riesgo de fuga, conviene subrayar que una relación de criterios objetivos sin carácter exhaustivo no contribuye a una mayor coherencia y uniformización de las prácticas de los Estados miembros. Pero, sobre todo, los citados incluyen unas circunstancias muy extendidas entre las personas migrantes o solicitantes de asilo (ausencia de documentación o documentos de identidad falsos o falsificados) sin que impliquen necesariamente un riesgo de fuga. Finalmente, los cuatro criterios que puede refutar la persona interesada hacen recaer sobre ella la carga de la prueba, que puede llegar a ser desproporcionada.

En tercer lugar, la ampliación de los motivos de internamiento al riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional añade un elemento de criminalización del migrante en situación irregular. De hecho, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado en varias ocasiones que estos motivos deben interpretarse de forma restrictiva y, en concreto, en lo referido a la Directiva de Retorno, ha dictaminado que no puede considerarse que “un nacional de un tercer país que se halla en situación irregular en el territorio de un Estado miembro representa un riesgo para el orden público simplemente porque es sospechoso de haber cometido un acto tipificado como delito”⁴⁴.

En cuarto lugar, de manera general la propuesta de reforma de la Directiva de Retorno, cuyo objetivo es agilizar y ampliar el número de estas medidas, endurece claramente el régimen, puesto que, además de establecer unos criterios profusos y no exhaustivos para definir el riesgo de fuga, obligar a las personas interesadas a cooperar

⁴⁴ Véase la sentencia de 11 de junio de 2015 – C-554/13 – Z.Zh e I.O. y la sentencia de 15 de febrero de 2016 – C-601/15 PPU – J.N. contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justicie.

con las autoridades competentes y ampliar los supuestos de internamiento, extiende los casos de prohibición de entrada; incrementa el periodo máximo de internamiento al establecer que al menos debe ser de tres meses; vincula la decisión de retorno con la denegación de la protección internacional, con las consiguientes restricciones en materia de recursos y su efecto suspensivo; y establece un procedimiento fronterizo con limitación de garantías para las personas migrantes.

Por otra parte, una materia tan compleja como esta debería ser objeto de un enfoque global basado en el análisis y en estudios sólidos y rigurosos. Por el momento, faltan pruebas contundentes de que las detenciones aumenten los retornos o de que un contexto hostil incite a las personas con una orden de expulsión a dejar el territorio de la UE. Es más, investigaciones recientes sugieren que las personas que han podido establecerse en un país de acogida, acceder a un trabajo y aportar ayudas financieras a sus familiares en su país de origen son más receptivas al retorno⁴⁵.

En la actualidad, los distintos proyectos de textos del Sistema Europeo Común de Asilo están incluidos en la lista de trabajos en curso para la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, si bien no existe ninguna indicación sobre un calendario concreto para dichos trabajos. Dicha Comisión está esperando el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo anunciado por la presidenta Von der Leyen en la presentación de su “Agenda para Europa” ante el Parlamento Europeo en julio de 2019. Este debe ser una oportunidad para recuperar consensos y avanzar en la construcción de un sistema común de asilo eficaz y respetuoso con los derechos de las personas refugiadas.

2.3. LAS RUTAS DE DESPLAZAMIENTO HACIA ESPAÑA.

Según la Organización Internacional para las Migraciones, en 2019 el total de llegadas de personas migrantes irregulares a España fue de 32 513, de las que 26 168 utilizaron una vía marítima y 6345 vía terrestre. La mayoría de las primeras se produjeron por el Estrecho de Gibraltar y el Mar de Alborán hacia las costas andaluzas y en menor medida hacia las de Levante y Baleares y representan algo más del 25% de las que se produjeron en el conjunto de rutas que se dirigen por el Mediterráneo hacia la UE.

Aunque el año pasado las llegadas totales de personas migrantes irregulares a la Unión Europea (128 536) disminuyeron el 13% respecto a las registradas a lo largo de 2018 (147 683), en el caso de España se redujeron en algo más del 50% frente a las

45 ECRE: “Migration Control Conditionality: a flawed model”. Policy Note #25 - 2020: <https://www.ecre.org/ecre-policy-note-migration-control-conditionality-a-flawed-model/>

65 325 de 2018⁴⁶. Entre el 1 de enero y el 28 de abril de 2020, las llegadas a España han sumado un total de 6191, de las que 4990 llegaron por vía marítima y 1201 por vía terrestre⁴⁷.

Si en 2018 las llegadas a España se produjeron principalmente por la vía del Estrecho de Gibraltar y el Mar de Alborán, a partir del último cuatrimestre de 2019 se reactivó la ruta atlántica con un notable incremento de las llegadas a Canarias. De hecho, este archipiélago registró un incremento respecto a 2018 de un 106% de las llegadas, ya que se contabilizaron 2698. Junto con los Balcanes y las islas griegas, fue una de las tres rutas migratorias hacia la UE en que aumentó el número de llegadas detectadas respecto a 2018, una tendencia que ha seguido en los primeros meses de 2020⁴⁸, puesto que se ha registrado un incremento muy notable en comparación con el mismo periodo del año anterior (1693 llegadas). Es importante señalar que estos cambios en las rutas migratorias, así como en los perfiles de las personas migrantes son relevantes puesto que también condicionan las necesidades del sistema de acogida en los distintos puntos de llegada⁴⁹.

Por otro lado, según la información del proyecto *Missing Migrants* de la OIM⁵⁰, a lo largo de 2019 se produjeron 552 muertes en la ruta del Mediterráneo occidental hacia España. Esta cifra dramática, e inaceptable, supone una reducción del 32% respecto a las 811 registradas el año anterior, aunque en proporción al volumen de llegadas el número de fallecimientos creció⁵¹. En el conjunto el Mediterráneo, en 2019 perdieron la vida en la travesía hacia Europa 1885 personas migrantes (el 28% en la ruta hacia España), frente a las 2299 de 2018 (el 35% hacia España)⁵². Por tanto, un año más, el mar de la *Odisea* de Homero volvió a ser la ruta migratoria más mortífera del mundo,

46 Análisis realizado a partir de la información disponible en el portal de la OIM "Flow Monitoring", disponible aquí: <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals> En cuanto a la proporción de llegadas a España, si en 2018 el 80% del total se produjo por vía marítima, en 2019 este porcentaje se elevó hasta el 90%.

47 Fuente: <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

48 Fuente: http://www.interior.gob.es/documents/10180/11261647/informe_quincenal_acumulado_01-01_a_31-12-2019.pdf/97f0020d-9230-48b0-83a6-07b2062b424f Véase: <https://www.cear.es/canarias-en-el-mapa-migratorio-un-retrato-de-la-situacion-actual/>

49 Así, por ejemplo, la presencia de mujeres procedentes de Costa de Marfil en tránsito hacia Canarias es significativa. De esta forma, con la intención de responder ante las necesidades actuales, el 13 de enero de 2020 la delegación territorial de CEAR en este archipiélago ha inaugurado un nuevo dispositivo de acogida de atención humanitaria con 40 plazas.

50 Este proyecto monitorea las muertes de personas migrantes a lo largo de las distintas rutas migratorias, tanto terrestres como marítimas, del mundo entero e incluye las siguientes regiones: Mediterráneo, Europa, Asia, Oriente Medio, África y América del norte, central y del sur. <https://missingmigrants.iom.int/>

51 El recuento de las personas migrantes fallecidas, así como las comparaciones y los análisis que se realizan respecto a esta materia varían sensiblemente en función de las distintas fuentes de consulta y es posible que algunas de las cifras indicadas sean mayores

52 En cualquier caso, si se contrastan estos datos con los indicados previamente respecto del número de llegadas, puede observarse cómo, a pesar de que a España llegan menos de un cuarto del total de personas migrantes que arriban a territorio de la UE a través de las distintas rutas mediterráneas, se concentran casi un tercio de los fallecimientos.





IMAGEN DEL GRUPO DE TRECE MIGRANTES (DE LOS QUE OCHO ERAN MUJERES Y TRES BEBÉS) QUE LLEGARON A BORDO DE UNA PATERA, POR SUS PROPIOS MEDIOS, A LA PLAYA DEL ÁGUILA, EN EL MUNICIPIO GRANCANARIO DE SAN BARTOLOMÉ DE TIRAJANA, EL 29 DE NOVIEMBRE DE 2019. SE APRECIA A UNA BAÑISTA ATENDIENDO A UNO DE LOS BEBÉS. © BORJA SUÁREZ.

con el 35% del total de fallecimientos registrados en todas ellas (5303). Y entre el 1 de enero y el 7 de abril de 2020, la OIM ha contabilizado 44 muertes en la ruta del Mediterráneo occidental hacia España⁵³, el 17% del total de las registradas en el Mediterráneo, que han sido 257.

Por supuesto, preocupa también la elevada cifra de fallecimientos reportados en la ruta atlántica hacia Canarias. A principios de diciembre de 2019, se produjo el caso más grave y con mayor repercusión informativa cuando al menos sesenta y tres personas perdieron la vida⁵⁴ en aguas de Mauritania a bordo de una patera que había partido desde Gambia⁵⁵. Y a principios de abril de 2020, otras dos personas han fallecido y al menos 39 se encuentran desaparecidas al hundirse cerca de la costa meridional marroquí una patera que navegaba hacia Canarias⁵⁶. Entre las víctimas, había numerosas personas de origen subsahariano, que podrían ser potenciales solicitantes de protección internacional. En los cuatro primeros meses de 2020, la suma de personas fallecidas y desaparecidas en la ruta hacia Canarias asciende a 89⁵⁷.

En definitiva, las tendencias tanto de llegadas como de fallecimientos en el marco de los flujos migratorios varían de manera significativa en espacios de tiempo próximos. De esta forma, aunque los cambios de la UE pueden apreciarse en las distintas zonas de la frontera sur común, desde el Atlántico hasta Oriente Medio, a lo largo de 2019 fueron especialmente notorios en la ruta del Mediterráneo occidental a través de Marruecos. En este contexto, es importante señalar que Rabat se ha convertido en un socio prioritario de la UE.

La misma Comisión Europea, en su informe de progreso sobre la implementación de la Agenda Europea de Migraciones de 16 de octubre de 2019⁵⁸, remarcó que el descenso de las llegadas por vía marítima a España obedece principalmente a la apuesta decidida de la UE por fortalecer sus relaciones bilaterales con Marruecos para apoyar la lucha contra la inmigración irregular mediante el refuerzo de los controles fronterizos. La ayuda comunitaria destinada a este país para la gestión migratoria asciende a

53 Los anteriores fallecimientos tienen lugar a partir de distintos lugares de partida de las costas de Marruecos y en menor medida de Argelia y son localizados en distintos puntos del Estrecho de Gibraltar, el Mar de Alborán y las costas levantinas y del archipiélago balear.

54 Las cifras consolidadas de fallecimientos que se registran en algunas fuentes de referencia son menores. Así, en el mismo periodo comprendido entre el 1 de enero y el 7 de abril de 2020, la OIM registra 48 muertes en la ruta atlántica hacia Canarias (<https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>). De esta forma se pone de relieve la realidad de las desapariciones que se suma a la de los fallecimientos y distorsiona la percepción de ambas.

55 Fuente: <https://www.rtve.es/noticias/20191205/mueren-58-migrantes-naufragar-mauritania-patera-se-dirigia-canarias/1993225.shtml>

56 Otras 21 personas fueron rescatadas con vida según datos que figuran en el portal *Missing Migrants* de la OIM con base en información provista por *Le Monde*, *Le12*.na y *Caminando Fronteras*. Fuente: <https://missingmigrants.iom.int/region/africa>

57 Fuente: <https://missingmigrants.iom.int/region/africa>

58 Fuente: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-481-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

238 millones de euros, incluyendo la financiación procedente del Fondo Fiduciario de Emergencia para África, y en la práctica cuenta con la estrecha cooperación de España en materia de reducción del número de llegadas, lucha contra la migración irregular y desmantelamiento de redes delictivas.

También España ha intensificado la cooperación bilateral con Marruecos para fortalecer su capacidad de vigilancia del tránsito marítimo y, por tanto, el aumento del número de interceptaciones y devoluciones de embarcaciones hacia sus costas. Incluso, en ocasiones la soberanía de las aguas territoriales de ambos países se habría difuminado en aras de la política de contención migratoria⁵⁹.

La reactivación de la ruta atlántica hacia Canarias a partir del último cuatrimestre de 2019 puede explicarse por la intensificación del control en la zona del Estrecho, costas andaluzas y Ceuta y Melilla. Respecto a la frontera terrestre con estas ciudades autónomas, en enero de 2019 el Gobierno anunció la aprobación de un renovado “plan de refuerzo y modernización del sistema de protección fronteriza”⁶⁰, con un presupuesto superior a 32 millones de euros⁶¹, con el que pretende avanzar hacia una “frontera inteligente”, incluyendo la instalación de renovadas cámaras de vigilancia y sistemas de reconocimiento facial. Una de las medidas más emblemáticas ha sido el comienzo, en diciembre, de los trabajos de retirada de las concertinas de los perímetros de ambas ciudades autónomas, no sin antes verificar el avance por parte de Marruecos de su instalación en su lado de la frontera. La retirada de dichas concertinas fue anunciada ya en el verano de 2018 y, con ocasión de la presentación del referido plan de refuerzo del control fronterizo, el Gobierno afirmó que serían sustituidas por “otros elementos más seguros y menos lesivos”⁶². Posteriormente, se hizo pública la intención de aumentar hasta en un 30% la altura de las vallas en determinados tramos.

Por su parte, Marruecos también prosigue las tareas de modernización de los recursos de control fronterizo a partir de la cooperación policial en la materia⁶³ y ha

59 Para tal cometido, España también se beneficia del Fondo de Seguridad Interior de la UE, así como del despliegue en 2019 de 240 expertos de Frontex. Véase: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-481-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

60 Fuente: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/180119-enlaceceutaymelill.aspx>

61 El citado plan tiene un presupuesto de 32 719 236 euros y es susceptible de ser cofinanciado hasta el 75% con fondos europeos, a través del Fondo de Seguridad Interior o del Fondo de Asilo, Migración e Integración, tal y como se informa en esta nota de prensa del Gobierno del 18 de enero de 2019: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/180119-enlaceceutaymelill.aspx>

62 Fuente: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/180119-enlaceceutaymelill.aspx>

63 El 29 de enero de 2020, el Gobierno ha aportado su respuesta escrita a una pregunta presentada a la Mesa del Congreso de los Diputados el 23 de diciembre de 2019 respecto al “motivo y objetivo” de la “concesión a Marruecos de una ayuda de 32,3 millones de euros para el control de la inmigración irregular”. En su respuesta afirma que tal ayuda responde a la “cooperación policial internacional para contribuir a sufragar los gastos incurridos en los despliegues operativos, junto con los gastos de mantenimiento de los materiales empleados por los servicios policiales marroquíes en el desarrollo de las actuaciones de colaboración con España en la vigilancia de fronteras y en la lucha contra la inmigración irregular, que tiene como destino las costas españolas”. Véanse: http://www.congreso.es/l14p/e0/e_0003431_n_000.pdf
http://www.congreso.es/l14p/e0/e_0007211_n_000.pdf

aumentado la vigilancia en las zonas septentrionales, con la construcción de campamentos militares en zonas estratégicas cercanas a los perímetros y la expulsión de las personas migrantes desde las cercanías de estos lugares a zonas más alejadas. Al mismo tiempo, el régimen alauita ha trasladado a las autoridades españolas demandas adicionales, como la concesión de ayudas para la formación laboral de sus profesionales o de programas para sus estudiantes universitarios. En diciembre de 2018, la en aquel entonces secretaria de Estado de Migraciones, Consuelo Rumí, admitió la conveniencia de asumir las reclamaciones marroquíes para que el Gobierno de este país no tuviera “ninguna excusa para no colaborar”⁶⁴ en la contención de la llegada irregular de personas migrantes⁶⁵.

Todos estos factores explican la acusada reducción del número de llegadas de personas migrantes en situación irregular a las costas españolas en 2019. En ningún caso, este descenso obedece a la corrección de las causas estructurales que motivan las migraciones forzadas, sino que es el resultado del reforzamiento del control de las fronteras. Mientras tanto, las personas necesitadas de protección internacional quedan “atrapadas en tránsito” en países que a menudo carecen de un sistema de protección efectivo⁶⁶, puesto que el mencionado refuerzo del control migratorio no ha llevado aparejado la implementación de vías alternativas y seguras de llegada.

Marruecos no es el único país africano con el que España ha intensificado sus relaciones en materia de control migratorio. Así, ante el incremento de las llegadas al archipiélago canario a través de la ruta atlántica, para el Gobierno ha adquirido importancia el refuerzo de las actuaciones con Mauritania y Senegal. En ese sentido, y a pesar de las reiteradas advertencias por parte de distintos sectores de la sociedad civil respecto de las consecuencias negativas de asociar inmigración con seguridad nacional, entre los retos consignados en el apartado sobre “ordenación de flujos migratorios” del *Informe Anual de Seguridad Nacional 2018* se reconoció que para “mantener cerrada la ruta atlántica” es necesaria la cooperación con ambos países⁶⁷. También con otros, como Gambia o Guinea, se están estrechando los lazos de colaboración en esta materia.

Sin embargo, a pesar del apoyo a los países de origen y tránsito para la contención de las migraciones irregulares y del descenso de las llegadas por vía marítima a

64 *El País*. Madrid, 2 de enero de 2019: https://elpais.com/politica/2019/01/02/actualidad/1546450895_241155.html

65 Es decir, las peticiones de Marruecos como contrapartida a su colaboración en materia de gestión migratoria encajan perfectamente en la política española de cooperación para el desarrollo, de la que Rabat ha de ser destinataria preferente, en la medida en que dichas ayudas están llamadas a repercutir en el desarrollo económico y social del país.

66 Fuente: <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-cae-50-llegada-migrantes-patera-2019-repontan-via-canaria-20200101121122.html>

67 Fuente: <https://www.dsn.gob.es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2018>

España en 2019, es previsible que a medio plazo la presión migratoria continuará con una relativa estabilidad, sin que pueda plantearse una reducción por debajo de ciertos mínimos que quizás no estén ya muy lejos de alcanzarse. De todos modos, en los próximos años se continuaran reforzando y potenciando las relaciones de cooperación con los países de origen y tránsito, en la línea de las políticas desarrolladas hasta la fecha.

2.4. EL REASENTAMIENTO EN EUROPA Y EN ESPAÑA: CIFRAS Y RETOS

El reasentamiento en un tercer país, una de las principales vías legales y seguras para obtener protección internacional y uno de los objetivos centrales del Pacto Mundial sobre Refugiados, es, como subraya el ACNUR, un mecanismo “a disposición de los gobiernos y comunidades para compartir la responsabilidad de las respuestas a las crisis crecientes de desplazamiento forzado y para ayudar a reducir el impacto de las grandes situaciones de refugiados en los países de acogida”⁶⁸. En el caso de los países europeos que desarrollan programas de reasentamiento, la mayor parte de las personas llegadas proceden de Turquía, Líbano y Jordania, que en total albergan a más de cinco millones de personas refugiadas originarias de Siria.

En Europa este mecanismo fue utilizado por primera vez en 1950 por parte de Suecia y en los últimos años del siglo pasado y primeros del presente otros países se comprometieron con esta opción. El gran impulso en el continente tuvo lugar en 2009, cuando 5100 personas refugiadas originarias de Irak fueron recibidas a través del primer plan de reasentamiento conjunto de la Unión Europea, que tuvo un carácter voluntario. A este le siguió posteriormente otro para recibir a 20 000 personas entre 2015 y 2017, que fue completado al 97%⁶⁹. Y veinte países europeos (España entre ellos) se comprometieron a reasentar a un total de 50 000 personas entre 2018 y 2019; a mediados de diciembre este objetivo se había cubierto en un 83%, con aproximadamente 41 300 personas acogidas⁷⁰.

En este contexto, existen negociaciones abiertas en el seno de la UE en torno a la propuesta realizada por la Comisión Europea en julio de 2016 para el establecimiento de un marco común de reasentamiento, pero aún no se ha alcanzado un acuerdo.

68 ACNUR: *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2018*, pág. 30. <https://www.acnur.org/stats/globaltrends/5d09c37c4/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2018.html>.

69 ICMC Europe, en European Resettlement Network (2019): “Share publishes graphic display series on the implementation of the EU programme to resettle 50,000 persons in 2019-9”. <https://www.resettlement.eu/news/share-publishes-graphic-display-series-implementation-eu-programme-resettle-50000-persons-2018>.

70 Comisión Europea (2019): “Delivering on resettlement”. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/201912_delivering-on-resettlement.pdf.





CAMPO DE REFUGIADOS DE ZAAATARI, SITUADO EN EL NOROESTE DE JORDANIA, A MENOS DE 50 KILÓMETROS DE LA FRONTERA CON SIRIA. ACOGE A CASI 80 000 PERSONAS, PRINCIPALMENTE DESPLAZADAS FORZOSAMENTE POR LA GUERRA SIRIA, EN UNA SUPERFICIE DE 5,3 KILÓMETROS CUADRADOS. FUE CREADO POR EL ACNUR EN 2012 COMO SOLUCIÓN TEMPORAL, PERO SE HA CONVERTIDO EN UN ASENTAMIENTO PERMANENTE Y EN EL SEGUNDO MAYOR CAMPO DEL MUNDO. © CEAR.

EUROPA, PRIMER CONTINENTE DE DESTINO DEL REASENTAMIENTO

En los últimos tres años, Europa se ha consolidado como el continente de destino de más personas reasentadas: en 2019, veinte de los veintinueve países implicados en estos programas eran europeos y en total acogían al 40% de las personas incluidas en ellos⁷¹. En cambio, otros, singularmente Estados Unidos (bajo la presidencia de Trump), han reducido su participación de manera drástica.

Entre enero y septiembre de 2019, los países europeos⁷² recibieron solicitudes de reasentamiento para un total de 27 245 personas consideradas en riesgo por parte del ACNUR: un tercio de ellas, aproximadamente, eran supervivientes de violencia y/o tortura y otro tenían necesidades acuciantes de protección física y/o legal. Del total, cerca del 49% eran mujeres y el 52%, niños y niñas. Estas cifras fueron inferiores a las de 2018, año en el que se solicitó el reasentamiento en países europeos de 32 363 personas (el 49% mujeres, el 51% niños, niñas y adolescentes); en España, en cambio, fue ligeramente superior en 2019, un total de 1193 personas, frente a 1127 en 2018.

En el conjunto de solicitudes de reasentamiento realizadas por el ACNUR a países europeos en 2018, al igual que en los años precedentes, primaron las familias (tan solo el 6% de las peticiones correspondió a casos de una sola persona), con una media de cuatro miembros. La mayoría de personas eran originarias de Siria (65%) y la tasa de aceptación de los casos procesados durante el año se mantuvo en torno al 90%.

Asimismo, destaca el sustancial aumento de los reasentamientos en Europa desde Níger, tras la puesta en marcha en este país a finales de 2017 del Mecanismo de Tránsito de Emergencia para la evacuación de personas en situación de gran vulnerabilidad de los centros de detención libios, así como el inicio en septiembre de 2019 de reasentamientos desde Ruanda, donde se ha implementado otro Mecanismo de Tránsito de Emergencia con el mismo fin.

En 2019, el número de solicitudes de reasentamiento en países europeos desde Níger y Ruanda, en las que se incluyó tanto a personas evacuadas de Libia como a refugiadas registradas previamente en ambos, alcanzó las 1013 (917 desde Níger y 36 desde Ruanda), una cifra inferior a las 1853 realizadas solo desde Níger en 2018⁷³.

71 Todos los datos de este apartado han sido extraídos del buscador de datos de reasentamiento del ACNUR y de otras publicaciones realizadas por este organismo: UNHCR Resettlement Data. <https://www.unhcr.org/resettlement-data.html>; ACNUR (2019): Europe Resettlement: January - December 2018. <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/68310>; ACNUR (2019): Europe Resettlement: January - September 2019. <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/71345>; ACNUR (2019): *Global Report 2018*. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/70028.pdf>.

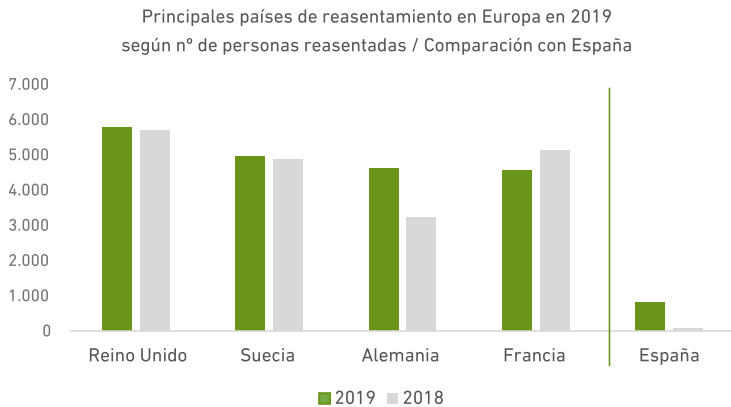
72 En estos se incluye a los Estados miembros de la UE, Noruega, Suiza, Islandia, Liechtenstein, el sudeste de Europa (incluyendo Kosovo), Turquía y la Europa del este (excluyendo Kazajistán).

73 Esta cifra fue diez veces superior al número de solicitudes realizadas desde el país en 2017.

Estas solicitudes fueron realizadas a Francia, Suecia, Finlandia, Reino Unido, Suiza, Países Bajos, Luxemburgo, Alemania y Noruega y estuvieron principalmente relacionadas con personas originarias de Eritrea, Somalia y Nigeria en el caso de Níger y de Burundi y República Democrática del Congo en el de Ruanda.

En cuanto al número de reasentamientos completados entre enero y septiembre de 2019 (los datos más recientes al cierre de este Informe), hay que destacar que tan solo 21 083 personas llegaron a Europa, una cifra inferior a la registrada en 2018 (26 081 personas)⁷⁴. El 67% eran de nacionalidad siria y más del 70% fueron reasentadas desde Turquía, Líbano, Egipto y Jordania.

Los principales países de destino fueron Reino Unido, Suecia, Alemania y Francia⁷⁵, que acogieron al 73% del total de personas llegadas en el marco de estos programas. Su número se mantuvo en cifras similares, o cayó ligeramente, en relación con las de 2018, con la excepción de Alemania, donde creció en más de 1400 personas. Por su parte, Francia, que había sido el segundo país de destino en Europa el año anterior, pasó al cuarto puesto, superada por Suecia y Alemania.

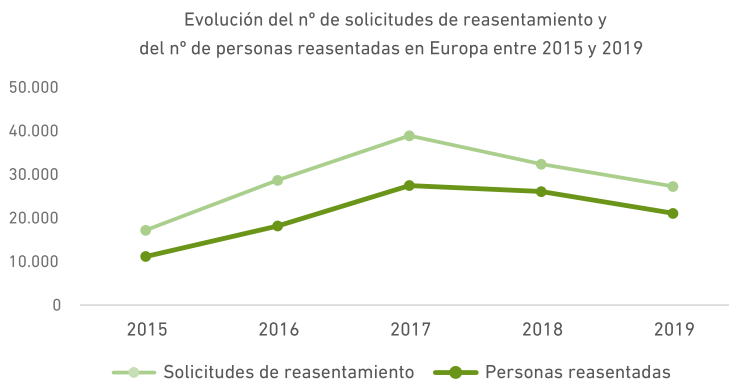


La principal nacionalidad de las personas reasentadas en la mayoría de los países también fue la siria. Solo Suecia, Noruega, Francia, Alemania, Reino Unido y Portugal reasentaron un número considerable de personas refugiadas originarias de otros países, entre los que se incluyen Sudán, República Democrática del Congo, Somalia, Sudán del Sur, Eritrea e Irak.

⁷⁴ Estas cifras excluyen los posibles reasentamientos realizados al margen del ACNUR y las llegadas en el marco de otras vías.

⁷⁵ Reino Unido, Suecia y Alemania se encontraban, asimismo, entre los cinco principales países de destino de reasentamientos en el mundo, por detrás de Estados Unidos y Canadá.

En 2019 España ocupó el octavo lugar en Europa y su número de personas reasentadas ascendió a 821: 742 de nacionalidad siria, procedentes de Jordania, Turquía e Israel; 77 de nacionalidad iraní, llegadas de Turquía; y 2 personas de otra nacionalidad no determinada.



Fuente: base de datos ACNUR.

RETOS DEL REASENTAMIENTO EN EUROPA

Uno de los principales desafíos para que el reasentamiento sea un instrumento más para ofrecer una respuesta eficaz a la situación de las numerosas personas refugiadas que se encuentran en países de acogida con necesidad de optar a esta u otras vías de acceso legal y seguro a terceros países es el reducido número de plazas existente en relación con las necesidades detectadas por el ACNUR⁷⁶. Si bien es cierto que en los últimos tres años varios países europeos han aumentado sus cuotas, entre ellos España (de 725 plazas en 2016 a 1200 en 2019), otros, como los de Europa oriental, las han disminuido y han dificultado la planificación a medio y largo plazo prevista por el Alto Comisionado.

Es importante precisar, además, que aquellas plazas comprometidas voluntariamente por los distintos países tras los llamamientos de la Comisión Europea normalmente no son adicionales a las cuotas que han establecido con carácter anual. Por tanto, los compromisos conjuntos no suponen, en principio, un esfuerzo añadido en la medida en que las ofrecidas se corresponden con las ya aprobadas, o las comprometidas para su aprobación, en los programas nacionales.

⁷⁶ De hecho, los reasentamientos realizados durante 2019 en todo el mundo no llegaron a cubrir ni el 5% de las necesidades previamente identificadas por el ACNUR. Fuente: https://www.acnur.org/es-es/noticias/press/2020/2/5e3ab4144/se-necesitan-mas-plazas-de-reasentamiento-en-2019-solo-se-cubrio-el-45.html?mc_cid=8288424471&mc_eid=74957b9117.

Por otra parte, ante la ausencia de una definición global del mecanismo y de directrices regionales comunes, los criterios y procedimientos de los programas varían de unos países a otros según el criterio de cada gobierno. En este sentido, preocupa la escasa flexibilidad de algunos programas, que circunscriben la admisión a familias sirias, a personas con lazos familiares en el país de destino o con un determinado perfil de protección internacional. Esta situación ha originado que personas refugiadas de otras nacionalidades o con necesidades distintas de protección, como las personas LGTBIQ+, vean reducidas aún más sus oportunidades de reasentamiento.

Debe corregirse también la larga duración de los trámites de estos programas en Europa, generalmente debido al retraso en la aprobación de los expedientes por parte de los países de destino. Esta es una de las principales razones que explican el desajuste entre el número de personas incluidas en las solicitudes y las efectivamente reasentadas cada año, habida cuenta de la elevada tasa de aceptación por parte de los países europeos. Esta realidad prolonga la situación de espera e incertidumbre de las personas candidatas, con el impacto psicológico que causa, al mismo tiempo que posibilita que sus circunstancias familiares cambien, lo que podría suponer mayores retrasos en el proceso.

Por último, otro de los desafíos pendientes para la optimización de los procesos de reasentamiento es la información ofrecida a las personas seleccionadas sobre el país de destino, tanto antes como después del viaje. En la investigación y el trabajo de campo realizados por CEAR en 2019 en diversos países de tránsito se identificó el déficit de información sobre determinados aspectos jurídicos en España y sobre las condiciones de acogida como una de las razones que conduce a algunas personas refugiadas a desistir del reasentamiento en nuestro país⁷⁷. Y aun cuando no se produzca tal renuncia, la falta de información o aquella recibida por canales ajenos al proceso y que no se ajusta del todo a la realidad pueden comprometer el proceso posterior de integración.

Junto con la mejora de la información ofrecida a las personas seleccionadas para el reasentamiento en España y la corrección de la larga duración del proceso, la concesión del estatuto de persona refugiada (en lugar de la protección subsidiaria que actualmente se ofrece) constituye el otro reto principal para estos programas. En el primer trimestre de 2020 tan solo se ha completado el 1,3% del Programa Nacional de Reasentamiento aprobado en 2018, que además se ha paralizado ante la situación de alarma nacional por la emergencia sanitaria de la COVID-19.

77 Para más información, véanse los informes y el documento de conclusiones y propuestas destinadas al Gobierno español publicados por CEAR en el marco del Observatorio del derecho de asilo, las migraciones forzadas y las fronteras: <http://entieradenadie.org/>.

