

# **LA REFORMA DEL SISTEMA EUROPEO COMUN DE ASILO EN UN MARCO HUMANITARIO Y ESPIRITU DE SOLIDARIDAD**

Documento de posicionamiento de Cruz Roja UE / 4-07-2016

En 2016, la Comisión Europea lanzó un proceso de reforma del marco de asilo de la Unión Europea (UE) destinado a seguir armonizando los procedimientos y las normas de asilo, así como implementar un mecanismo justo y sostenible para distribuir los solicitantes de asilo entre los Estados miembros. Uno de los principales objetivos de la Comisión Europea consiste en evitar abusos del sistema y movimientos secundarios de los solicitantes de asilo dentro de la UE.

Basándose en su experiencia práctica de su trabajo con y para los migrantes en Europa, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja de la UE piden a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y a los Estados miembros de la UE que tomen en cuenta las siguientes recomendaciones durante este proceso de reforma:

- 1. Garantizar a cada solicitante de asilo un acceso efectivo a los sistemas de protección.**
- 2. Mantener altos estándares para limitar los movimientos secundarios.**
- 3. No limitar los derechos individuales como medida de sanción a movimientos secundarios.**
- 4. Invertir en medidas de apoyo para los Estados miembros con el fin de crear condiciones que reduzcan los incentivos para movimientos secundarios.**
- 5. Considerar la reagrupación familiar como primer criterio para definir el reparto de responsabilidad entre los Estados miembros.**
- 6. Garantizar que los Menores No Acompañados tengan acceso inmediato a protección, de acuerdo con el interés superior del menor.**
- 7. Tomar en cuenta las necesidades específicas durante todo el procedimiento de solicitud de asilo.**
- 8. Llevar a cabo evaluaciones individuales de todos los solicitantes de asilo en situación vulnerable.**
- 9. Reconocer mutuamente las decisiones de asilo positivas entre los Estados miembros.**
- 10. Garantizar un mecanismo de apelación con efecto suspensivo para decisiones sobre traslados y retornos.**

Con estas recomendaciones, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja de la UE pretenden garantizar que cualquier sistema nuevo introducido por un Estado miembro responsable del procesamiento de una solicitud de asilo respete la dignidad y los derechos fundamentales de todos los migrantes. El nuevo sistema debe excluir la coacción y permitir que los actores respondan a las necesidades de todos los migrantes, sea cual sea su situación jurídica y solicitud de protección.

## Antecedentes

Las presiones actuales sobre las estructuras de asilo en todos los Estados miembros de la UE no dejan lugar a dudas de que existe la necesidad de revisar el sistema de Dublín, que estructura el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja de la UE apoyan la necesidad urgente de desarrollar un mecanismo de solidaridad efectivo que garantice una distribución más justa y humana de los solicitantes de asilo y refugiados en la UE. Esto requiere una revisión global de los instrumentos que componen el SECA, con el objetivo principal de garantizar el acceso efectivo a la protección y fomentar normas estrictas, condiciones de acogida iguales, así como procedimientos de solicitud de asilo comparables en toda la UE<sup>1</sup>.

Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja en la UE piden a la UE y sus Estados miembros que respeten sus obligaciones internacionales en virtud de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. La UE debe reafirmar el derecho absoluto al asilo y adoptar medidas positivas para evitar *la devolución* como consecuencia de las políticas y los acuerdos de la UE<sup>2</sup>. Asimismo, la UE debería garantizar que los solicitantes de asilo dispongan de vías legales seguras y efectivas para acceder al territorio de la UE y puedan ejercer su derecho de solicitud de protección internacional<sup>3</sup>. Esto contribuiría a llegadas mejor organizadas y aliviaría la presión sobre los Estados participantes en el sistema de Dublín<sup>4</sup>, situados en las fronteras externas del espacio Schengen, dado que permitiría a las personas en busca de protección dirigirse directamente al Estado miembro donde desean buscar protección. Asimismo, se reducirían el grado de vulnerabilidad al que se enfrentan los migrantes como resultado directo de sus viajes migratorios a la UE<sup>5</sup>.

De acuerdo con el artículo 31 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, no puede penalizarse la entrada ilegal de una persona por buscar protección internacional. Pedir protección internacional es un derecho, no un crimen. Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja de la UE sostienen que las personas que buscan protección no deben ser detenidas, e instan a los Estados a que se abstengan del uso de esta medida. Para que la detención se convierta realmente en una medida de último recurso, los responsables políticos de la UE y los Estados miembros deben garantizar que los marcos de recepción de asilo, inclusive el renovado mecanismo de solidaridad, limiten las posibilidades del uso de la detención. Si resulta necesaria la inclusión de restricciones a la libertad de movimiento, deben estudiarse sistemáticamente alternativas a la detención. Además, no debería detenerse bajo ninguna circunstancia a niños y personas con necesidades especiales.

En septiembre de 2015, los Estados miembros de la UE aprobaron dos programas temporales de reubicación de emergencia para poder transferir responsabilidades sobre determinados solicitantes de asilo desde Italia y Grecia a otros Estados miembros. No obstante, hasta la fecha solo se ha realizado un número limitado de traslados efectivos en el marco de estos programas. Además, la acogida y las condiciones de procedimiento difieren significativamente en Europa, más específicamente a la hora de identificar y abordar las necesidades de acogida especiales de los buscadores de asilo.<sup>6</sup> Teniendo esto en cuenta, el enfoque parece poco efectivo. Estos tipos de mecanismos correctivos, especialmente debido a su fuerte dependencia del enfoque “hotspot”, podrían sistematizar la detención de solicitantes de asilo y poner en peligro el acceso de todos los

---

<sup>1</sup> Declaración de Cruz Roja UE, Reform of the EU Asylum System: An Opportunity to Regain Leadership in Refugee Protection, 20 de junio de 2016.

<sup>2</sup> El principio de la *no devolución* prohíbe el traslado de personas de una autoridad a otra si existen razones fundadas para creer que la persona estaría en peligro o sería sometida a violaciones de determinados derechos fundamentales.

<sup>3</sup> Cruz Roja UE, [Position Paper: Legal Avenues to Access International Protection in the EU](#), 27 de febrero de 2013.

<sup>4</sup> Estados miembros de la UE, Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza.

<sup>5</sup> Cruz Roja UE, [Perilous journeys: Vulnerabilities along migratory routes to the EU](#), 9 de diciembre de 2015.

<sup>6</sup> AIDA, Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis, Informe anual 2014/2015.

migrantes a una evaluación individual de sus necesidades. En este contexto, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja de la UE piden un análisis independiente de los derechos fundamentales y una evaluación de los procedimientos de reubicación con el fin de asegurar que no son discriminatorios, que garantizan el acceso a la información, al asesoramiento jurídico gratuito y procedimientos de asilo justos, y que van destinados a facilitar una remisión flexible a otros procedimientos de protección apropiados.

Hay que hacer más para alentar a los Estados miembros a que muestren un verdadero espíritu de solidaridad unos con otros. El traslado de solicitantes de asilo a países con un elevado número de personas en busca de protección internacional, o a lugares donde no se puede garantizar un derecho de asilo efectivo, debería suspenderse automáticamente y desencadenar una revisión de la asignación de responsabilidad. Deberían adoptarse todas las medidas para apoyar a los Estados miembros en su cumplimiento de las normas más elevadas definidas por el SECA, y al mismo tiempo preverse un sistema de alerta temprana para evitar los traslados a países donde los derechos individuales de los solicitantes de asilo puedan verse amenazados.

### **Nuestras recomendaciones**

En este contexto, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja de la UE piden a la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y los Estados miembros que tomen en consideración las siguientes recomendaciones a la hora de reformar todos los elementos característicos del SECA, especialmente al elaborar un nuevo sistema de reparto de responsabilidades por la protección de asilo dentro de la UE:

- 1. Garantizar a cada solicitante de asilo un acceso efectivo a los sistemas de protección.**  
El SECA debe defender el derecho individual al asilo y a la protección internacional y basarse en un análisis sistemático, individualizado de la situación específica del solicitante de asilo. Las soluciones deben tomar en cuenta las necesidades del solicitante de asilo, sus preferencias y las relaciones existentes con otros Estados participantes en el sistema de Dublín.
- 2. Mantener altos estándares para limitar los movimientos secundarios.**  
El movimiento secundario de los solicitantes de asilo puede reducirse garantizando condiciones de acogida y procedimientos de solicitud de asilo iguales, comparables en toda la UE. Dichas condiciones deberían caracterizarse por altos estándares de acogida y permitir el acceso a una oferta completa de servicios de asistencia, protección e integración tales como asistencia sanitaria, apoyo psicosocial y rehabilitación, asesoramiento jurídico, reagrupación familiar y clases de idiomas.
- 3. No limitar los derechos individuales como medida de sanción a movimientos secundarios.**  
Los solicitantes de asilo que se trasladen a otro Estado Miembro no deberían ser penalizados. Más específicamente, no pueden limitarse sus derechos procesales durante los procedimientos de asilo. Las condiciones de acogida deben garantizar la dignidad e integridad física de cada solicitante de asilo, bajo cualquier circunstancia.
- 4. Invertir en medidas de apoyo para los Estados miembros con el fin de crear condiciones que reduzcan los incentivos para movimientos secundarios.**  
Los movimientos secundarios a menudo están motivados por la ausencia de mecanismos de apoyo en el primer país de solicitud. Teniendo esto en cuenta, debería animarse a los Estados miembros que registren elevados números de solicitantes de asilo devueltos en virtud de la

Convención de Dublín a que implementen acciones destinadas a apoyar mejor a los solicitantes de asilo y refugiados, incluyendo actividades vinculadas con la integración.

**5. Considerar la reagrupación familiar como primer criterio para definir el reparto de responsabilidad entre los Estados miembros.**

En el sistema de Dublín, los derechos de reagrupación familiar deben asumir una importancia fundamental, y tener prioridad sobre los criterios de admisibilidad y los mecanismos de asignación de responsabilidades. El principio de la unidad familiar debe respetarse plenamente durante todo el procedimiento de asilo, y los Estados miembros deben actuar de manera proactiva para facilitarlo. La definición de lazos familiares debe incluir a familiares más allá del núcleo familiar. Los Estados que participan en el sistema de Dublín deben considerar sistemáticamente la reagrupación de familiares más allá del núcleo familiar, especialmente si son dependientes. Las autoridades competentes deberán realizar con prontitud la apreciación de la dependencia y los vínculos familiares con una persona en otro Estado que participa en el sistema de Dublín asegurando a la vez un análisis a fondo de las circunstancias individuales del solicitante.

**6. Garantizar que los Menores No Acompañados tengan acceso inmediato a protección, de acuerdo con el interés superior del menor.**

El procedimiento para determinar el Estado miembro responsable de los Menores No Acompañados (MNA) no debe prolongarse innecesariamente, y el MNA debe poder acceder sin demora a los procedimientos de asilo. El interés superior del menor debe ser la principal consideración general. Esto requiere una evaluación individual sistemática de la situación con el fin de garantizar que prevalezca en todo momento el interés superior del menor. Incluso si la situación del menor ya fue evaluada en otro Estado miembro y/o se adoptó una decisión en primera instancia en otro Estado miembro, el menor solo puede trasladarse si es en su interés superior.

**7. Tomar en cuenta las necesidades específicas durante todo el procedimiento de solicitud de asilo.**

Deben implementarse sistemas de detección precoz y derivación en los países donde se presentó la primera solicitud de asilo. Deben limitarse los procedimientos acelerados, de admisibilidad y fronterizos para garantizar que todos los migrantes puedan beneficiarse de un trato humano e individualizado que permita una evaluación a fondo de sus vulnerabilidades y necesidades, tanto a su entrada a la UE como a lo largo de todo el procedimiento. Esto debería dar lugar a las derivaciones apropiadas a los servicios relevantes.

**8. Llevar a cabo evaluaciones individuales de todos los solicitantes de asilo en situación vulnerable.**

Las circunstancias específicas de determinadas categorías de solicitantes de asilo especialmente vulnerables, tales como niños, mayores, víctimas de tortura o tráfico de seres humanos, y personas con discapacidades mentales y/o enfermedades, deben justificar una evaluación individual antes de tomarse una decisión sobre un traslado a otro Estado que participa en el sistema de Dublín. El traslado solo podrá realizarse después de haber comprobado debidamente que el Estado responsable de la evaluación de la solicitud de asilo ha sido informado de las necesidades específicas del solicitante y dispone de la capacidad para atenderlas.

**9. Reconocer mutuamente las decisiones de asilo positivas entre los Estados miembros.**

El reconocimiento mutuo de decisiones de asilo positivas debe considerarse un elemento esencial de un verdadero SECA y debe introducirse en las normas comunitarias comunes sobre los procedimientos y los derechos ofrecidos a los beneficiarios de la protección internacional. Debe permitir el movimiento de refugiados de un Estado a otro siguiendo normas similares a las aplicadas a los ciudadanos comunitarios que ejercen su derecho a la libre circulación, lo cual ayudaría a los refugiados a tomar decisiones informadas y a evaluar si disponen de mejores perspectivas de integración en otro Estado miembro.

**10. Garantizar un mecanismo de apelación con efecto suspensivo para decisiones sobre traslados y retornos.**

Los traslados y retornos solo se llevarán a cabo con seguridad y dignidad, respetándose plenamente los derechos fundamentales y procesales del solicitante de asilo concernido. Deberá evitarse el uso de medidas coercitivas. Los migrantes no podrán trasladarse nunca a países donde el respeto de sus derechos fundamentales corra peligro. Los solicitantes de asilo siempre deberán tener acceso a procedimientos de apelación con efecto suspensivo y asistencia jurídica gratuita con el fin de garantizar el respeto de sus derechos procesales. Los procedimientos de retorno y readmisión no podrán impedir una evaluación apropiada de las circunstancias individuales, aunque se implemente el concepto del país tercero seguro o primer país de asilo.