

135

NOVIEMBRE
2015

POR QUÉ DUBLÍN “NO FUNCIONA”

Blanca Garcés-Mascareñas, Investigadora Asociada CIDOB y miembro de GRITIM, Universitat Pompeu Fabra

La actual crisis de los refugiados ha puesto en evidencia las por otro lado ya sabidas, discutidas y revisadas deficiencias del sistema de Dublín. Así, el 27 de agosto de 2015, tras participar en la cumbre regional de los Balcanes sobre la crisis de los refugiados, la canciller alemana **Angela Merkel** afirmó en rueda de prensa que la normativa de Dublín “no funciona” y que “necesitamos una respuesta común para toda Europa”. Mientras que la normativa comunitaria establece que el proceso de asilo debe tramitarse en el primer país de la Unión Europea donde llegan los solicitantes, Merkel señaló que el Tribunal Europeo de Justicia así como el Tribunal Constitucional alemán impiden enviar refugiados de vuelta a Grecia. Y añadió: “¿A dónde los vamos a devolver? ¿A Hungría, a Austria, a Serbia, que ya tienen tantos o más refugiados que nosotros?” En la misma cumbre el ministro alemán de Exteriores, Frank-Walter **Steinmeier**, expresaba la necesidad de reformar la normativa de Dublín “para distribuir de forma justa los refugiados dentro de la UE”.

Para entender las críticas al sistema de Dublín así como la respuesta lenta, y para muchos vergonzante, de la Unión Europea y sus estados miembros ante lo que se ha calificado

como la mayor crisis de refugiados tras la Segunda Guerra Mundial, es necesario entender qué es Dublín; qué no funciona y por qué; y cuáles son o deberían ser las alternativas.

Las críticas al sistema de Dublín son que no funciona equitativamente, que no funciona eficientemente y que vulnera los derechos de los refugiados.

La mayoría de solicitantes piden asilo en un país distinto del que llegaron en primer lugar porque sus preferencias no coinciden con los criterios de asignación de responsabilidad de Dublín.

Los ejemplos de Grecia e Italia ponen en evidencia la imposibilidad de asumir que los derechos de los refugiados son garantizados en todos los estados miembros. Sin esto, el sistema de Dublín se desmorona.

Mientras unos estados miembros piden un sistema integrado que reparta más equitativamente la responsabilidad, otros insisten en mantener las prerrogativas nacionales.

El criterio del primer país de llegada hace recaer la responsabilidad de forma desproporcionada sobre los países fronterizos.

Un sistema de distribución que no tenga presente las preferencias de los solicitantes de asilo es no sólo éticamente reprochable sino además terriblemente ineficiente.

Repensar una política común de asilo implica también plantearse cómo unificar estándares tanto en los procedimientos de asilo como en las condiciones de recepción.

Qué es Dublín

La creación de un espacio europeo de libre circulación (la llamada zona Schengen) puso sobre la mesa la necesidad de armonizar las políticas de asilo dentro de la Unión Europea. Esto llevó a la negociación de lo que vino en llamarse la Convención de Dublín (1990), que posteriormente se sustituyó por la Regulación de Dublín II (2003) y Dublín III (2013).

Dublín no pretende distribuir equitativamente la responsabilidad de los refugiados entre los distintos estados miembros sino determinar de forma rápida y a partir de unos criterios pre-estableci-

dos qué estado es responsable de examinar cada solicitud. Uno de los principales objetivos es evitar que una persona solicite asilo en el país de su elección (el llamado *asylum shopping*) o que se encuentre en Europa sin que ningún país tome la responsabilidad de examinar su solicitud (el llamado *orbiting*).

Para ello Dublín establece tres principios básicos: 1) los solicitantes de asilo tienen sólo una oportunidad para solicitarlo en la Unión Europea y, en caso de respuesta negativa, ésta es reconocida por todos los estados miembros; 2) son los criterios de distribución establecidos por Dublín, y no la preferencia de los propios solicitantes, los que determinan qué Estado miembro debe hacerse responsable de examinar cada solicitud; y 3) los solicitantes de asilo pueden ser “transferidos” al Estado miembro que les haya sido asignado.

Los criterios que definen qué Estado miembro es responsable han ido clarificándose en las distintas revisiones de Dublín. Tanto Dublín II como Dublín III establecen la unidad familiar como primer criterio: la solicitud debe ser examinada en aquel país donde el solicitante tenga familiares con estatus de refugiado o en proceso de solicitud de asilo. En caso contrario, es responsable, primero, aquel Estado del que el solicitante disponga de un permiso de residencia o visado y, segundo, aquel a través del cual el

Incluso siendo una política de mínimos, Dublín no funciona. Y sin Dublín, no hay Schengen que valga.

solicitante haya entrado en la Unión Europea. Cuando no aplica ninguno de estos criterios, debe responsabilizarse el Estado en el que el solicitante pida asilo.

Para el funcionamiento de Dublín, en 2003 se puso en marcha el Sistema de Información EURODAC (European Dactyloscopy, Dactiloscopia Europea), una base de datos centralizada para el tratamiento y almacenamiento de huellas dactilares de solicitantes de asilo y personas detenidas al cruzar las fronteras externas de la Unión Europea. A través de este sistema, las autoridades competentes pueden comprobar si deben atender una solicitud de asilo o derivarla a otro país europeo, ya sea porque la persona haya solicitado asilo ahí previamente o porque haya entrado en la Unión Europea a través de sus fronteras.

Qué no funciona y por qué

Las críticas al sistema de Dublín son básicamente tres. La primera es que *Dublín no funciona equitativamente*. Dado que el criterio más utilizado es el del primer país de llegada, la responsabilidad recae de forma desproporcionada (al menos en teoría) sobre los países fronterizos. Ser registrado en el primer país de llegada implica no poder solicitar asilo en otro Estado miembro o, en caso de hacerlo, arriesgarse a ser transferido de vuelta. En 2013, por ejemplo, Italia recibió casi un tercio de todos los solicitantes de asilo transferidos desde otro Estado miembro.

La segunda crítica es que *Dublín no funciona eficientemente*. No es eficiente porque, a pesar del criterio de responsabilizar el primer país de llegada, la mayoría de solicitantes piden asilo en un país distinto del que llegaron en primer lugar. Por ejemplo, según estadísticas de Eurostat y Frontex, sólo 64.625 personas de las 170.000 que llegaron irregularmente a Italia en 2014 solicitaron asilo en este país. En 2013 más de un tercio de las solicitudes de asilo fue realizado por personas que ya lo habían solicitado previamente en otro país de la Unión Europea. De éstas, el 11 por ciento lo había hecho en Italia y volvió a hacerlo en países como Alemania, Suecia o Suiza.

¿Por qué los solicitantes no piden asilo en el país de llegada o, si lo hicieron, repiten en otro lugar? Porque los criterios de asignación de responsabilidad de Dublín no coinciden con las preferencias de los propios solicitantes. Según la comisaria europea de Interior, Cecilia **Malmström** (2012), “no debería importar el país donde uno pide refugio”. Ésta es, de hecho, la asunción sobre la que se construye todo el sistema de Dublín. Sin embargo, en la práctica no es cierto. No por huir de donde vienen, les es indiferente a donde van.

Las preferencias de los solicitantes de asilo tienen que ver con cuestiones personales – como la presencia de amigos y conocidos o el conocimiento de la lengua – pero también con diferencias importantes entre los países de acogida, sobre todo en lo que se refiere a los procedimientos de asilo, las condiciones de acogida, los derechos sociales y la posibilidad de encontrar trabajo. Evitar pedir asilo en un país que apenas reconoce refugiados y con una escasa infraestructura de acogida (como España) es resultado no del temido *asylum shopping* sino más bien de la necesidad de ver reconocidos sus derechos más básicos como refugiados.

Si Dublín no es eficiente en evitar las peticiones de asilo en un país distinto al asignado, tampoco lo es en cumplir las peticiones de transferencia entre estados miembros. En 2013 del total de 76.358 peticiones, 56.466 fueron aceptadas por los estados receptores pero sólo 15.938 (el 20 por ciento) fueron realmente ejecutadas (Fratzke, 2015: 11). Las razones son múltiples. En unos casos la decisión es recurrida por los solicitantes. También es común que los solicitantes de asilo no cooperen en su devolución a otros países europeos. En otros casos, los estados receptores no aceptan la petición por falta de evidencias o, en la práctica, no responden. Por ejemplo, distintos estados miembros han denunciado dificultades de comunicación a la hora de transferir solicitantes de asilo a Italia.

Otro factor que explica la dificultad de transferir solicitantes de asilo a otro país (normalmente el de llegada) es la acción de los tribunales de Justicia. En 2011, distintas sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea prohibieron las devoluciones a Grecia por deficiencias sistemáticas en los procedimientos de asilo y las condiciones de recepción. Desde entonces, también Italia ha sido objeto de importantes críticas, con casos en los tribunales de Austria, Suiza y los Países Bajos. Los ejemplos de Grecia e Italia ponen en evidencia la imposibilidad de asu-

mir que los derechos de los refugiados son garantizados en todos los estados miembros. Sin esto, el sistema de Dublín se desmorona. Básicamente porque, como denunciaba Merkel, no queda entonces “a donde devolverlos”.

Más allá de las dificultades de ejecución, los estados miembros que más peticiones de transferencia envían son también los que más reciben. A menudo, además, los estados intercambian un número similar de peticiones. Por ejemplo, en 2013 Alemania envió 1.380 peticiones a Suecia y recibió 947 de ésta. Esto ha llevado a la Comisión Europea a proponer un mecanismo entre estados que permitiera anular las transferencias “redundantes”, es decir, cuando la suma de los que van y los que vienen es similar. Este mecanismo, sin embargo, no ha sido incluido ni en Dublín II ni en Dublín III. En consecuencia, la Unión Europea sigue dedicando una parte importante de sus recursos a intercambiar solicitantes de asilo sin que ello tenga un efecto significativo en la distribución final.

La tercera y última crítica es que *Dublín vulnera los derechos de los refugiados*. Tal como ha denunciado el informe del European Council on Refugees and Exiles (ECRE, 2013), el examen justo y eficiente de las solicitudes de asilo no está garantizado en todos los estados miembros. Además, los criterios de asignación de responsabilidad se aplican de forma muy dispar, por ejemplo no teniendo en cuenta la presencia de miembros familiares, aplicando muy restrictivamente la cláusula humanitaria y usando como principal criterio el primer país de llegada. Otros informes, como el de Fratzke (2015) y Guild et al (2015), denuncian también que, incluso cuando se cumplen todos los plazos, los solicitantes de asilo que son devueltos a otro país deben esperar un año o más antes de que su caso sea examinado. Finalmente, todos estos informes coinciden también en señalar que la detención de los solicitantes antes de ser transferidos a otro país es una práctica habitual y que, en la mayor parte de los casos, estas transferencias se hacen en contra de su voluntad.

Además de ser criticado por no ser equitativo, por no ser eficiente y por vulnerar los derechos de los solicitantes de asilo, Dublín es caro. Los costes de Dublín incluyen el mantenimiento de EURODAC, los procedimientos relacionados con las peticiones de transferencia y los gastos asociados con la detención y deportación de aquellos que son finalmente transferidos. Si Dublín no funciona ni para los estados miembros (por poco equitativo e ineficiente) ni para los solicitantes de asilo (por vulnerar sus derechos) y además es caro, ¿por qué entonces seguimos con este sistema?

La persistencia del sistema de Dublín sólo puede entenderse si tenemos en cuenta que es el resultado de un equilibrio precario de fuerzas entre países con situaciones muy dispares e intereses a menudo contrapuestos. Mientras que unos piden un sistema integrado que reparta más equitativamente la responsabilidad, otros insisten en mantener las prerrogativas nacionales. Esta tensión no responde necesariamente a la división Oeste-Este. Si bien es cierto que países como Polonia, Hungría, Eslovaquia y República Checa se han opuesto a cualquier reparto obligatorio de solicitantes de asilo, no es

menos cierto que países como España, Portugal o Gran Bretaña se han mostrado también especialmente reticentes.

Cuáles son las alternativas

Dublín surgió de la necesidad de armonizar las políticas de asilo dentro de un espacio europeo de libre circulación. Pero quedó corto. En primer lugar, porque sólo estableció unos criterios de distribución de la responsabilidad. En segundo lugar, porque incluso siendo una política de mínimos, Dublín no funciona. Las preferencias de los solicitantes de asilo y la desconfianza entre estados miembros, ya sea por dejar pasar los solicitantes de asilo o por no garantizarles unos derechos mínimos, han hecho añicos los propios fundamentos del sistema. Y sin Dublín, no hay Schengen que valga. En 2011, ante la entrada en Italia de 26.000 tunecinos, Silvio Berlusconi y Nicolas Sarkozy pidieron una reforma de Schengen para adaptarlo a las “nuevas exigencias”. En 2015, en respuesta a la entrada de centenares de miles de refugiados, las fronteras volvieron a restablecerse en países como Hungría, Eslovenia, Eslovaquia, Croacia, Alemania, Austria y Suecia.

Si Dublín no funciona no es sólo por una cuestión de mala implementación. Tal como hemos visto, fallan los principios más básicos. En consecuencia, la alternativa no es una nueva revisión de la normativa (tras Dublín II y Dublín III) sino re-

No por huir de donde vienen, les es indiferente a los refugiados a donde van.

pensar *cómo construir una verdadera política común de asilo*. Esto implica volver a una cuestión tan fundamental como *cómo distribuir la responsabilidad*. Actualmente, el criterio del primer país de llegada hace recaer la responsabilidad de forma desproporcionada sobre los países fronterizos. Esto fomenta, por un lado, políticas de inmigración más restrictivas al “penalizar” con mayor responsabilidad aquellos países con una política de visados más abierta o con menor control sobre sus fronteras. Por otro, ello lleva a los países fronterizos a querer escapar de esta distribución desigual no registrando los solicitantes de asilo que entran a través de sus fronteras.

Desde inicios de la década de 1990, cuando Alemania recibió 460.000 solicitantes de asilo, la cuestión de una distribución más equitativa de la responsabilidad dentro de la Unión Europea ha estado sobre la mesa. La mayoría de propuestas plantean tomar en cuenta criterios como el PIB, el número de habitantes, el tamaño del territorio, la tasa de desempleo o el número de refugiados ya presentes en cada país. La última de estas propuestas, liderada por la Comisión Europea para reubicar desde Italia y Grecia a 120.000 solicitantes de asilo en los próximos dos años, fue aprobada el 22 de septiembre de 2015. Aunque se trata de un reparto puntual sobre un número muy limitado de solicitantes de asilo, las críticas han sido contundentes y, de hecho, la propuesta fue aprobada con la oposición de Eslovaquia, República Checa, Hungría y Rumanía. Una de las cuestiones más controvertidas ha sido su carácter obligatorio. Tal como **denunciaba** el primer ministro eslovaco, Robert Fico, “Eslovaquia es un país soberano y es un dictado de la mayoría en un tema muy delicado”.

Pensar cómo distribuir la responsabilidad quiere decir pensar cómo hacerlo de forma más equitativa pero también de forma *que tenga en cuenta las preferencias de los propios solicitantes de asilo*. Un sistema de distribución que no tenga presente las preferencias de los solicitantes de asilo es no sólo éticamente reprobable sino además terriblemente ineficiente. Por un lado, una parte importante de los solicitantes evitan pedir asilo en el primer país de llegada y, si lo hacen, repiten en otro país. En otras palabras, a pesar de Dublín, deciden. Por el otro, el sistema de transferencias entre estados miembros tampoco funciona. Es cierto que la recién aprobada propuesta de distribución de 120.000 solicitantes incluye como criterio el “potencial de integración” de los solicitantes. Sin embargo, tomar en consideración cuestiones tales como el conocimiento de la lengua, las relaciones familiares o los lazos culturales y sociales, no es lo mismo que incluirlos en la decisión.

En esta dirección se han hecho distintas propuestas. En 2013, un grupo de organizaciones alemanas (entre otras, Pro Asyl) propusieron un modelo de distribución basado en la libre elección de los solicitantes. Su propuesta consiste básicamente en sustituir el criterio de país de primera llegada por el del país de primera elección del solicitante. Si el solicitante entrara por otro país, se le daría un permiso y la ayuda financiera para viajar dentro de Europa. Si esto resultara en una distribución desigual entre países, se ofrecería una financiación compensatoria a los países con un mayor número de solicitudes de asilo. En otra dirección, Rapoport y Moraga (2014) proponen un sistema de cuotas negociables que tenga

La alternativa a Dublín no es una nueva revisión de la normativa sino repensar cómo construir una verdadera política común de asilo.

en cuenta tanto las preferencias de los refugiados como las de los países. A otro nivel, Guild et al. (2015) abogan por la libre circulación de refugiados dentro de la Unión Europea, lo que permitiría minimizar la importancia del país donde se presentara formalmente la petición.

Además de cómo distribuir la responsabilidad, repensar una política común de asilo implica también plantearse *cómo unificar estándares tanto en los procedimientos de asilo como en las condiciones de recepción*. Con este objetivo fueron aprobadas las Directivas sobre el Procedimiento de Asilo en la Unión Europea (2013) y las Condiciones de Recepción de Asilados (2013). Hasta el momento, sin embargo, han sido poco efectivas. Actualmente las tasas de reconocimiento siguen siendo tremendamente dispares: en 2014, según Eurostat, éstas oscilaron entre el 9% de Hungría y 11% de Croacia hasta el 94% de Bulgaria o 67% de los Países Bajos pasando por el 44% de España, 42% de Alemania o 22% de Francia. Las condiciones de alojamiento, comida, sanidad, empleo y atención médica y psicológica varían también considerablemente entre los distintos estados miembros.

El actual comisario europeo de Interior Dimitrios Avramopoulos advertía en septiembre que “es crucial que todos los estados miembros implementen las mismas reglas y estándares para proteger los derechos y evitar movimientos secun-

darios”. Cabría añadir también que sin reglas y estándares comunes la transferencia de solicitantes de asilo entre estados miembros deja de ser legítima e incluso, tras la intervención de los tribunales, legal. En resumen, sin estándares comunes fallan los tres principios básicos de Dublín: los solicitantes piden asilo más de una vez, no lo hacen necesariamente en el país asignado según los criterios de Dublín y su transferencia es problemática. Un informe del European Migration Network (EMN, 2014) señala que para garantizar la aplicación de estándares comunes resulta necesario establecer mecanismos independientes de control tanto a nivel nacional (por ejemplo, por el defensor del pueblo) como internacional (por ACNUR y otras organizaciones).

Sin embargo, pensar que garantizando unos estándares comunes en los procedimientos de asilo y las condiciones de recepción dejará “de importar el país donde uno pide asilo” (siguiendo las palabras de Malmström) peca de ingenuidad. Más allá de cuestiones personales, las diferencias en los derechos sociales y sobre todo en el mercado de trabajo son fundamentales. En un estudio sobre solicitantes de asilo eritreos, Brekke y Brochmann (2014) muestran cómo en Italia la mayoría de refugiados sigue teniendo una situación muy precaria incluso tras años de residencia mientras que, en Noruega, adquiere derechos sociales desde el primer día y tiene mayores perspectivas de trabajar. En resumen, “donde uno pide asilo” es fundamental no sólo en términos de reconocimiento y primera recepción sino también de cara a empezar de nuevo.

Por último, queda una cuestión fundamental: *¿qué pasa con los solicitantes de asilo que no son reconocidos como refugiados?* El pasado 15 de octubre el Consejo Europeo pactó

intensificar las políticas de retorno con la creación dentro de Frontex de una oficina específica. El ministro alemán del Interior lo justificaba así: “Podemos aceptar y apoyar a la gente que necesita una protección pero sólo si los que no la necesitan no vienen o se los reenvía rápidamente”. A pesar de la insistencia política, las limitaciones de una política de retorno son bien conocidas. Al igual que con las transferencias entre estados miembros, el retorno es siempre difícil de ejecutar: primero, por ir en contra de la voluntad de los “retornados” y, segundo, por no siempre contar con la cooperación de los países de retorno. Además, es una política que resulta económicamente costosa y socialmente polémica. Por todo ello es bien sabido que el retorno nunca es (al menos, en términos numéricos) la solución.

¿Por qué entonces seguimos con las mismas (viejas) políticas? Cuando una política se mantiene a pesar de no cumplir con sus objetivos más básicos es que los verdaderos objetivos son otros. Es lo que en ciencia política se llama “política simbólica”. La situación actual es un ejemplo paradigmático. Aunque se sabe que no es posible abordar la crisis actual de los refugiados sin una verdadera política común europea, se prefiere una política a todas luces inoperante pero que mantiene intactas las prerrogativas nacionales. Aunque se sabe que las deportaciones nunca son la solución, se sigue insistiendo en la necesidad del retorno con el objetivo de mos-

trarse “duro” y complacer así a una parte del electorado. Sin embargo, empeñarse en una política que no funciona tiene un precio muy alto: por un lado, Europa no responde a sus obligaciones más básicas (no sólo morales sino legales) con los solicitantes de asilo; por otro, con su falta de respuesta, Europa justifica y alimenta las posiciones más ultranacionalistas y xenófobas.

Sin reglas y estándares comunes, la transferencia de solicitantes de asilo entre estados miembros deja de ser legítima e incluso, tras la intervención de los tribunales, legal.

Referencias

Brekke, Jan-Paul y Brochmann, Grete (2014). “Stuck in Transit: Secondary Migration of Asylum Seekers in Europe, National Differences and the Dublin Regulation”. *Journal of Refugee Studies*.

ECRE (2013). *Dublin II Regulation: Lives on Hold*.
<http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/317-dublin-ii-regulation-lives-on-hold.html>

EMN (2014). *The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States*.
http://emn.ie/files/p_20140207073231EMN%20Organisation%20of%20Reception%20Facilities%20Synthesis%20Report.pdf

Fratzke, Susan (2015). *Not Adding Up – the fading promise of Europe’s Dublin system*. Migration Policy Institute.
<http://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-system>

Guild, Elspeth, Cathryn Costello, Madeline Garlick y Violeta Moreno-Lax (2015). “Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin”, *CEPS Paper*.
http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU%282015%29519234_EN.pdf

Rapoport, Hillel y Moraga, Jesús Fernández -Huertas (2014). “Tradable Refugee-admission Quota: a Policy Proposal to Reform the EU Asylum Policy”. *EUI Working Paper RSCAS 2014/101*.
http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33097/RSCAS_2014_101.pdf

German Bar Association, AWO Workers’ Welfare Association, Pro Asyl, Paritätische Welfare Association, Neue Richtervereinigung, JRS (2013) *Allocation of refugees in the EU: for an equitable, solidarity-based system of sharing responsibility*.
http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/STARTSEITE/Memorandum_Dublin_engl.pdf