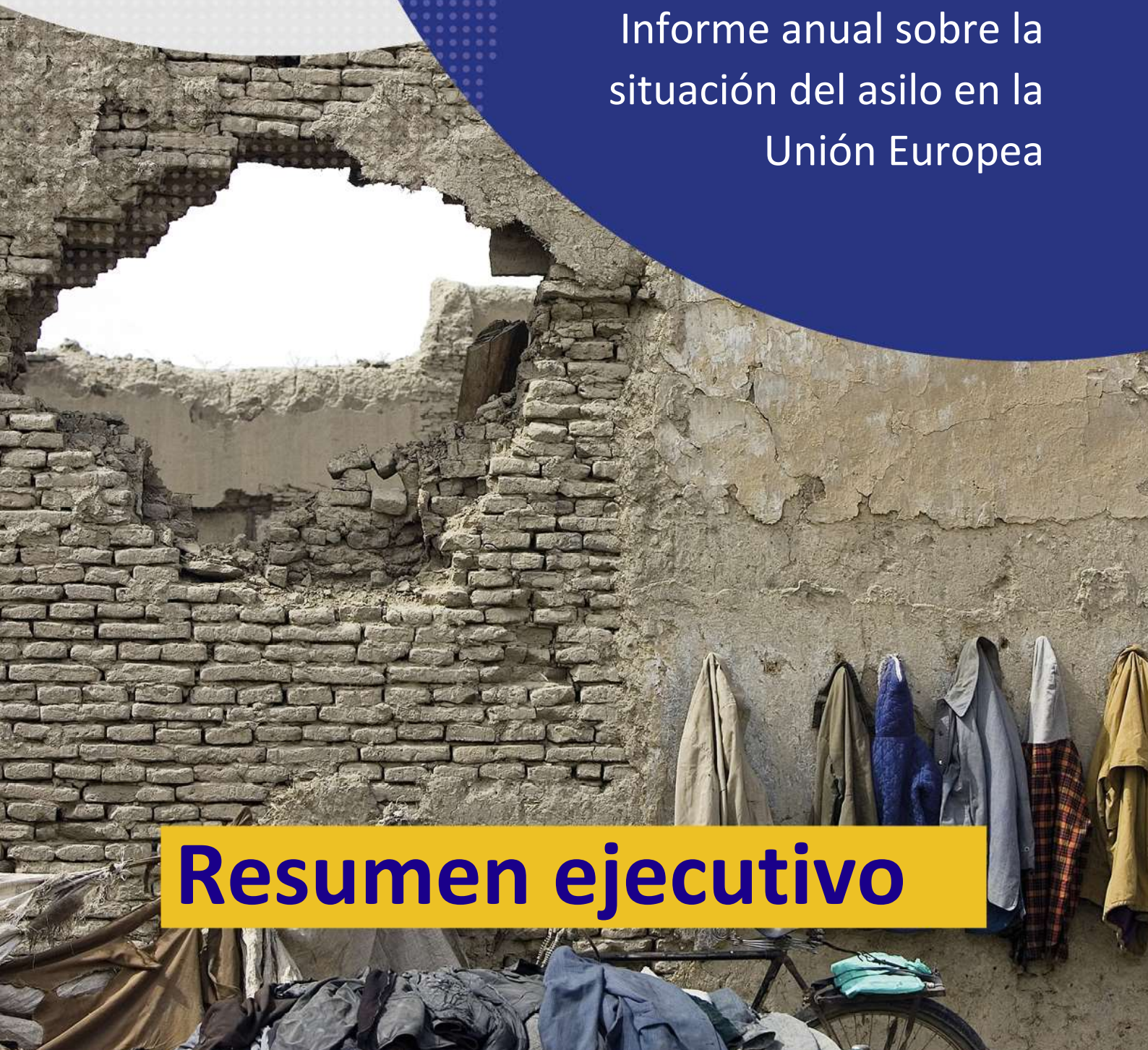




Informe de la EASO sobre el asilo 2020

Informe anual sobre la
situación del asilo en la
Unión Europea

Resumen ejecutivo





Informe de la EASO sobre el asilo 2020

Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea

RESUMEN EJECUTIVO

Imagen de la portada: Foto de Naciones Unidas/Eskinder Debebe
Iconos e ilustraciones: iStock de Getty Images, Microsoft 365

© Oficina Europea de Apoyo al Asilo, 2020
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Para cualquier uso o reproducción de fotografías u otro material que no esté sujeto a los derechos de autor de la EASO, deberá solicitarse autorización directamente al titular de los derechos de autor.

ISBN 978-92-9485-523-7
DOI:10.2847/04223
Número de catálogo BZ-04-20-293-ES-N

Prólogo

Dado que Europa experimentó una vez más un aumento del número de solicitudes de protección internacional en 2019 (por primera vez desde 2015), el asilo sigue siendo una gran prioridad en la agenda política de la UE. A medida que las tendencias cambian con el tiempo, seguimos trabajando de forma colectiva para ofrecer soluciones óptimas a las personas que necesitan protección, manteniendo al mismo tiempo la integridad de los sistemas nacionales de asilo.

La edición de 2020 del *Informe de la EASO sobre el asilo* ofrece una visión general concisa y completa de los principales avances en materia de protección internacional y el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Para elaborar su informe anual de referencia, la EASO reúne y analiza información procedente de una amplia gama de fuentes fidedignas para analizar en profundidad los cambios y mejoras de las políticas a lo largo del año, subrayando al mismo tiempo los problemas que aún quedan por resolver.



Al celebrar la EASO su décimo aniversario en 2020, se nos recuerda la creciente importancia de la agencia en la prestación de asistencia operativa y técnica en materia de asilo a los países de la UE+. La información elaborada por la EASO es vital para que los responsables políticos puedan tomar decisiones con conocimiento de causa, para ayudar a los países a hacer frente a un panorama de pautas migratorias en constante cambio y para facultar a las administraciones nacionales a tramitar, caso por caso, un flujo continuo de solicitudes.

Esperamos con interés la tan esperada aprobación de un nuevo reglamento para la Agencia de Asilo de la Unión Europea, que transformará a la EASO en una agencia de la UE de pleno derecho, reforzará su papel y ampliará su mandato. Como centro de expertos en materia de asilo, la EASO seguirá prestando un apoyo imparcial y transparente orientado a la prestación de servicios para la aplicación efectiva del SECA.

Agradezco la colaboración continua con todos nuestros socios para lograr sistemas de asilo comunes, transparentes y sostenibles en toda Europa. Los sistemas eficientes pueden responder rápidamente a los patrones cambiantes de los flujos migratorios y garantizar un proceso claro, justo y digno a cada solicitante de protección internacional. Ya estamos viendo las situaciones nacionales y mundiales que están emergiendo en 2020, las cuales puede dar lugar a un mayor número de personas que soliciten refugio. Ahora más que nunca, debemos seguir trabajando en pro de un sistema europeo de asilo verdaderamente común, logrando la convergencia en la atención de las necesidades de protección internacional y mostrando solidaridad con los Estados miembros que sufren mayor presión.

Nina Gregori

A handwritten signature in blue ink that reads 'Nina Gregori'.

Directora ejecutiva
Oficina Europea de Apoyo al Asilo

Introducción

El [Informe de la EASO sobre el asilo 2020](#) ofrece una visión general de la evolución en el ámbito de la protección internacional a escala nacional y europea. Sobre la base de una amplia gama de fuentes, el informe presenta una breve visión general del contexto mundial del asilo, destaca los avances en la Unión Europea (UE) y examina las principales tendencias y cambios en la legislación, las políticas, las prácticas y la jurisprudencia de los Estados miembros de la UE, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza (países de la UE+). El informe se centra en ámbitos esenciales del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), teniendo en cuenta el contexto general de la migración y los derechos fundamentales.



1. Visión general del asilo en 2019



El desplazamiento forzoso debido a conflictos, persecuciones, violaciones de los derechos humanos, desastres naturales y ecosistemas degradados es una realidad para millones de personas en todo el mundo que huyen de sus hogares en busca de seguridad. En los últimos años, los principales desplazamientos de población se produjeron a causa de los conflictos, la violencia extrema y la grave inestabilidad política en varias regiones del mundo.

Entre las personas afectadas por los desplazamientos, un «refugiado» es, por definición, alguien que se ha visto obligado a huir de su país debido a un temor fundado de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política. Los «desplazados internos» son aquellos que no han cruzado la frontera de su país, pero que pueden encontrarse en una situación vulnerable.

En el contexto de Europa, la protección internacional abarca el estatuto de refugiado y el estatuto de protección subsidiaria. Este último se refiere a las personas que no reúnen los requisitos para obtener el estatuto de refugiado pero que pueden optar a la protección porque corren el riesgo de sufrir daños graves, consistentes en la condena a pena de muerte o su ejecución; tortura o tratos o penas inhumanos o degradantes en el país de origen; o amenazas graves e individuales contra su vida debido a una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno.

En junio de 2019, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) informó de una población total objetivo de 79,4 millones de personas, que incluye 20,2 millones de refugiados, 3,7 millones de solicitantes de asilo, 531 000 refugiados retornados, 43,9 millones de desplazados internos, 2,3 millones de desplazados internos retornados y 3,9 millones de apátridas bajo el mandato del ACNUR.

Los 6,6 millones de refugiados de Siria constituyeron aproximadamente un tercio de la población mundial de refugiados, seguidos por aquellos procedentes de Afganistán y Sudán del Sur, con 2,7 millones y 2,2 millones, respectivamente. En cuanto a aquellas personas que buscan protección, el mayor grupo de solicitantes de asilo en 2019 fueron ciudadanos venezolanos.

Los países vecinos al epicentro de una crisis suelen ser los primeros en acoger a las personas desplazadas. En 2019, en términos absolutos, Turquía fue, con diferencia, el país que acogió el mayor número de refugiados, seguido de Pakistán, Uganda, Alemania y Sudán. En términos relativos, el Líbano, Jordania y Turquía acogieron a las mayores proporciones de refugiados en relación con el tamaño de sus poblaciones.

Dado que el número de personas desplazadas sigue creciendo en todo el mundo, los gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones

Los nacionales de Siria representaban un tercio de la población mundial de refugiados, con 6,6 millones de personas que han huido de su país.

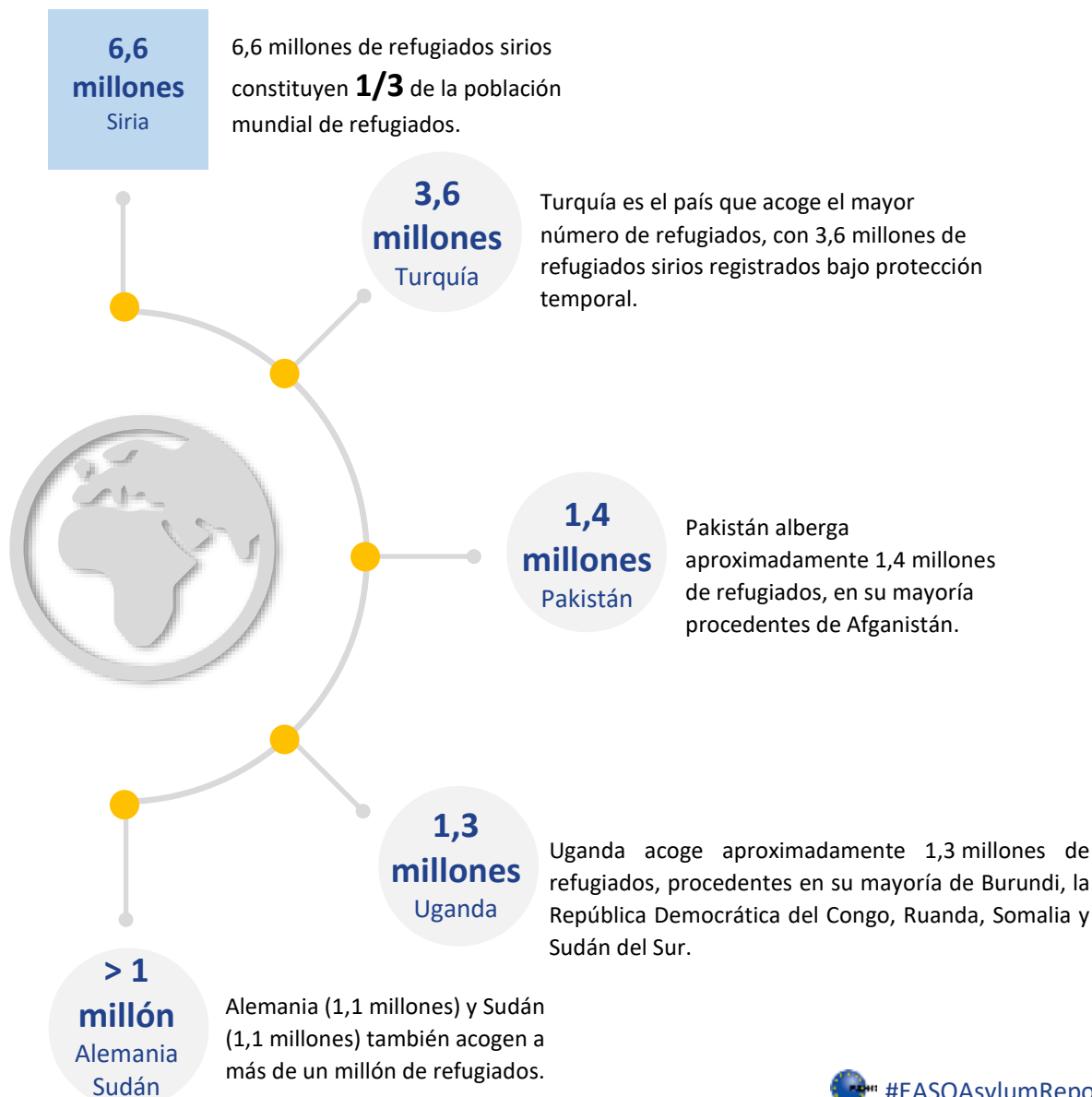
de la sociedad civil están elaborando estrategias para responder eficazmente a los complejos desafíos que plantea el desplazamiento forzoso. El primer [Foro Mundial sobre los Refugiados](#) se celebró en diciembre de 2019 para supervisar los avances y examinar los progresos realizados en el plan de acción establecido en el marco del Pacto Mundial sobre los Refugiados en 2018. El pacto aborda, entre otras cosas, la responsabilidad compartida, la acogida de los refugiados y el apoyo a las comunidades de acogida de manera sostenible.

Siguen surgiendo nuevas iniciativas a nivel mundial, que permiten que diversas esferas de migración forzosa pasen a un primer plano y se aborden dentro de públicos más amplios. Dos temas que atrajeron mayor atención en 2019 son la apatridia y la movilidad por razones relacionadas con el clima y el medio ambiente.

La apatridia, un aspecto de la migración forzosa que a menudo se pasa por alto, ha cobrado más importancia en 2019, ya que el alcance del problema se hizo más evidente. En octubre de 2019, una serie de sesiones internacionales de alto nivel sobre la apatridia marcó el punto medio de la campaña #IBelong, una iniciativa lanzada por el ACNUR en 2014 para poner fin a la apatridia hasta 2024. En el evento se evaluaron los logros alcanzados hasta la fecha en relación con los diez objetivos del [Plan de Acción Mundial para acabar con la apatridia](#).

Si bien el impacto de las catástrofes climáticas en el desplazamiento de población no son un fenómeno nuevo, está ganando un lugar más central en el discurso humanitario, político y legislativo en torno a los desplazamientos. El reconocimiento cada vez mayor de la repercusión de los factores medioambientales en la movilidad humana ha dado lugar a debates políticos, tanto a nivel regional como mundial, para abordar su impacto.

Proporción de refugiados y países de acogida a nivel mundial, 2019



 #EASOAsylumReport2020
www.easo.europa.eu/asylum-report-2020

Fuente: EASO y ACNUR

2. Evolución en la Unión Europea



El Consejo Europeo adoptó la Agenda Estratégica para la UE para 2019-2024, con el asilo como ámbito prioritario

En 2019 no se observaron grandes avances legislativos en relación con la adopción del paquete de reformas del SECA. A la luz de las elecciones al Parlamento Europeo, las negociaciones del paquete de reformas se remitieron a la siguiente legislatura. Sin embargo, se avanzó en los ámbitos legislativos directamente relacionados con el asilo. En mayo de 2019, el Consejo de la UE aprobó dos reglamentos por los que se establece un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE en los ámbitos de justicia y asuntos de interior. Además, en junio de 2019, el Consejo aprobó su posición común parcial sobre la Directiva de retorno refundida, propuesta por la Comisión Europea en septiembre de 2018.

El tema del asilo siguió ocupando un lugar destacado en el programa político de la UE en 2019. A la espera de las negociaciones legislativas, se realizó una labor considerable en la aplicación de políticas y la cooperación práctica entre los países de la UE+. En la Agenda Estratégica de la UE para 2019-2024, aprobada por el Consejo Europeo en junio de 2019, se establecieron las principales prioridades para el próximo ciclo institucional, entre ellas la migración y el asilo como ámbitos prioritarios, centrándose en la gestión de las fronteras basada en los valores de la UE; la cooperación con los países de origen y de tránsito; y un consenso muy necesario sobre la reforma del sistema de Dublín para lograr un equilibrio de responsabilidad y solidaridad.

En enero de 2020, la Comisión Europea publicó su nuevo programa de trabajo, que tiene como una de sus prioridades la puesta en marcha de un nuevo pacto que reconocerá la interconexión de los aspectos internos y externos de la migración y se esforzará por lograr sistemas de migración y asilo más resilientes, más humanos y más eficaces.

En octubre de 2019, la Comisión Europea publicó un [Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración](#) en el que se hacía balance de los principales logros alcanzados desde 2015 y que se centraba en los avances en 2019. Si bien el ritmo de las reformas legislativas ha sido gradual, se avanzó a un ritmo más rápido en la aplicación de políticas y en la consolidación del conjunto de instrumentos de la UE para la gestión eficaz de la migración y el asilo, incluido el rápido apoyo operativo y financiero a los Estados miembros sometidos a mayor presión.

A pesar de la disminución general del número de llegadas a las fronteras exteriores de la UE en 2019, surgieron diferentes tendencias en las rutas de migración hacia Europa. Las rutas del Mediterráneo occidental y central tuvieron menos llegadas en comparación con 2018, mientras que las rutas del Mediterráneo oriental y de los Balcanes Occidentales experimentaron un aumento.

Una dimensión clave del enfoque de la UE para abordar la ruta del Mediterráneo oriental es la asociación con Turquía a través de la [Declaración UE-Turquía](#). Como resultado de la declaración, tras cuatro años de aplicación, las llegadas irregulares de Turquía a la Unión Europea siguiendo siendo un 94 % inferiores a las registradas antes del acuerdo, habiéndose reasentado en un país de la UE+ a un total de 27 000 refugiados sirios procedentes de Turquía.

Para el período 2016-2025, se ha asignado un total de 6 000 millones EUR a través del Mecanismo para los Refugiados, con el fin de apoyar a los refugiados y a las comunidades de acogida en Turquía, centrándose en la asistencia humanitaria, la educación, la salud, la infraestructura municipal y el apoyo socioeconómico. Un ámbito en el que se necesita avanzar más, es en el de la ejecución de los retornos de las islas griegas a Turquía.

El desembarco de migrantes rescatados en el Mar Mediterráneo siguió en 2019, lo que subraya la necesidad de un enfoque más sistemático y coordinado de la UE respecto de los desembarcos, que incluya la primera acogida, el registro y la reubicación. Una reunión ministerial sobre migración celebrada en septiembre de 2019, en la que participaron los Estados miembros, la Presidencia del Consejo de la UE y la Comisión Europea, dio lugar a una declaración común de intenciones celebrada por Alemania, Francia, Italia y Malta sobre un procedimiento de urgencia estructurado para gestionar los desembarcos y las medidas de reubicación. La Comisión Europea puso en marcha un proceso para elaborar procedimientos operativos estándar basados en la declaración, lo cual condujo a un entendimiento común entre los Estados miembros, que se está aplicando de manera operativa.

El reasentamiento siguió ocupando un lugar destacado en el programa de políticas relacionadas con el asilo durante 2019. Es un componente integral de los esfuerzos colectivos de la Unión Europea por brindar protección a quienes la necesitan mediante el traslado de refugiados de un país de asilo a otro Estado que haya aceptado admitirlos y, en última instancia, concederles un asentamiento permanente. El Plan Europeo de Reasentamiento se puso en marcha en julio de 2015 y, hasta diciembre de 2019, dos exitosos programas de reasentamiento han ayudado a más de 65 000 personas.

A lo largo de 2019, la Unión Europea siguió cooperando con socios externos para gestionar las presiones migratorias mediante un enfoque integral basado en el multilateralismo. Los objetivos de las actividades implantadas en el marco de la dimensión exterior de la política migratoria de la UE incluían la prevención de la migración irregular; el fomento de la cooperación con terceros países en materia de retorno y readmisión; el tratamiento de las causas profundas de la migración mediante la mejora de las oportunidades en los países de origen y el aumento de las inversiones en los países asociados; y la garantía de vías legales hacia Europa para quienes necesitan protección internacional.

En su función de asegurar una interpretación y aplicación armonizadas de la legislación de la UE, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dictó doce sentencias en 2019 relacionadas con decisiones preliminares sobre la interpretación del SECA. Por ejemplo, el Tribunal dictaminó sobre:

- La aplicabilidad de la Directiva sobre procedimientos de asilo refundida en relación con la protección internacional existente en los Estados miembros y el papel de las instituciones judiciales en la revocación de las decisiones en primera instancia;
- La revocación de la protección internacional y la validez de ciertas disposiciones de la Directiva de reconocimiento refundida;
- La retirada de las condiciones materiales de acogida como una forma de sanción, a la luz de la Directiva sobre las condiciones de acogida refundida, artículo 20, apartado 4; y
- La evaluación de los familiares a cargo considerados como miembros de la familia más amplia (no de la familia inmediata) y aspectos procedimentales del procedimiento de reunificación.

El Tribunal también interpretó conceptos clave y aspectos técnicos del sistema de Dublín a la luz de la [Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#) y aclaró cuestiones preliminares como resultado de la retirada del Reino Unido de la UE (*Brexit*).



Fuente: EASO.

En 2019, la asistencia operativa de la EASO alcanzó niveles sin precedentes al coordinar el despliegue de más de 900 personas (incluido el personal de la EASO, expertos de los países de la UE+, personal de empresas de trabajo temporal, intérpretes, mediadores culturales y personal de seguridad) en cuatro Estados miembros (Chipre, Grecia, Italia y Malta). En 2019 se destinó cerca del 40 % del presupuesto anual de la agencia al apoyo operativo.

En el ámbito del apoyo a terceros países, la EASO realizó actividades de desarrollo de capacidades en 2019 en los países de los Balcanes Occidentales, Turquía y los países de la región de Oriente Próximo y África del Norte (MENA).

3. Datos sobre el Sistema Europeo Común de Asilo



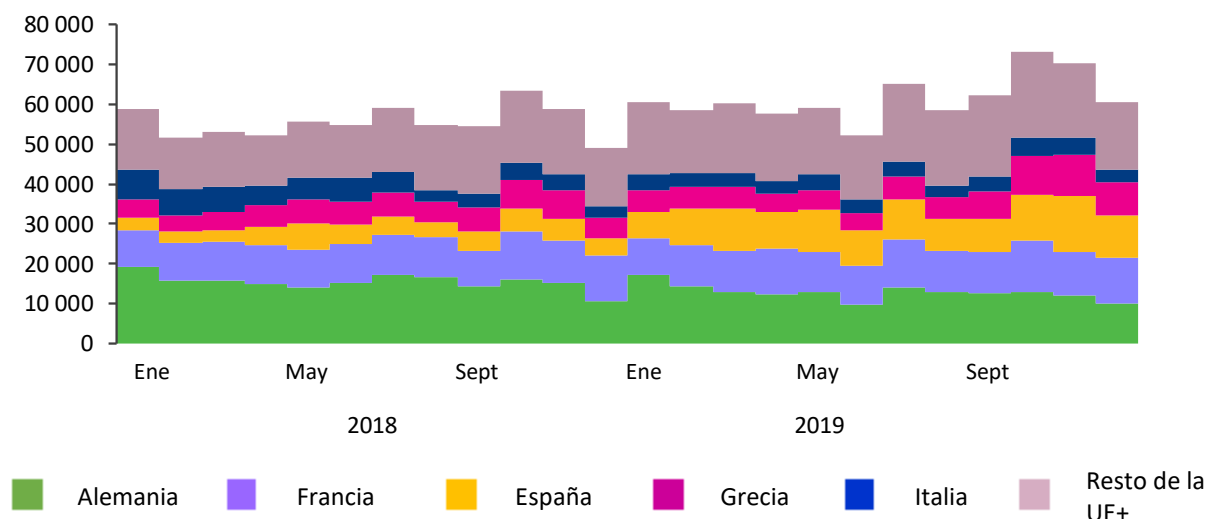
Aumento de las solicitudes presentadas en los países de la UE+ en 2019 en comparación con 2018

En 2019, se presentaron en los países de la UE+ 740 000 solicitudes de protección internacional, lo que supone un incremento del 11 % en comparación con 2018. Esta fue la primera vez desde la crisis migratoria de 2015 que el número de solicitantes comenzó a aumentar, en parte debido a un fuerte incremento de las solicitudes de nacionales venezolanos y otros latinoamericanos. De hecho, los principales países receptores, como Francia, Grecia y España, recibieron más solicitantes en 2019 que durante la crisis migratoria.

Las solicitudes siguieron concentrándose en un pequeño número de Estados miembros. En 2019, Alemania, España y Francia recibieron más de la mitad de todas las solicitudes en los países de la UE+, seguidos a distancia por Grecia. En cambio, Italia recibió muchas menos solicitudes por segundo año consecutivo, lo que se asocia a una reducción significativa de la migración irregular a lo largo de la ruta del Mediterráneo central. Pasando de cifras absolutas a relativas, según los cálculos de la EASO, Chipre, Grecia y Malta recibieron la mayor cantidad de solicitudes de protección internacional en relación con el tamaño de sus poblaciones.

Tres países de origen representaron la cuarta parte de todas las solicitudes de protección internacional en los países de la UE+ en 2019. En cifras absolutas, los solicitantes de Siria presentaron unas 80 000 solicitudes, seguidos de Afganistán (unas 61 000) y Venezuela (unas 46 000). A menudo el idioma, los lazos culturales o la proximidad geográfica pueden desempeñar un papel sobre dónde se presenta una solicitud. Este fue el caso típico de los latinoamericanos (venezolanos y colombianos, pero también nacionales de Guatemala, Honduras y Nicaragua) que presentaron solicitudes principalmente en España. Los viajes sin visado también pueden desempeñar un papel sobre dónde presentar una solicitud. Una nueva tendencia significativa en 2019 fue el aumento del número de solicitudes presentadas por ciudadanos de países que no necesitan visado para entrar en el espacio Schengen, lo que representó más de la cuarta parte de todas las solicitudes (alrededor de 188 500).

Gráfico 1. Número de solicitudes por los principales países receptores de Europa, 2018-2019



Fuente: Eurostat.

En 2019, los países de la UE+ adoptaron aproximadamente 585 000 decisiones sobre solicitudes en primera instancia. Esto indicó la continuación de la tendencia descendente del número de decisiones dictadas sobre solicitudes de protección internacional desde 2016. Cinco países representaron las tres cuartas partes de todas las decisiones adoptadas en materia de protección internacional: Alemania, Francia, Grecia, España e Italia. La mayoría de las decisiones en primera instancia se dictaron respecto de nacionales de Afganistán, Siria y Venezuela, lo que representó una cuarta parte de todas las decisiones adoptadas en los países de la UE+ en 2019. Los solicitantes de Venezuela, Colombia, El Salvador, Palestina, Túnez, Marruecos y Yemen recibieron muchas más decisiones en 2019 que en el año anterior.

Dos quintas partes de todas las decisiones de primera instancia fueron positivas, es decir, concedieron estatuto de refugiado (lo que representa más de la mitad de todas las decisiones positivas), protección subsidiaria o protección humanitaria (concedida en proporciones casi iguales).

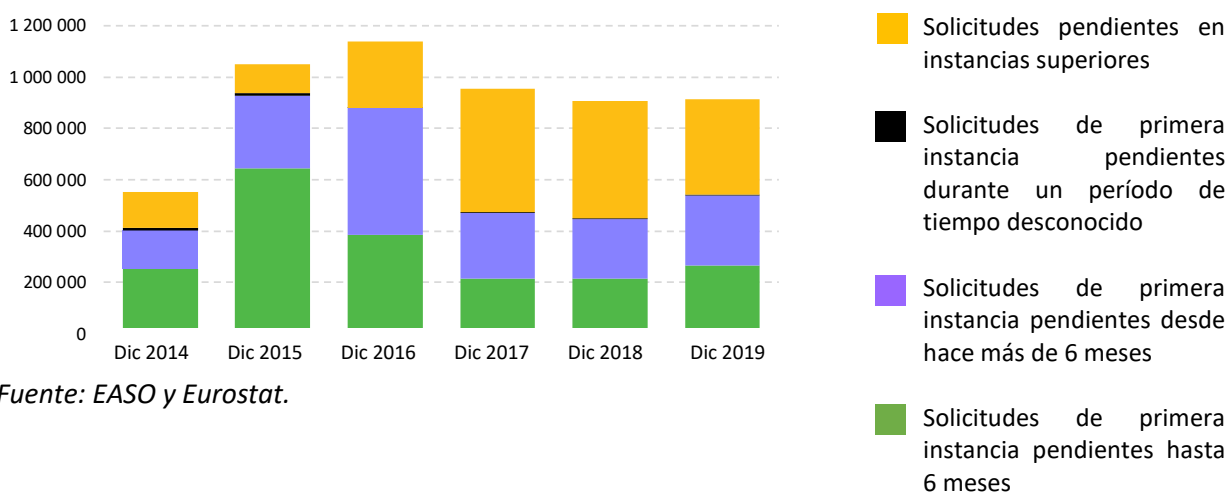
Una novedad notable en 2019 fue el número de decisiones positivas concedidas a solicitantes de Venezuela. La tasa de reconocimiento de los venezolanos fue del 96 % en 2019, frente a solo el 29 % en 2018. Entre las otras nacionalidades con altas tasas de reconocimiento se incluyen: sirios (86 %), eritreos (85 %) y yemeníes (82 %). En cambio, los solicitantes de Macedonia del Norte y Moldavia recibieron la proporción más baja de decisiones positivas, con un 1 % cada uno.

El número de solicitudes que se retiraron en 2019 aumentó en un 20 % hasta alcanzar aproximadamente 69 500. Las solicitudes retiradas, especialmente las implícitas, pueden servir como indicador indirecto de las fugas y del comienzo de movimientos secundarios hacia otros países de la UE+. Los datos provisionales del sistema de alerta rápida y capacidad de respuesta (Early Warning and Preparedness System, EPS) de la EASO sugieren que casi tres cuartas partes de todas las solicitudes retiradas en primera instancia en 2019 eran implícitas. De acuerdo con esta interpretación, la mayoría de las retiradas tuvieron lugar en Estados miembros de primera línea, como Grecia e Italia, que en conjunto representaron más de dos quintas partes de todas las retiradas.

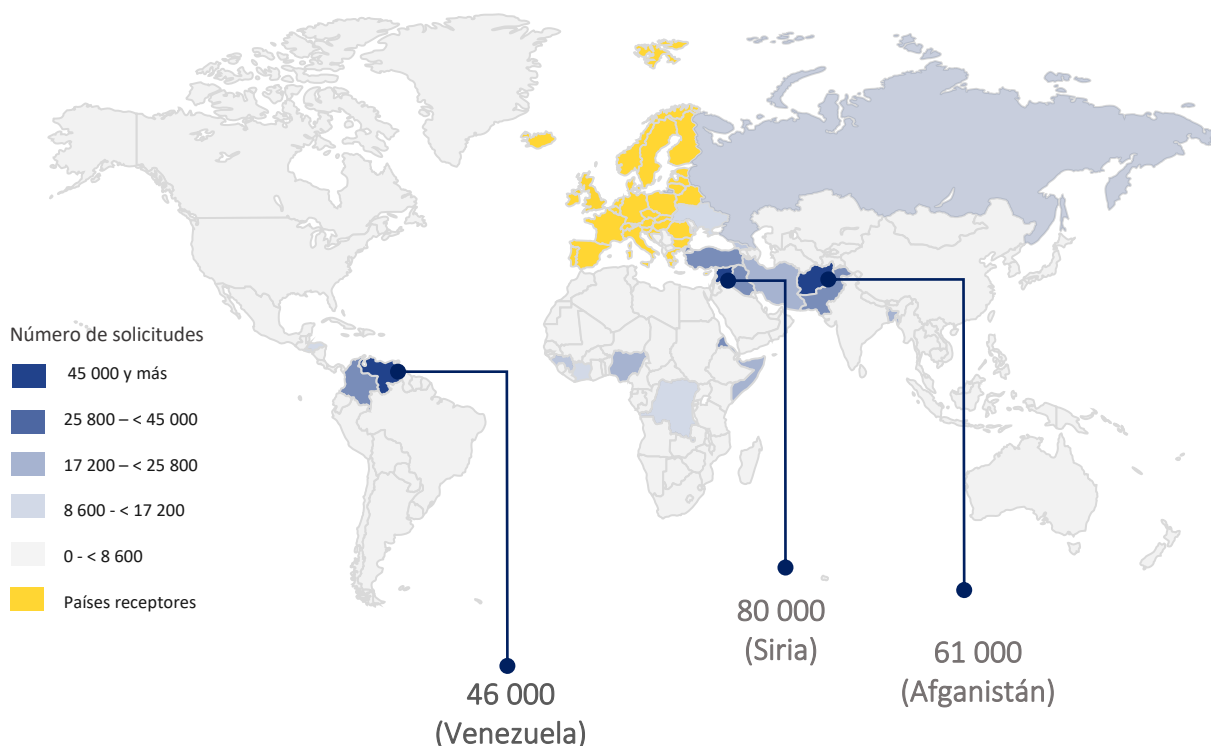
A finales de 2019, cerca de 912 000 solicitudes de protección internacional seguían a la espera de una decisión en los países de la UE+, lo que representa casi un 1 % más que en 2018. En general, el volumen acumulado era todavía mucho mayor que los niveles anteriores a la crisis, lo que ilustra la mayor presión a la que están sometidos actualmente los sistemas de asilo de la UE. Alemania siguió teniendo, con diferencia, la mayoría de casos abiertos, pero, a diferencia de muchos otros países de la UE+, se produjo una reducción del número total entre finales de 2018 y 2019. El número de casos pendientes

fue considerable y aumentó en Bélgica, España, Francia, Grecia y el Reino Unido. Los cálculos basados en los datos de Eurostat y de la EASO destacan que más de la mitad de los casos en espera de una decisión, o más de 540 000, estaban pendientes en primera instancia. En todos los países en que se registró un aumento significativo del número de casos pendientes, la tendencia se debió en gran medida al hecho de que se presentaron más solicitudes y, por lo tanto, la mayor parte del volumen se acumuló en primera instancia.

Solicitudes pendientes de protección internacional en los países de la UE+ al final del año, 2014-2019




Los 20 principales países de origen de los solicitantes de protección internacional en los países de la UE+, 2019



Aumento del número de solicitudes retiradas en 2019



Aumento de las solicitudes de los países exentos de visado en 2019



1/4

de todas las solicitudes de protección internacional procedían de **3 países:**

Siria, Afganistán y Venezuela



4. El procedimiento de Dublín



En 2019, los países de la UE+ ejecutaron alrededor de 27 200 traslados, lo que representa un 3 % menos que en 2018

El Reglamento de Dublín III tiene por objeto definir un método claro y viable para determinar qué Estado miembro es responsable del examen de cada solicitud de protección internacional. Su objetivo es garantizar que los solicitantes tengan acceso efectivo a los procedimientos de concesión de protección internacional y que el examen de una solicitud la realice un único Estado miembro claramente designado. Si del examen de los criterios de Dublín se desprende que otro Estado miembro es responsable de la tramitación de una solicitud, el sistema de Dublín prevé la posibilidad de trasladar físicamente al solicitante al Estado miembro responsable designado.

Sobre la base de los datos intercambiados a través del EPS de la EASO, se produjo un aumento del 3 % en el número de decisiones sobre las solicitudes salientes de Dublín en 2019 en comparación con 2018. Esto representó casi 145 000 decisiones en total, incluidas tanto las solicitudes como las solicitudes de reexamen. El porcentaje de decisiones de Dublín respecto de las solicitudes de asilo presentadas fue del 20 % en 2019, lo que puede implicar que un elevado número de solicitantes de protección internacional siguió realizando movimientos secundarios en los países de la UE+.

Al igual que en años anteriores, Alemania y Francia fueron los países que recibieron más decisiones en respuesta a las solicitudes de Dublín, y cada uno de ellos representó poco menos de un tercio del total de decisiones. El principal país que respondió a las solicitudes siguió siendo Italia, seguido de Alemania, España, Grecia y Francia. La tasa de aceptación general de las decisiones sobre las solicitudes de Dublín, medida por la proporción de decisiones en que se acepta la responsabilidad de todas las decisiones emitidas, disminuyó por segundo año consecutivo en 2019, hasta el 62 %.

La alusión al artículo 17, apartado 1, del Reglamento de Dublín, conocida como cláusula de discrecionalidad o de soberanía, disminuyó significativamente en 2019 a 6 900 casos. En virtud de esta cláusula, un Estado miembro puede decidir examinar una solicitud de protección internacional, aunque no sea su responsabilidad según los criterios del Reglamento de Dublín III.

Los países de la UE+ realizaron unos 27 200 traslados, lo que supone una disminución del 3 % en comparación con 2018, que está en consonancia con la ligera disminución de las solicitudes aceptadas. Alrededor del 30 % de los traslados fueron realizados por Alemania, seguida de Francia (20 %), los Países Bajos (11 %), Grecia (9 %), Polonia y Austria (5 % cada uno).

En 2019, se produjeron relativamente pocas novedades legislativas y de políticas relacionadas con el procedimiento de Dublín, con la excepción de los países que experimentaron un aumento significativo del número de solicitantes de asilo sometidos a los procedimientos de Dublín, como Bélgica y los Países Bajos. La mayoría de estas novedades estuvieron relacionadas con cambios institucionales y organizativos para reducir los atrasos y aumentar la eficiencia del sistema de Dublín.

En espera de la futura reforma del sistema de Dublín, los tribunales europeos y nacionales siguieron interpretando algunos de los reglamentos y directivas, proporcionando orientaciones basadas en casos individuales. De conformidad con el artículo 3, apartado 2, del Reglamento de Dublín III, los Estados miembros serán responsables del examen de una solicitud si hay razones fundadas para temer que existen deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes en el Estado miembro que sería designado como responsable sobre la base de los criterios de Dublín. En 2019, los traslados a otros países no se suspendieron sistemáticamente a ningún Estado miembro. Sin embargo, las prácticas de los Estados miembros en lo que respecta a la suspensión de los traslados a determinados Estados miembros de Dublín varían mucho de un Estado a otro.

Las organizaciones de la sociedad civil expresaron su preocupación por las lagunas en la metodología y el funcionamiento del sistema de Dublín en la práctica. Se deben salvaguardar los derechos de los solicitantes, mientras se evitan al mismo tiempo los movimientos secundarios a otro Estado miembro. Debería haber incentivos positivos tanto para los solicitantes como para los países para que sigan los procedimientos del sistema, en lugar de aumentar las restricciones en los Estados miembros.

5. Menores no acompañados y solicitantes vulnerables



Las deficientes condiciones de acogida e internamiento de los menores no acompañados solicitantes de asilo siguiendo siendo motivo de preocupación en varios países

El acervo de la Unión Europea en materia de asilo incluye disposiciones sobre la identificación y el apoyo a los solicitantes que necesitan garantías de procedimiento especiales. En general, sigue siendo un desafío la identificación rápida y efectiva de los solicitantes vulnerables, especialmente en lo que respecta a las vulnerabilidades no visibles, como las consecuencias psicológicas de la tortura o los traumas.

Entre los solicitantes vulnerables, uno de los grupos clave son los menores no acompañados que buscan protección sin el cuidado de un adulto responsable. En 2019, se presentaron en los países de la UE+ aproximadamente 17 700 solicitudes de protección internacional por parte de menores no acompañados, lo que supone un descenso del 13 % en comparación con 2018. Las solicitudes de los menores no acompañados representaron el 2 % del total de solicitudes.

Al igual que en años anteriores, en 2019 se pusieron en marcha muchas iniciativas para mejorar la situación de los solicitantes vulnerables. Algunos países introdujeron medidas para la identificación temprana y el suministro de garantías de procedimiento. También se adoptaron medidas para mejorar o ajustar las metodologías de evaluación de la edad, aunque la sociedad civil y las organizaciones internacionales siguieron observando lagunas y deficiencias en el proceso. Se introdujeron cambios legislativos y de política en materia de representación legal para agilizar el nombramiento de tutores y mejorar la calidad general del sistema de tutela.

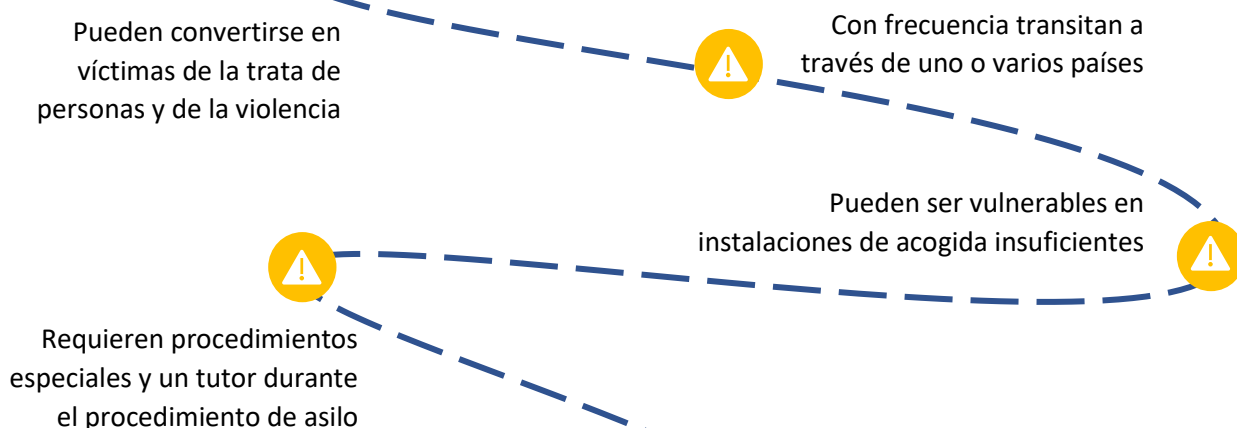
Las organizaciones de la sociedad civil e internacionales formularon observaciones sobre la mejora del proceso de nombramiento, el alcance de las tareas de un tutor, la comunicación entre el representante y el menor, y la carga de trabajo del tutor y su formación en general. Para proporcionar información más clara, algunos países de la UE+ adaptaron el material de comunicación sobre el asilo y la acogida a las necesidades específicas de los menores. Sin embargo, otros grupos vulnerables no fueron incluidos habitualmente en estas iniciativas.

En cuanto a los procedimientos de primera instancia, solo se informó de unas pocas iniciativas encaminadas a mejorar los procedimientos para los menores y a garantizar el interés superior del niño. Parece que se ha prestado un poco más de atención a la mejora de los procedimientos para las niñas que corren el riesgo de ser sometidas a la mutilación genital femenina (MGF), las víctimas de la violencia doméstica, las víctimas de la trata y los/las solicitantes lesbianas, *gais*, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI).

En cuanto a las condiciones de acogida, los esfuerzos de los países de la UE+ en 2019 se centraron en ajustar la capacidad de los centros y aumentar la calidad de las condiciones de acogida de los menores y los solicitantes vulnerables; mejorar las instalaciones de acogida especializadas; y formar al personal encargado de los solicitantes vulnerables, especialmente de los menores no acompañados. No obstante, las organizaciones de la sociedad civil expresaron su preocupación por las deficientes condiciones de acogida de las personas vulnerables en varios países. Además, el internamiento de los solicitantes vulnerables, especialmente los niños, siguió planteando preguntas fundamentales en muchos países de la UE+, y fue objeto de varias sentencias en los tribunales europeos y nacionales.

La situación de los menores no acompañados en tránsito fue motivo de preocupación tanto para las autoridades nacionales como para las organizaciones de la sociedad civil en toda Europa. Debido a diversas y complejas razones, entre ellas la duración del proceso de asilo y las disposiciones del Reglamento de Dublín III, los menores no acompañados tratan con frecuencia de permanecer no identificados y de transitar por uno o varios países para llegar a un determinado Estado miembro.

Los menores no acompañados que solicitan protección internacional, 2019



17 700 solicitudes de protección internacional fueron presentadas por menores no acompañados en los países de la UE+



El 86 % de solicitantes menores no acompañados eran varones. El 90 % de ellos tenían entre 14 y 18 años.

#EASOAsylumReport2020
www.easo.europa.eu/asylum-report-2020

Fuente: EASO

6. Lo más destacado a nivel nacional

Se observaron varias novedades en los principales ámbitos temáticos del SECA aplicados a escala nacional en 2019.



Acceso al procedimiento

La mayoría de los países de la UE+ se centraron en la aplicación y la mejora de los procedimientos nacionales de asilo con arreglo a los cambios en la legislación, las políticas y las prácticas introducidos en los últimos años. Esos cambios respecto de años anteriores incluyeron el establecimiento de centros de acogida, la introducción de nuevas tecnologías que apoyen la identificación de los solicitantes y la ampliación del deber del solicitante de cooperar y proporcionar toda la documentación y la información pertinente en las primeras fases del procedimiento.

El debate público se centró en cuestiones jurídicas, políticas y sociales fundamentales relativas a las fronteras exteriores de la UE, en particular en relación con las operaciones de búsqueda y rescate en el Mar Mediterráneo, el desembarco y la reubicación. La Comisión Europea reconoció la necesidad de contar con una solución temporal más estructurada y comenzó a coordinar las acciones para garantizar el desembarco en condiciones de seguridad y la reubicación rápida de los migrantes rescatados, con planes para elaborar procedimientos operativos estándar.

Como medida para controlar más estrictamente las fronteras terrestres, varios Estados miembros han reintroducido temporalmente los controles en las fronteras interiores de Schengen. No obstante, las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil siguieron informando sobre los obstáculos en las fronteras terrestres y marítimas, la expulsión sin una identificación adecuada y los largos períodos de espera para el registro y el alojamiento.



Acceso a la información

Las personas que solicitan protección internacional necesitan información sobre su situación para poder comunicar de manera completa sus necesidades de protección y sus circunstancias personales y para que se las evalúe de manera exhaustiva y justa.

En 2019, los países de la UE+ siguieron ampliando los métodos de suministro de información tanto a los solicitantes de asilo como a los beneficiarios de protección internacional, en ocasiones mediante proyectos conjuntos con distintas ONG u organizaciones internacionales. La información se proporcionó normalmente en varios idiomas a través de plataformas de información, trípticos, folletos, videoclips o aplicaciones para *smartphones*. La información que actualmente proporcionan los países incluye no solo aspectos del procedimiento de asilo, sino también sobre situaciones de la vida cotidiana en el país de acogida, integración, retorno, reasentamiento y campañas de concienciación. Parte del material está adaptado, en particular, a los solicitantes vulnerables.

Asistencia jurídica y representación legal

En 2019, los países de la UE+ introdujeron cambios legislativos para proporcionar y ampliar el asesoramiento jurídico gratuito a todos los solicitantes de protección internacional mediante diversos programas nacionales. Los países de la UE+ pusieron en marcha nuevos proyectos relacionados con la asistencia jurídica, así como continuaron o ampliaron los anteriores. Entre las preocupaciones expresadas por las organizaciones de la sociedad civil figuraban la escasa compensación financiera por la asistencia jurídica; la falta de instalaciones adecuadas para llevar a cabo entrevistas preparatorias y privadas; la falta de acceso a la asistencia jurídica para la redacción de recursos contra las decisiones de primera instancia o la falta de asistencia jurídica que la administración pública proporciona a los solicitantes de asilo en los centros de internamiento, lo que dio lugar a que las ONG prestaran asistencia jurídica gratuita.

Interpretación

Deben existir servicios de interpretación para garantizar que el intercambio de información entre un solicitante y la autoridad de asilo sea preciso y comprensible para ambas partes.

En 2019, los cambios en esta esfera incluyeron la ampliación de los presupuestos asignados a la prestación de servicios de interpretación, el aumento del número de intérpretes, el suministro de mayor información en más idiomas a través de los distintos medios de comunicación, la puesta en marcha de tecnologías modernas de apoyo a la interpretación y el ajuste de las prácticas a las necesidades actuales. Entre los problemas a que hicieron frente los países de la UE+ figuraban la falta de personal en determinadas etapas del procedimiento de asilo y la insuficiente cualificación de los intérpretes que participaban en el proceso.

Regímenes especiales

Durante el examen de las solicitudes de protección internacional en primera instancia, los Estados miembros pueden utilizar procedimientos especiales, como procedimientos acelerados, procedimientos fronterizos o procedimientos prioritarios, sin dejar de respetar los principios y garantías básicos establecidos en la legislación europea en materia de asilo.

En 2019, Italia y Suiza pusieron en práctica nuevos procedimientos para las solicitudes presentadas en la frontera. Además, varios países de la UE+ introdujeron cambios en sus listas nacionales de países de origen seguros, mientras que otros, como Chipre e Italia, presentaron por primera vez esas listas. En Chipre se utilizó por primera vez un procedimiento acelerado y, a partir de marzo de 2019, Suiza lo aplicó con el objetivo de llegar a una decisión en la mayoría de los casos en un plazo de 140 días.

Los países de la UE+ también se centraron en la definición de criterios para las solicitudes posteriores de protección internacional a fin de evitar el uso indebido del sistema de asilo mediante la presentación de solicitudes repetitivas sin fundamento.

En el marco de un procedimiento ordinario o especial, algunos países dieron prioridad a la evaluación de las solicitudes de grupos específicos de solicitantes para que se tramitaran antes que otras solicitudes. Por ejemplo, debido a un fuerte aumento de los solicitantes de Venezuela y otros países de América Latina, España dio prioridad a sus casos para agilizar las decisiones.





Procedimientos en primera instancia

Para mejorar la eficiencia de la tramitación de las solicitudes y reducir los plazos de tramitación en primera instancia, los países de la UE+ aplicaron enmiendas legislativas, cambios institucionales, medidas prácticas y nuevos métodos de trabajo. Entre los desafíos planteados por las organizaciones de la sociedad civil se incluyeron todavía los procedimientos de primera instancia excesivamente largos, que con frecuencia superaban los límites legales.



Acogida de los solicitantes de protección internacional

Los países de la UE+ se centraron en la aplicación de los importantes cambios que se introdujeron en 2018 en la organización de los procedimientos nacionales de acogida. Varios países perfeccionaron sus marcos institucionales a fin de facilitar el proceso de aplicación, y otros siguieron esforzándose por ampliar la acogida al mayor número de solicitantes. Unos pocos países redujeron la capacidad de acogida.

Para mejorar las condiciones de acogida, varios países establecieron directrices, pusieron en práctica la supervisión, aumentaron la financiación y realizaron ejercicios de simulación.

Algunas iniciativas emprendidas a lo largo del año tuvieron por objeto modificar la duración, el alcance y las condiciones del beneficio de las condiciones materiales de acogida de determinados grupos de solicitantes. También se emprendieron iniciativas para hacer frente a los comportamientos perturbadores y garantizar la seguridad en las instalaciones de acogida. Los tribunales se mostraron especialmente activos en abordar las deficiencias de los sistemas nacionales de acogida, incluida la revisión de las normas de acogida más allá de las fronteras nacionales en el contexto de los traslados de Dublín.

Sin embargo, el ACNUR y las organizaciones de la sociedad civil identificaron deficiencias en el acceso a la vivienda, la atención de la salud y la educación de los niños y los jóvenes.



Internamiento

Los países de la UE+ introdujeron nuevas leyes o enmiendas para definir o elaborar con más detalle los motivos de internamiento y las alternativas al internamiento en el contexto de los procedimientos de asilo y retorno. En la legislación se abordaron cuestiones relativas a los solicitantes que no cooperaban; los solicitantes que representaban una amenaza o un peligro para la seguridad nacional del país de acogida; los casos de comportamiento perturbador o transgresor; y el riesgo de fugas. Además, el internamiento se vinculó también a la aceleración de los procedimientos de asilo y a la ejecución del retorno.

También se observó en algunos países un esfuerzo para modificar las políticas con miras a determinar alternativas al internamiento. Al igual que en 2018, las organizaciones de la sociedad civil de varios países manifestaron su preocupación por la aplicación incorrecta de la legislación de la UE en materia de asilo en lo que se refiere al internamiento de solicitantes de asilo y a las garantías en el procedimiento de internamiento. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) siguió activo en el examen de las prácticas y condiciones de internamiento, aclarando al mismo tiempo los derechos de los solicitantes.

Procedimientos en segunda instancia

Entre los principales avances de 2019 cabe mencionar el efecto suspensivo de los recursos contra las decisiones en primera instancia; los cambios relativos a los plazos de recurso; la reestructuración institucional para definir la autoridad responsable del recurso; la introducción de salvaguardias para los solicitantes; y las medidas para mejorar la eficiencia de los procedimientos de segunda instancia, incluida la utilización de nuevas tecnologías.

En general, la acumulación de casos de apelación y la duración de los procedimientos siguieron siendo dos aspectos remarcables de los procedimientos en segunda instancia en 2019, y varios países de la UE+ adoptaron medidas para reducir el número de recursos pendientes. Dado que una parte considerable de las decisiones estaban pendientes en segunda instancia, los tribunales tuvieron la oportunidad, mediante sus decisiones, de dar mayor forma a la aplicación práctica del procedimiento de asilo y otros ámbitos del SECA.

Información sobre el país de origen

Ante la gran afluencia de solicitantes de protección internacional procedentes de diversos países de origen en los últimos años, los países de la UE+ han adoptado medidas concretas para aumentar tanto la variedad como la calidad de la información elaborada sobre el país de origen.

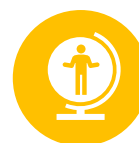
En 2019 se reforzó la colaboración y el intercambio de conocimientos especializados entre los países de la UE+, a menudo bajo la coordinación de la EASO a través de redes especializadas. Además, muchos países invirtieron en la formación del personal sobre la metodología de la investigación del país de origen, mientras que las misiones de determinación de hechos siguieron siendo un instrumento primordial para recopilar información y recabar un conocimiento detallado sobre la situación en determinados países de origen o de tránsito.

Los desafíos en la zona del país de origen incluyeron la falta de fuentes en los idiomas nacionales, la escasez de información detallada sobre algunos países de origen o perfiles de los solicitantes y la dificultad de acceder a información actualizada sobre países cuya situación cambia rápidamente.

Apatridia

Los apátridas y los beneficiarios de la protección internacional son dos categorías distintas en el derecho internacional, pero una persona puede ser a la vez beneficiaria de la protección internacional y apátrida. En el contexto del asilo, la apatridia puede afectar al proceso de determinación de una solicitud de protección, así como a las garantías procesales.

Varios países de la UE+ adoptaron medidas para hacer frente a la apatridia en 2019, entre las que se incluyen la adhesión a los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes, establecer procedimientos específicos para determinar si una persona es apátrida, el acceso a la ciudadanía al nacer, facilitar el acceso a la naturalización, mejorar el contenido de la protección de los apátridas, acelerar el proceso de determinación de la apatridia y suministrar datos censales sobre las personas apátridas. Sin embargo, parecen continuar los desafíos a que se enfrentan los apátridas en las diferentes etapas del procedimiento de asilo, desde el acceso al internamiento y el retorno.





Contenido de la protección

Las personas a quienes se les ha otorgado una forma de protección internacional en un país de la UE+ pueden beneficiarse de una serie de derechos y prestaciones. La evolución de la legislación, la política y la práctica en lo que respecta al contenido de la protección fue diversa en todos los países de la UE+ en 2019, por lo que fue difícil determinar las tendencias generales.

Por lo general, las iniciativas estuvieron destinadas a las necesidades particulares de cada país y se adaptaron a los perfiles específicos de los beneficiarios de esos países. Muchos de los avances a lo largo del año se relacionaron con las estrategias nacionales de integración en general y con el examen, el cese y la revocación de la protección.

Varias iniciativas legislativas abordaron el alcance del derecho a la reagrupación familiar y los criterios para la misma, mientras que algunos países elaboraron medidas integrales para aumentar la participación de los nacionales de terceros países en el mercado laboral.



Retorno de los antiguos solicitantes

Los países de la UE+ prosiguieron sus esfuerzos en 2019 para encontrar soluciones para el retorno efectivo de las personas sin derecho a permanecer en la UE, incluidos los antiguos solicitantes de protección internacional. En su *Análisis anual de riesgos para 2020*, Frontex indicó que el número de decisiones de retorno adoptadas en 2019 fue considerablemente mayor que el número de retornos efectivos que, según se informó, se habían llevado a cabo en el mismo año.

En este contexto, varias enmiendas legislativas introducidas por los países de la UE+ tuvieron por objeto facilitar el retorno mediante obligaciones adicionales de cooperación, eliminando el efecto suspensivo de los recursos contra las decisiones de retorno, aumentando las posibilidades de internamiento y agilizando los procedimientos de retorno.

También se introdujeron medidas prácticas, incluidas nuevas directrices y medidas técnicas, para hacer frente a desafíos concretos, como el abuso del apoyo financiero para el retorno y el riesgo de fugas después de la adopción de una decisión negativa. Además, los países de la UE+ pusieron en marcha y ejecutaron proyectos encaminados a mejorar la calidad del proceso de retorno sin dejar de respetar los derechos fundamentales. También prosiguieron los esfuerzos por ofrecer canales para el apoyo al retorno voluntario de antiguos solicitantes.

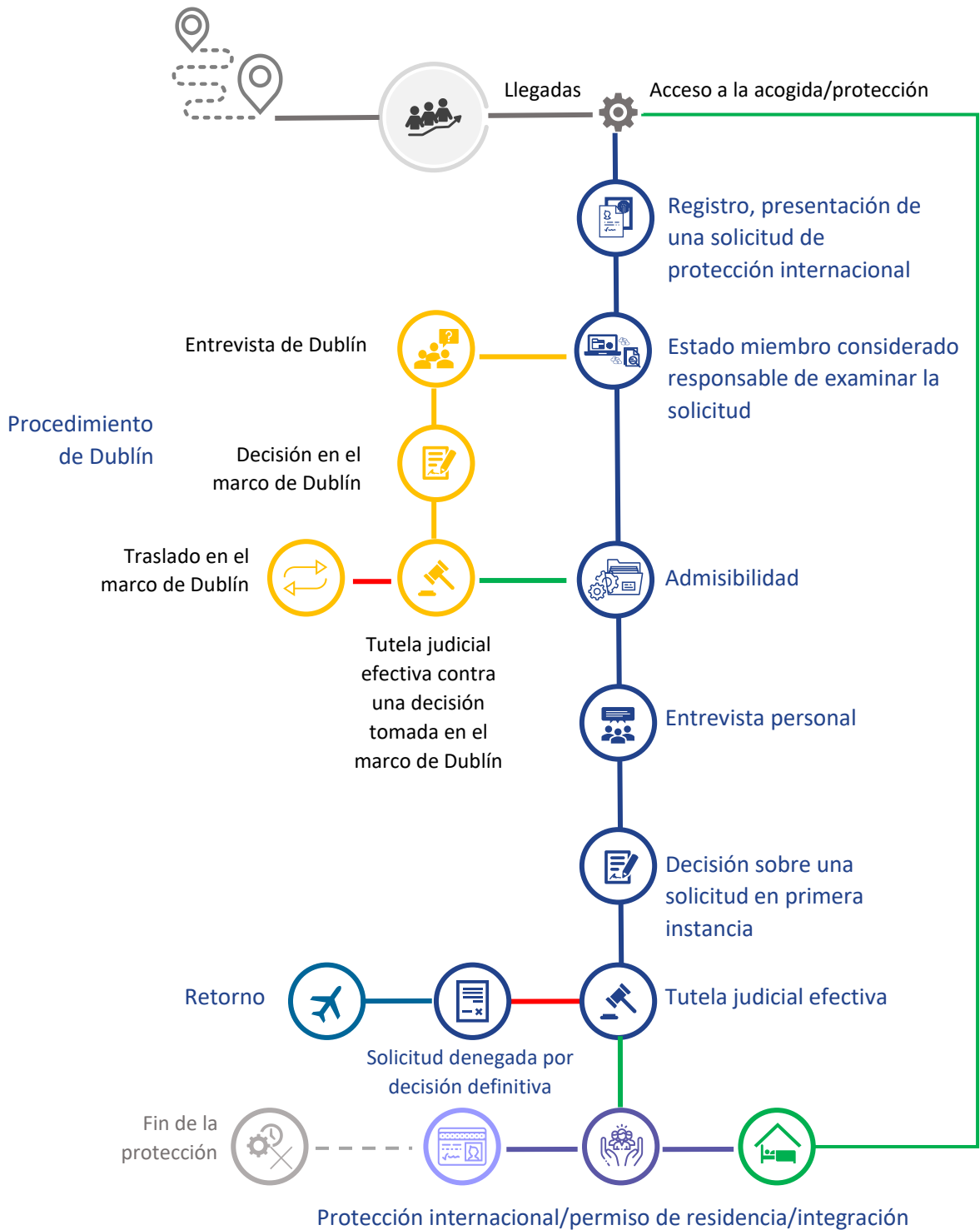


Programas de reasentamiento y admisión por razones humanitarias

A lo largo de 2019, los países de la UE+ avanzaron hacia la consecución del objetivo de reasentar a 50 000 migrantes, tal como estaba previsto en las recomendaciones de la Comisión Europea de 2017 en el marco del segundo [programa de reasentamiento de la UE](#).

En 2019, llegaron a Europa a través del reasentamiento aproximadamente 30 700 personas, un 8 % más que en 2018. Tal como fue el caso durante tres años, los sirios representaron casi dos tercios de todas las personas reasentadas. En respuesta a un llamamiento de la Comisión Europea, los países de la UE+ prometieron otras 29 500 plazas de reasentamiento para 2020.

Principales etapas del procedimiento de asilo



— Línea de determinación del estatuto

— Línea del procedimiento de Dublín


Conclusiones

En 2019, el número de solicitudes de protección internacional aumentó en Europa por primera vez desde 2015. En este contexto, los países de la UE+ siguieron esforzándose por perfeccionar más sus sistemas de asilo y mejorar las soluciones para la protección internacional, basándose en las iniciativas introducidas en años anteriores.

Como señala el informe, se han producido importantes novedades:

- El número de solicitudes de protección internacional pendientes de decisión siguió siendo mucho mayor en comparación con el nivel anterior a 2015, lo que ilustra la mayor presión a la que siguen sometidos los sistemas de asilo y acogida de la UE+.
- Los movimientos secundarios de solicitantes han llamado cada vez más la atención de los países de la UE+ y este tema se añadió a los debates sobre el funcionamiento actual del procedimiento de Dublín.
- Los países de la UE+ siguieron haciendo hincapié en el registro rápido y la recopilación de información detallada de los solicitantes en las primeras etapas del procedimiento de asilo, a fin de poder distinguir de una forma más eficaz entre las personas que necesitan protección y las que serán dirigidas al retorno. A ello se han sumado medidas para mejorar los procedimientos fronterizos.
- Se incrementaron los esfuerzos en todos los países de la UE+ para apoyar las necesidades de los solicitantes con vulnerabilidades, desde la identificación temprana y la provisión de garantías procedimentales hasta la mejora de las instalaciones de acogida especializadas y la elaboración de materiales de información adaptados, en particular, a los solicitantes menores no acompañados.
- Con un número considerable de casos pendientes en segunda instancia, los tribunales siguieron desempeñando un papel importante en la configuración de la aplicación práctica de las disposiciones del acervo europeo en materia de asilo.
- A pesar de los continuos esfuerzos de los países de la UE+ por encontrar soluciones para el retorno efectivo de las personas sin derecho a permanecer en la UE, incluidos los antiguos solicitantes de protección internacional, el número de retornos efectivos siguió siendo muy inferior al de las decisiones de retorno.
- A falta de grandes avances legislativos hacia la adopción del conjunto de reformas del SECA, se realizó una labor considerable en la aplicación de políticas y la cooperación práctica entre los países de la UE+ en materia de asilo.
- Las cuestiones fundamentales relativas a las fronteras exteriores de la UE siguieron ocupando un lugar destacado en el debate público, en particular en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento en el Mar Mediterráneo y el desembarco y la reubicación en condiciones de seguridad de los migrantes rescatados. El aumento de las corrientes migratorias a lo largo de la ruta del Mediterráneo Oriental aumentó la presión preexistente sobre los sistemas de asilo de los Estados miembros de la región. A fin de prestar asistencia a los Estados miembros de primera línea a lo largo de las rutas del Mediterráneo Central y Oriental, en 2019 la EASO mejoró y, cuando fue necesario, amplió su apoyo operativo a Chipre, Grecia, Italia y Malta.

Las tendencias esbozadas en el *Informe de la EASO sobre el asilo 2020* establecen el contexto para el año en curso. Además, el nuevo brote mundial de COVID-19 desempeñará un papel fundamental en la configuración de los avances relacionados con el asilo, al poner de relieve la necesidad de adoptar enfoques innovadores para garantizar el pleno respeto del derecho de asilo. Con el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo que está siendo redactado en la actualidad, las lecciones aprendidas de la pandemia de COVID-19 pueden ser valiosas para modernizar y mejorar los procedimientos de asilo en todos los países de la UE+.





ISBN 978-92-9485-523-7

