

# Resumen ejecutivo



## Informe anual de la EASO sobre la situación del asilo en la UE en 2018

24 de junio de 2019

*Printed by Bietlot in Belgium*

Manuscrito finalizado en junio de 2019

Ni la Oficina Europea de Apoyo al Asilo ni nadie que actúe en su nombre se responsabilizarán del uso que pudiera hacerse de esta información.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019

Print ISBN 978-92-9476-717-2 doi:10.2847/968200 BZ-02-19-250-ES-C  
PDF ISBN 978-92-9476-418-8 doi:10.2847/126227 BZ-02-19-250-ES-N

Imagen de cubierta: © European Asylum Support Office, Austin Tufigno

© Oficina Europea de Apoyo al Asilo, 2019

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Cualquier uso o reproducción de fotografías u otro material que no esté sujeto a los derechos de autor de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo requerirá la autorización de sus titulares.



# **Resumen ejecutivo**

## **Informe anual de la EASO sobre la situación del asilo en la UE en 2018**

24 de junio de 2019

# Resumen ejecutivo — Secciones

---

Resumen ejecutivo . . . . .	3
Avances a escala de la UE . . . . .	4
La protección internacional en la UE+. . . . .	9
Novedades importantes a escala nacional. . . . .	16
Funcionamiento del SECA . . . . .	18

# Resumen ejecutivo

---

## Introducción

El informe anual de la EASO sobre la situación del asilo en la Unión Europea en 2018 ofrece una visión exhaustiva de los avances que han tenido lugar en materia de protección internacional a escala europea y a nivel de los sistemas nacionales de asilo. A partir de una gran variedad de fuentes, el informe examina las principales tendencias estadísticas y analiza los cambios experimentados en los países de la UE+ en lo que respecta a su legislación, políticas, prácticas, así como a su jurisprudencia nacional. Aunque el informe se centra en ámbitos esenciales del Sistema Europeo Común de Asilo, a menudo hace referencias necesarias al contexto más amplio de la migración y los derechos fundamentales.



## Avances a escala de la UE

---

Se notificaron avances significativos en 2018 en materia de protección internacional en la Unión Europea.

Continuaron las negociaciones entre instituciones sobre las propuestas de reforma del asilo. En diciembre de 2017, el Consejo Europeo fijó un objetivo para alcanzar una posición con respecto a una reforma general antes de junio de 2018. Se observó un progreso considerable en cinco de las siete propuestas: **la Agencia de Asilo de la Unión Europea, el Reglamento Eurodac, el Reglamento del Marco de Reasentamiento de la Unión, el Reglamento de reconocimiento y la Directiva sobre las condiciones de acogida**, sobre los cuales los colegisladores llegaron a un acuerdo político general antes de junio de 2018, que era el plazo establecido. Aun así, persistieron las divergencias sobre una serie de temas controvertidos, y la mayoría de los Estados miembros mostró reservas a la hora de adoptar una o más de las propuestas de reforma del asilo antes de que todas estuvieran preparadas para su adopción, a pesar de los beneficios que comporta adoptar cada propuesta individual por separado. Desde entonces, si bien se ha observado un ligero progreso a nivel técnico, el Consejo no ha podido adoptar una posición con respecto al **Reglamento de Dublín** y al **Reglamento sobre el procedimiento de asilo**. Por consiguiente, todavía no se ha finalizado la reforma del asilo. En 2018, el Parlamento Europeo adoptó su posición con respecto al Reglamento sobre el procedimiento de asilo, lo que significa que adoptó posiciones sobre todos los expedientes del SECA. A lo largo de las negociaciones sobre las propuestas de

reforma del asilo, el aumento de la solidaridad entre países y el sentimiento de responsabilidad compartida se han señalado como los elementos fundamentales para el funcionamiento y la futura calibración del SECA.

En consonancia con su responsabilidad de garantizar la correcta aplicación de la legislación de la UE, la Comisión Europea tomó medidas en el marco de los procedimientos de infracción con respecto a Bulgaria, Hungría, Polonia y Eslovenia.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictó dieciséis sentencias sobre referencias a resoluciones prejudiciales que interpretan el Reglamento de Dublín, la Directiva sobre procedimientos de asilo y la Directiva de reconocimiento. A pesar de haber dos asuntos pertinentes pendientes, no se dictó ninguna resolución con respecto a la Directiva sobre condiciones de acogida.

**El aumento de la solidaridad entre países de la UE+ y el sentimiento de responsabilidad compartida se han definido como los elementos fundamentales para el funcionamiento y la calibración del SECA.**

En particular, el TJUE analizó cuestiones relativas a los aspectos técnicos de la aplicación de las peticiones de toma a cargo y de readmisión en virtud del Reglamento Dublín III, tales como los plazos aplicables en las distintas fases del procedimiento de Dublín; las pruebas presentadas por los solicitantes para fundamentar las alegaciones relativas a sus creencias religiosas y el riesgo de persecución por motivos religiosos; la importancia de evaluar individualmente las peticiones de asilo, lo cual debe llevarse a cabo en el contexto de las circunstancias personales del solicitante; la evaluación de los hechos y las circunstancias relacionados con la orientación sexual declarada por el solicitante; la elegibilidad para la protección subsidiaria de los solicitantes que han sido víctimas de torturas, en caso de que se les pueda privar intencionadamente de recibir atención psicológica adecuada si son devueltos a su país de origen, incluso si ya no existe riesgo de volver a ser torturados; la tramitación de solicitudes presentadas por personas inscritas en el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (OOPS); los motivos de exclusión en el contexto de la protección subsidiaria; las prestaciones de la seguridad social para refugiados con permisos de residencia temporales; la aplicación de los conceptos de país seguro; la definición más precisa de los procedimientos relacionados con los recursos en la segunda instancia; y la reagrupación familiar de menores no acompañados que llegan a la mayoría de edad después de haber presentado una solicitud.

La Agenda Europea de Migración continuó aplicándose en 2018; su aplicación se resumió en la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de la Agenda Europea de Migración. Los avances pertinentes a lo largo de 2018 reflejaron

el esfuerzo coordinado para transformar las respuestas *ad hoc* en soluciones duraderas y con proyección de futuro en el ámbito del asilo. Mientras también se desarrollan medidas estructurales a largo plazo, la Comisión ha identificado una serie de medidas inmediatas para abordar cuestiones urgentes en las rutas del Mediterráneo occidental, central y oriental, incluida la ayuda a Marruecos, la mejora de las condiciones de los migrantes en Libia prestando especial atención a los más vulnerables y la optimización de los flujos de trabajo operacionales en las islas griegas.

## En Grecia...

**Medidas centradas en la mejora de las condiciones de vida en los puntos críticos con especial atención a satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables.**



En **Grecia**, el planteamiento de los puntos críticos se está aplicando junto con la Declaración UE-Turquía, uno de cuyos objetivos es evitar que se abran nuevas rutas marítimas o terrestres de migración ilegal de Turquía a la UE. Ante la continua presión migratoria y el escaso número de retornos, el planteamiento de los puntos críticos ha desempeñado un papel clave a la hora de estabilizar la situación en las islas. Las medidas se centraron en la mejora de las condiciones de vida en los puntos críticos, con especial atención a satisfacer las necesidades de

los grupos vulnerables. Estas iniciativas se complementaron con el aumento de la capacidad de acogida en el continente y con legislación nueva relativa a un sistema nacional de tutela para menores. Al mismo tiempo, la superpoblación en las islas ha causado una fuerte presión sobre las infraestructuras, el servicio médico y la gestión de residuos, mientras que han aumentado las tensiones entre los migrantes y partes de la población. En marzo de 2019, tres años después de la celebración de la Declaración UE-Turquía, la Comisión publicó un informe que presentaba información sobre los resultados acumulados durante sus tres años de aplicación.

Cabe destacar que las llegadas irregulares de Turquía a las islas griegas siguen siendo un 97 % inferiores al período anterior a la entrada en funcionamiento de la Declaración, mientras que la pérdida de vidas humanas en el mar disminuyó drásticamente. Al mismo tiempo, a lo largo de 2018, se ha observado un aumento significativo del número de entradas irregulares de Turquía a Grecia por la frontera terrestre, y aproximadamente la mitad de los individuos que cruzan la frontera son ciudadanos turcos. Esto demuestra que es necesario intensificar el apoyo en la frontera. Desde marzo de 2019, 20 292 refugiados sirios han sido reubicados de Turquía a países de la UE+, mientras que se ha asignado un total de 192 millones EUR del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) para apoyar la admisión legal de sirios provenientes de Turquía. Asimismo, en los años 2016-2019, se canalizó un total de 6 000 millones EUR a través del Mecanismo para los refugiados en Turquía, la mitad provenía de fondos de la UE; y la otra mitad, de contribuciones nacionales individuales de los países de la UE+. Es necesario avanzar más en la aplicación de los retornos a Turquía de las islas griegas.

## En Italia...

**Los organismos de la UE siguieron respaldando la aplicación del planteamiento de puntos críticos adaptando la dotación de personal a las necesidades existentes.**



En **Italia**, los organismos de la UE siguieron respaldando la aplicación del planteamiento de puntos críticos adaptando la dotación de personal a las necesidades existentes. En 2018, la contribución de la UE para la aplicación del planteamiento de puntos críticos en Italia incluyó, entre otras actividades, un control secundario, la prestación de asistencia médica y la mediación intercultural. Además, la UE aportó ayuda financiera y el despliegue de expertos para apoyar la realización de controles, el registro, la identificación y la prestación de información a los migrantes.

A lo largo de 2018, el desembarco de migrantes y refugiados rescatados en el mar Mediterráneo desencadenó el debate sobre la solidaridad, la responsabilidad compartida y el desarrollo de un planteamiento de la UE más sistemático y coordinado sobre el desembarco, la primera acogida, el registro y la reubicación. Con este fin, partiendo de la experiencia de las soluciones *ad hoc* para los desembarcos que se aplicaron durante el verano de 2018, se planteó la idea de establecer disposiciones provisionales, que podrían servir como una solución puente hasta que se aplique el nuevo Reglamento de Dublín. Estas disposiciones provisionales podrían desarrollarse en el

marco de un plan de trabajo paso a paso transparente, basado en el entendimiento mutuo de los intereses compartidos, que garantizaría la prestación de ayuda operativa y efectiva por parte de la Comisión, los organismos de la UE y otros Estados miembros a los Estados miembros afectados.

El reasentamiento y las admisiones humanitarias son mecanismos clave que ofrecen una vía segura y legal hacia la UE+ a las personas que necesitan protección internacional, al tiempo que alivian la presión que sufren los países que acogen gran cantidad de refugiados.

**Las disposiciones provisionales para los desembarcos, desarrolladas en el marco de un plan de trabajo paso a paso transparente, basado en el entendimiento mutuo de los intereses compartidos, podrían garantizar la prestación de ayuda operativa y efectiva por parte de la Comisión, los organismos de la UE y otros Estados miembros a los Estados miembros con mucha presión.**

Conclusiones  
Principales

Durante 2015-2017, mediante los distintos programas de reasentamiento de la UE, se reasentó en Europa a un total de 27 800 personas, mientras que en el marco del nuevo Programa europeo de reasentamiento, 20 Estados miembros de la UE han prometido que antes de finales de octubre de 2019 se ejecutarían más de 50 000 plazas de reasentamiento, lo cual convierte esta iniciativa en la mayor labor de reasentamiento que ha realizado la UE hasta la fecha. Desde marzo de 2019, se han materializado más de 24 000 reasentamientos. Junto con el Programa europeo de reasentamiento, los programas nacionales de reasentamiento también desempeñan un papel a la hora de proporcionar una vía segura y legal para los individuos que necesitan protección. Por último, los programas de admisión humanitaria, incluidas las iniciativas de patrocinio privadas que se aplican en una serie de países de la UE+, contribuyen de manera significativa para lograr el mismo fin.

En cuanto a la dimensión exterior de la política migratoria de la UE, en 2018, la UE siguió cooperando con socios externos para abordar de manera constructiva la cuestión de la migración mediante un planteamiento exhaustivo basado en el multilateralismo. Entre los puntos destacables del progreso logrado a este respecto en 2018, se incluyen la asignación de más recursos para aplicar los programas en el marco del Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para África y el Fondo de Inversiones Exteriores; la lucha contra las redes de tráfico de personas a través de medidas operativas para mejorar la cooperación policial; el fomento de la readmisión y los retornos organizados en diálogo con países socios, así como proporcionar ayuda para la reintegración; la mejora de la gestión de fronteras mediante la firma de acuerdos de operaciones conjuntas

en ambos lados de las fronteras comunes, formaciones e intercambio de conocimientos especializados; y la prestación de ayuda para proteger a los refugiados y los migrantes en el extranjero. Entre las futuras medidas relativas a la dimensión exterior de la política migratoria de la UE, se incluyen la celebración de acuerdos

de estatuto con los países de los Balcanes Occidentales; el desarrollo de nuevos acuerdos de readmisión con países terceros; y la ampliación de las asociaciones operativas con terceros países en los ámbitos de las investigaciones conjuntas, el desarrollo de capacidades y el intercambio de funcionarios de enlace.

# La protección internacional en la UE+



**Las 664 480 solicitudes de protección internacional en la UE+ mostraron una disminución por tercer año consecutivo, esta vez del 10 %. Si bien el número de solicitudes se mantuvo notablemente estable a lo largo de 2018, la estabilidad relativa a escala de la UE+ oculta una marcada diferencia entre Estados miembros y entre nacionalidades.**

En lo que se refiere a las tendencias estadísticas, en 2018 se registraron 664 480 solicitudes de protección internacional en los países de la UE+, lo que muestra una disminución por tercer año consecutivo, esta vez del 10 %. Alrededor del 9 % de todas las solicitudes representaban solicitudes repetidas. El número de solicitudes presentadas en la UE+ se acercaba al de 2014, cuando se

presentaron 662 165 solicitudes. Cabe destacar que, si bien el número de solicitudes se mantuvo notablemente estable a lo largo de 2018, la estabilidad relativa a escala de la UE+ oculta una marcada diferencia entre Estados miembros y entre las nacionalidades de los solicitantes. La presión migratoria en las fronteras exteriores de la UE ha disminuido por tercer año consecutivo. Se produjo un auge de las detecciones en la ruta del Mediterráneo occidental (más del doble), lo que igualó el número de detecciones al de la ruta del Mediterráneo oriental (unas 57 000 en cada una).

Siria (desde 2013) (13 %), Afganistán e Irak (7 % cada uno) fueron los tres países de origen principales de los solicitantes en la UE+, entre los tres representan más de un cuarto de todos los solicitantes de 2018 (27 %).

Entre las diez nacionalidades de origen principales, también se incluyen Pakistán, Nigeria, Irán, Turquía (4 % cada uno), Venezuela, Albania y Georgia (3 % cada uno).

En los países vecinos de Siria (Irak, Jordania, Líbano, Turquía, Egipto) y otros países del norte de África, ACNUR indicó que el número de refugiados sirios registrados a finales de 2018 ascendía aproximadamente a 5,7 millones.

En 2018, al igual que en años anteriores, algo más de dos tercios del total de los solicitantes eran hombres y un tercio eran mujeres. Cerca de la mitad de los solicitantes tenían entre 18 y 35 años y casi un tercio eran menores.

En 2018, aproximadamente 20 325 menores no acompañados solicitaron protección internacional en la UE+, lo que señala una marcada disminución del 37 % en comparación con 2017. El porcentaje de menores no acompañados con relación a todos los solicitantes era del 3 %, parecido al de 2017. Casi tres cuartas partes del total de las solicitudes se presentaron solo en cinco países de la UE+: Alemania, Italia, Reino Unido, Grecia y Países Bajos.

En cuanto a los países receptores, en 2018, la mayoría de las solicitudes de asilo se presentaron en Alemania, Francia, Grecia, Italia y España. Estos cinco países representaron conjuntamente casi tres cuartas partes del total de solicitudes presentadas en la UE+. Pese a la disminución del 17 % en comparación con 2017, Alemania fue el país que recibió más solicitudes (184 180) por séptimo año consecutivo.

En Francia, las solicitudes aumentaron por cuarto año consecutivo y llegaron a las 120 425 en 2018, el nivel más elevado registrado en Francia hasta el momento. Grecia se convirtió en el tercer país con más solicitudes presentadas en la UE+ en 2018, que siguió aumentando por quinto año consecutivo y llegó a las 66 965 solicitudes. Se produjo un cambio significativo en Italia, donde las solicitudes disminuyeron un 53 %. España se mantuvo en la quinta posición, sin embargo las solicitudes aumentaron de 36 605 en 2017 a 54 050 en 2018.

Esto señala una importante tendencia variada mencionada al principio de esta sección: el descenso global de solicitudes del 11 % entre 2017 y 2018 en la UE+ se reflejó en algo más de la mitad

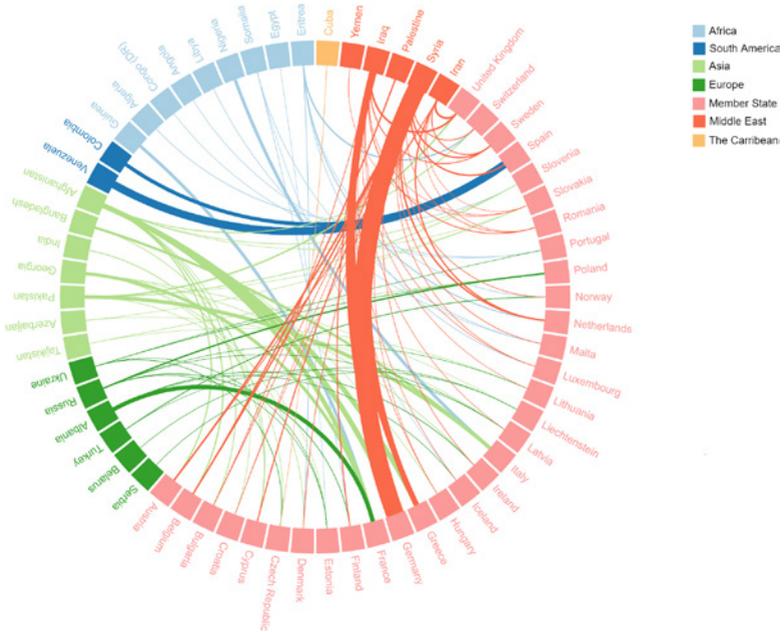
del conjunto de países de la UE+, mientras que en la otra mitad, las solicitudes aumentaron, y en algunos países de manera considerable. Los cinco países con más recepciones per cápita fueron **Chipre, Grecia, Malta, Liechtenstein y Luxemburgo**.

Los flujos de asilo principales, más específicamente, las diádas de nacionalidades en los países receptores, aportan un panorama ligeramente más matizado que las consideraciones independientes de países de origen y países receptores.

Los diez flujos principales de 2018 se dirigieron a Alemania, Francia, Grecia y España. A pesar de ser el cuarto país con más recepciones a nivel general, Italia no fue receptora de los diez flujos principales; probablemente, ello se deba a la reducción de nacionalidades específicas que presentan la solicitud en Italia y también a la diversificación de las solicitudes.

Los diez flujos principales incluyen siete nacionalidades, y todas se encuentran entre las diez nacionalidades de origen principales de 2018: a pesar de la reducción general de solicitudes, Alemania recibió al menos seis de los diez mayores flujos de nacionalidades específicas: sirios, iraquíes, afganos, iraníes, nigerianos y turcos. Grecia recibió dos de los flujos principales (sirios a Grecia y afganos a Grecia). Tanto España como Francia solo recibieron uno de los flujos principales: venezolanos a España (la segunda mayor afluencia específica a un país de la UE+ en 2018) y afganos a Francia. Los paquistaníes, albanos y georgianos se encontraban entre las diez nacionalidades de origen más comunes en la UE+ en general.

## Principales solicitudes de protección internacional en 2018, por país de la UE+ y nacionalidad de origen



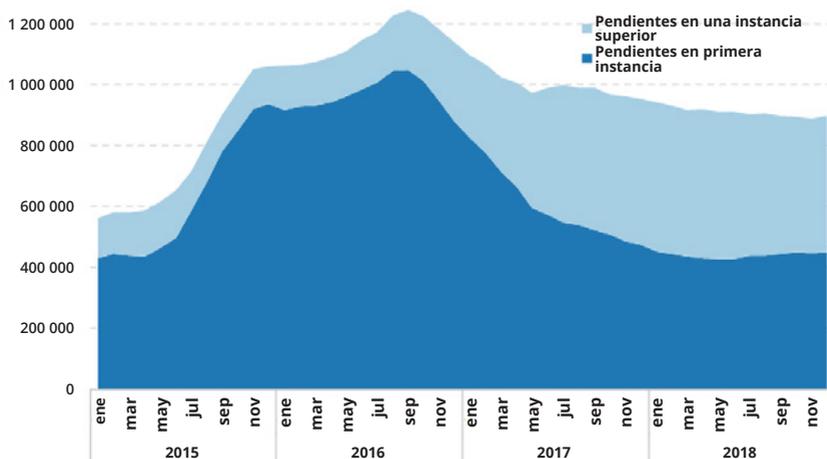
Fuente: Eurostat

En general, en 2018, se retiraron aproximadamente 57 390 solicitudes en los países de la UE+, en torno a la mitad de las retiradas en 2017. El porcentaje de retirada de solicitudes respecto del número total de solicitudes presentadas en la UE+ fue del 9 %, un porcentaje inferior al de años anteriores. De acuerdo con los datos de la EASO, y al igual que en años anteriores, cerca de cuatro quintas partes de las retiradas fueron implícitas.

En lo que se refiere a los casos pendientes, a finales de 2018, alrededor de 896 560 solicitudes en la UE+ estaban a la espera de una resolución definitiva, lo que representa una disminución del 6 % en comparación con 2017.

El número de casos pendientes a finales de 2018 fue notablemente superior al de finales de 2014; sin embargo, se registró un descenso por segundo año consecutivo. Cabe destacar que el número de casos pendientes en primera instancia fue prácticamente igual al número de casos pendientes en segunda instancia y en instancias superiores, cada uno ascendía a unos 448 000. En consecuencia, a finales de 2018, la presión que sufrirían los sistemas nacionales de asilo parecía estar distribuida equitativamente entre las autoridades de asilo y los órganos judiciales.

## Casos pendientes en primera (azul oscuro) y última (azul claro) instancia, 2015-2018



Fuente: Eurostat y datos del EPS de la EASO.

Las cinco nacionalidades principales a la espera de una resolución definitiva siguieron siendo las mismas que en 2017, a saber **afganos, sirios, iraquíes, nigerianos y paquistaníes**. Si bien las solicitudes de cada una de estas nacionalidades disminuyeron, todavía constituyen más de la mitad de las solicitudes en la UE+. A finales de 2018, **Alemania** siguió siendo el país con el mayor número de casos pendientes en todas las instancias, a pesar de una leve reducción en comparación con el año anterior. **Italia** siguió siendo el segundo país de la UE+ con el mayor número de casos pendientes, pero esta cantidad disminuyó casi una tercera parte en comparación con la cantidad a finales de 2017.

**España** tuvo el aumento más importante de casos pendientes, que se dobló hasta llegar casi a los 79 000 a finales de 2018. En Grecia también se produjo un incremento absoluto considerable, en que el

número de casos superó los 76 000. En Francia también se observaron más casos pendientes que en el año anterior, casi hasta los 53 000. Al mismo tiempo, en aproximadamente la mitad de los países de la UE+, los casos pendientes disminuyeron. En seis países, la reducción superó los mil casos; además, en cuatro de ellos (Alemania, Italia, Austria y Suecia), el descenso fue de más de 10 000 casos.

En general, los avances en el número de casos pendientes parecen estar muy vinculados a nuevas solicitudes de asilo. Los países con la mayor reducción en el número de casos pendientes también fueron los que experimentaron el descenso más importante de solicitudes de asilo a lo largo de 2018. También se produjo lo opuesto: los tres países con los incrementos más notables en el número de casos pendientes también tuvieron los aumentos más significativos de solicitudes de asilo.

Los países de la UE+ dictaron 601 525 resoluciones en primera instancia en 2018, un gran descenso del 39 % en comparación con 2017. Por lo tanto, en general en 2018, las solicitudes presentadas en la UE+ superaron a las resoluciones dictadas. La mayoría de las resoluciones (367 310, o el 61 %) fueron negativas; no concedían ningún tipo de protección. Cerca de 234 220 resoluciones fueron positivas; de las cuales, la mayoría concedió el estatuto de refugiado (129 685 o el 55 % de todas las decisiones positivas), y un porcentaje inferior otorgó protección subsidiaria (63 100 o el 27 %) o protección humanitaria (41 430 o el 18 %). Si bien en general se dictaron menos resoluciones positivas, en comparación con el año anterior, un porcentaje superior de resoluciones positivas otorgaba el estatuto de refugiado. En lo que se refiere al volumen de resoluciones en primera instancia dictadas en cada país, la mayoría de ellas se dictó en **Alemania** (30 % de todas las resoluciones), **Francia** (19 %) e **Italia** (16 %). En conjunto, estos tres países dictaron cerca de dos tercios de todas las resoluciones dictadas en la UE+.

La tasa total de reconocimiento de la UE+ de resoluciones en primera instancia en 2018 fue del 39 %, descendiendo así 7 puntos porcentuales en relación con el año anterior. Esta reducción se debió principalmente a una caída de las tasas de reconocimiento para varias nacionalidades de origen y, en particular, para aquellas con un elevado número de resoluciones dictadas. Se registraron tasas de reconocimiento inferiores en comparación con el año anterior para los solicitantes de Somalia, Irán, Irak, Eritrea y Siria. En cambio, se observó una variación al alza para los solicitantes de Venezuela, China, El Salvador y Turquía.

Las tasas de reconocimiento más elevadas de la UE+ se registraron para los

solicitantes de Yemen (89 %), Siria (88 %) y Eritrea (85 %), y las tasas de reconocimiento más bajas fueron para los solicitantes de Moldavia (1 %), Macedonia del Norte (2 %) y Georgia (5 %).



Las tasas de reconocimiento tendían a variar entre los países de la UE+, tanto en los valores relativamente bajos como en los altos de las tasas de reconocimiento, en particular, para los solicitantes de Afganistán, Irán, Irak y Turquía. Las variaciones de las tasas de reconocimiento fueron más reducidas para los solicitantes de Albania, Bangladés y Nigeria, así como para los solicitantes eritreos y sirios.

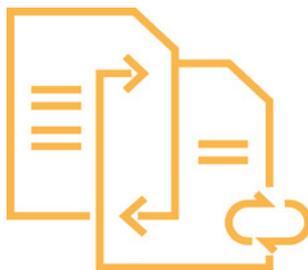
Para las ciudadanía individuales, la variación en las tasas de reconocimiento

entre los países de la UE+ puede indicar, hasta cierto punto, una falta de armonización en lo que se refiere a las prácticas de toma de decisiones (debido a una evaluación diferente de la situación en un país de origen, una interpretación diferente de los conceptos jurídicos o debido a la jurisprudencia nacional). Sin embargo, también puede indicar que incluso entre solicitantes del mismo país de origen, algunos países de la UE+ pueden recibir a individuos con motivos muy diferentes para la protección, como, por ejemplo, minorías étnicas específicas, personas de determinadas regiones dentro de un país o solicitantes que son niños no acompañados.

En cuanto al examen de las solicitudes de protección internacional en primera instancia, los Estados miembros pueden utilizar procedimientos especiales, como zonas aceleradas, zonas fronterizas o procedimientos prioritarios, sin dejar de respetar los principios y garantías básicos previstos en la legislación europea en materia de asilo. Aunque la mayoría de las resoluciones en primera instancia dictadas en la UE+ aplicando un procedimiento acelerado o en frontera dio lugar a la denegación de la solicitud en una proporción notablemente superior a la de las decisiones adoptadas por el procedimiento ordinario, en algunos casos se concedió la protección internacional por procedimientos especiales. De acuerdo con datos intercambiados en el marco del sistema de alerta rápida y capacidad de respuesta de la EASO, la tasa de reconocimiento para las resoluciones de primera instancia dictadas mediante procedimientos acelerados llegó al 11 %, mientras que la tasa para las que se tomaron mediante un procedimiento en frontera fue del 12 %.

En cuanto a las resoluciones dictadas en un recurso o revisión, en 2018, los países

de la UE+ dictaron 314 915 resoluciones en segunda instancia o en una instancia superior, lo que supuso un incremento del 9 % en comparación con 2017. Además, en 2018 un porcentaje mayor de resoluciones definitivas otorgaba alguna forma de protección: la tasa de reconocimiento de resoluciones dictadas en una instancia final fue del 37 %, mientras que en 2017 fue del 33 %. Tres países de la UE+ dictaron tres cuartas partes de todas las resoluciones definitivas de 2018: Alemania, Francia o Italia. El marcado aumento del número de resoluciones definitivas dictadas para solicitantes de países de África Occidental, tales como Gambia, Costa de Marfil, Nigeria y Senegal, representó un importante avance.



Para el funcionamiento del sistema de Dublín en 2018, se pueden notificar varios avances sobre la base de los datos de la EASO, que indican un descenso general del 5 % del número de resoluciones sobre las solicitudes en el marco del Reglamento de Dublín. Además, veintiocho países de la UE+ intercambiaron de manera regular datos sobre las resoluciones que recibieron sobre sus solicitudes en el marco del Reglamento de Dublín salientes en 2018. El Reino Unido compartió datos relativos al período de agosto a diciembre de 2018. Los veintiocho países de la UE+ recibieron 138 445 decisiones sobre sus solicitudes en el marco del Reglamento de Dublín salientes y, si se tiene en cuenta la información parcial

del Reino Unido, el número asciende a 139 984. En 2018, el porcentaje de decisiones en el marco del Reglamento de Dublín recibidas para las solicitudes de asilo fue del 23 %, un ligero aumento en comparación con 2017. Esto puede significar que un número elevado de solicitantes de protección internacional siguió realizando movimientos secundarios en los países de la UE+. **Alemania y Francia** recibieron la mayoría de las resoluciones sobre solicitudes en el marco del Reglamento de Dublín, dando cuenta del 37 % y el 29%, respectivamente. Entre otros países que recibieron un elevado número de respuestas en 2018, se incluyen **Países Bajos, Bélgica, Austria, Italia, Suiza y Grecia**. Entre los cambios más importantes en comparación con 2017, se cuenta un aumento significativo de las resoluciones en el marco del Reglamento de Dublín dictadas por **Grecia y España**. Al mismo tiempo, disminuyó el número de asuntos en los que se utilizó la cláusula discrecional con respecto a Grecia. Sin embargo, este descenso fue muy leve en comparación con el incremento de las resoluciones griegas.

La tasa de aceptación general para las resoluciones sobre solicitudes en el marco del Reglamento de Dublín en 2018 fue de 67 %, 8 puntos porcentuales menos que en 2017, mientras que persistió la variación en las tasas de aceptación de un país a otro. La mayoría de las decisiones en el marco del Reglamento de Dublín en 2018 implicaban a ciudadanos de Afganistán (9 % del total), Nigeria (8 %), Irak (6 %) y Siria (6 %). Además, en 2018 se invocó el artículo 17, apartado 1, del Reglamento de Dublín, denominado cláusula discrecional o de soberanía, más de 12 300 veces; en casi dos tercios de todos los casos, la cláusula discrecional se aplicó en Alemania.

Dos quintas partes de los casos en que se invocó el artículo 17, apartado 1, identificaron a Italia como el país socio al que se pudo haber enviado una solicitud; el 22 % identificó a Grecia; y el 9 %, a Hungría. En 2018, los países que presentaron información ejecutaron más de 28 000 traslados. Teniendo en cuenta los veintiséis países de la UE+ que informaron de manera regular tanto en 2017 como en 2018, el número global de traslados ejecutados aumentó alrededor del 5 %. **Alemania** realizó casi una tercera parte de los traslados en 2018, mientras que **Grecia y Francia** también ejecutaron muchos traslados. Más de la mitad de los trasladados fueron a **Alemania e Italia**. Otros países que también recibieron cantidades importantes de traslados fueron **Francia, Suecia, Reino Unido, España y Suiza**.

En general, los avances principales en los países de la UE+ en lo que respecta a los procedimientos de Dublín reflejaron el volumen de casos que necesitaban ser tramitados; los importantes cambios organizativos en varios países de la UE+; la evaluación del mejor interés del menor en el contexto de los procedimientos de Dublín; la reanudación de las peticiones a Grecia de toma a cargo o de readmisión de solicitantes por parte de una serie de países de la UE+; la celebración de acuerdo bilaterales entre varios países de la UE+ para facilitar los procedimientos de Dublín y mejorar las opciones de transferencia; y las medidas para garantizar la identificación correcta y oportuna de los solicitantes vulnerables y sus necesidades especiales en el contexto de los procedimientos de Dublín. Al igual que en 2016 y 2017, la suspensión (total o parcial) de las transferencias de Dublín a Hungría también continuó a lo largo de 2018.

# Novedades importantes a escala nacional



Varios países de la UE+ **modificaron su legislación** en materia de protección internacional. Por ejemplo, Austria, Bélgica, Eslovaquia, Francia, Hungría e Italia realizaron cambios significativos, mientras que otros países también modificaron su legislación en diversos ámbitos relacionados con el asilo. A fin de calibrar la integridad de sus sistemas nacionales de asilo, los países de la UE+ introdujeron en 2018 políticas y prácticas que pretendían identificar rápidamente solicitudes de protección injustificadas y garantizar que no se perdían recursos financieros, humanos y tiempo en estas solicitudes.



Estas **medidas** incluían iniciativas para establecer, lo antes posible, la identidad de los solicitantes, incluyendo su edad, país de origen y ruta de viaje; evaluar cualquier cuestión de seguridad posible; valorar mejor la credibilidad de las declaraciones de los solicitantes; y determinar si los beneficiarios de la protección internacional todavía necesitan protección. Las mejoras logradas en la facilitación de información a los solicitantes y beneficiarios de protección en materia de derechos y obligaciones en cada fase del proceso también pretendían evitar un uso incorrecto involuntario del procedimiento de asilo.



A fin de **mejorar la eficiencia** de los sistemas de asilo, las iniciativas llevadas a cabo por los países de la UE+ se centraron en la reorganización de procedimientos para optimizar la asignación y el uso de recursos disponibles; el énfasis en la recopilación de información

por parte de los solicitantes en las primeras fases del proceso; la digitalización y el uso de las nuevas tecnologías; y la priorización o el tratamiento rápido de las solicitudes. Por último, en 2018, las actividades para mejorar y mantener la calidad en el funcionamiento de los sistemas de asilo consistieron en la formación del personal en función de las necesidades vigentes en los países de la UE+, la revisión de los materiales orientativos existentes y el establecimiento de sistemas de control de la calidad y de herramientas de apoyo para la toma de decisiones sobre solicitudes de protección.



**En 2018, la EASO continuó cumpliendo su mandato al facilitar la cooperación práctica entre los Estados miembros y brindar apoyo a los países cuyos sistemas de asilo y recepción estaban sometidos a presión.**

Al mismo tiempo, la EASO continuó cumpliendo su mandato al facilitar la cooperación práctica entre los países de la UE+ y brindar apoyo a los países cuyos sistemas de asilo y recepción estaban sometidos a presión; es decir, Bulgaria,

donde se completó el plan de apoyo especial, Chipre, Italia y Grecia. Este apoyo se adaptó a las necesidades de cada país e incluyó ayuda para prestar información a los solicitantes; el tratamiento de registros y de peticiones de toma a cargo y readmisión de Dublín; la organización de actividades en el ámbito de la IPO; la mejora de la capacidad de acogida, en particular en lo que se refiere a los

menores no acompañados; la prestación de apoyo al procedimiento de asilo, la acogida y el desarrollo de capacidades a la hora de aplicar el SECA; y el apoyo en la gestión de expedientes atrasados. La EASO también fomentó su diálogo con la sociedad civil mediante la organización de reuniones temáticas sobre ámbitos clave de interés.

# Funcionamiento del SECA

**En 2018, los países de la UE+ introdujeron una serie de cambios en las primeras fases del procedimiento de asilo con el fin de obtener el máximo de información posible de los solicitantes y cuanto antes.**

Se observaron avances importantes en las principales áreas temáticas del Sistema Europeo Común de Asilo:

En lo que respecta al acceso al procedimiento, en 2018, como tendencia general, los países de la UE+ introdujeron una serie de cambios en las primeras fases del procedimiento con el fin de obtener el máximo de información posible de los solicitantes en una fase temprana. Estos cambios consistieron en establecer centros de recepción, introducir nuevas tecnologías para mejorar la identificación de los solicitantes, y ampliar las obligaciones de los solicitantes para cooperar con las autoridades y aportar la documentación necesaria en una fase temprana del procedimiento. También se proporcionó más información sobre el proceso a los solicitantes, incluso información sobre el retorno voluntario. Al mismo tiempo, el debate sobre el desembarco de migrantes rescatados en el mar Mediterráneo planteó cuestiones fundamentales sobre un enfoque sistémico en toda la UE para proporcionar a las personas rescatadas en el mar un acceso seguro y efectivo al procedimiento. En general, los agentes de la sociedad civil plantearon varios problemas en una serie de países de la UE+ con respecto al acceso efectivo al territorio y el acceso al procedimiento de asilo, incluidos los retrocesos forzados

en las fronteras y la existencia de obstáculos prácticos a la hora de acceder al procedimiento de manera efectiva y en un plazo razonable.

Las personas que buscan protección internacional necesitan información para entender qué recursos están disponibles para abordar sus necesidades de protección y circunstancias personales al llegar a Europa. En 2018, las administraciones nacionales de los países de la UE+ y la sociedad civil siguieron reforzando sus actividades para proporcionar información precisa y exhaustiva a las personas que solicitaban protección internacional. Asimismo, la información que proporcionaban las autoridades de la UE+ fue ampliada para incluir derechos y obligaciones en el contenido de la protección, así como con la integración, e incluir la organización de sesiones de formación inicial para solicitantes o beneficiarios del estatuto de refugiado y del estatuto de protección subsidiaria, en los países de acogida. El acceso a la información para los menores no acompañados siguió constituyendo una prioridad en toda la UE+, mientras que en 2018 se observó un aumento del uso de herramientas de comunicación y tecnologías nuevas para aumentar la accesibilidad.

La asistencia jurídica y la representación legal también son una condición necesaria para el acceso efectivo de los solicitantes al proceso de asilo. En 2018, los cambios que introdujeron los países de la UE+ en el ámbito de la asistencia jurídica y la representación legal consistieron en la ampliación de la asistencia a distintas fases del proceso de asilo y, en ocasiones, en cambios en los agentes

implicados en la prestación de servicios jurídicos. Junto con las iniciativas llevadas a cabo por las autoridades, los agentes de la sociedad civil, en particular las organizaciones con experiencia operativa, también desempeñaron un papel a la hora de identificar desafíos y limitaciones existentes.

La interpretación efectiva es una condición indispensable para la comunicación adecuada entre el solicitante y las autoridades en cada fase del proceso de asilo, desde el acceso al procedimiento hasta las fases de solicitud, examen y recurso. A pesar del descenso del número de solicitudes en 2018, la diversidad lingüística de los solicitantes permaneció prácticamente en los mismos niveles de 2017, lo que sitúa la interpretación al frente de las necesidades procesales.

En general, los marcos jurídicos y políticos nacionales se mantuvieron estables en gran medida en lo que se refiere a la interpretación, con pequeños cambios que aspiraban a aclarar aspectos procesales de la prestación de la interpretación. Entre los problemas identificados en los países de la UE+ en este ámbito se incluyen, en ocasiones, la falta de recursos humanos disponibles en determinadas fases del procedimiento de asilo y las cualificaciones insuficientes de los intérpretes involucrados en el proceso.

En cuanto al examen de las solicitudes de protección internacional en primera instancia, los Estados miembros pueden utilizar procedimientos especiales, como procedimientos acelerados, zonas fronterizas o procedimientos prioritarios, sin dejar de respetar los principios y garantías básicos previstos en la legislación europea en materia de asilo. En **Italia**, el denominado Decreto de inmigración y seguridad introdujo procedimientos simplificados y acelerados para

el examen de solicitudes, a fin de evitar las solicitudes fraudulentas y reducir el tiempo de tratamiento. En 2018, en **Grecia** siguió aplicándose un procedimiento específico de tratamiento rápido en frontera, en ejecución de la Declaración UE-Turquía, que se aplicaba a las personas que solicitaban protección internacional en las islas de Lesbos, Quíos, Samos, Leros y Kos. En **Francia**, se introdujeron cambios, entre otros, en los plazos aplicables en el contexto de los procedimientos acelerados. En cuanto a los procedimientos de admisibilidad, en varios países de la UE+, se perfeccionó la explicación de las condiciones de inadmisibilidad, mientras que se utilizaron con frecuencia conceptos de país seguro y varios países revisaron y modificaron sus listas nacionales de países de origen seguros.

En 2018, las disposiciones que establecían los procedimientos habituales en primera instancia se mantuvieron relativamente estables a escala nacional en los países de la UE+. Las modificaciones políticas y legislativas importantes que influyeron, por ejemplo, en el **Acceso al procedimiento** o los **Procedimientos especiales**, también repercutieron en este aspecto, pero en general, los países no notificaron modificaciones importantes que habrían producido la revisión completa de la legislación, las políticas y las prácticas del procedimiento habitual. Los cambios adoptados pretendían principalmente mejorar la eficiencia del proceso en general, al igual que se señaló en el Informe anual de 2017.

Los cambios efectuados implicaron la revisión de los plazos aplicables para el procedimiento de asilo; la introducción de nuevas tecnologías para la gestión electrónica de las solicitudes; los cambios en el alcance personal de las solicitudes; la disponibilidad de asistencia jurídica en

la primera instancia; la ampliación de la cooperación y la comunicación entre las distintas autoridades en la primera instancia; los cambios en el alcance de los motivos de exclusión; y las iniciativas para proporcionar apoyo y orientación constantes al personal involucrado en el proceso de toma de decisiones en la primera instancia.



### La interpretación, una necesidad procesal

**En 2018, la diversidad lingüística de los solicitantes permaneció prácticamente en los mismos niveles de 2017, lo que sitúa la interpretación al frente de las necesidades procesales.**

En el ámbito de la acogida, en 2018, los avances en los países de la UE+ incluyeron la organización general de los sistemas de acogida en respuesta a las tendencias de las solicitudes, incluidos los programas de redistribución y ubicación y los tipos de centros de acogida cambiantes. Mientras que algunos países redujeron significativamente su capacidad de acogida, otros siguieron trabajando para aumentar el número de plazas disponibles para igualar el incremento del número de solicitudes a escala nacional. La organización de la acogida se ha reconfigurado con el creciente número de centros de llegada en todos los países de la UE+. Muchas iniciativas también pretendían mejorar la calidad de las condiciones de acogida: una mejor coordinación entre las distintas partes interesadas, la creación de herramientas de control,

la garantía del mantenimiento de las instalaciones.

Para muchos Estados, ha sido un objetivo principal garantizar que no existen problemas relativos a la seguridad ni conflictos en las instalaciones de acogida. Esto se ha abordado de distintos modos, entre ellos la modificación de las normas internas y el establecimiento de instalaciones de acogida específicas para solicitantes que no cumplen las normas vigentes en los sistemas de acogida. Los tribunales participaron de manera especialmente activa en la configuración de los derechos de acogida de los solicitantes, por ejemplo, en lo que se refiere al período en que se tiene derecho a las condiciones materiales de acogida o a la libertad de circulación. Se tomaron medidas para facilitar aún más el acceso al mercado laboral para los solicitantes con muchas posibilidades de recibir la protección, mientras que el aprendizaje del idioma y los cursos de orientación social ahora son obligatorios, en algunos casos, también para los solicitantes.

En el ámbito de la detención, en varios países de la UE+ se introdujeron nuevas leyes, modificaciones o instrucciones gubernamentales para definir mejor o elaborar los motivos de detención y las alternativas a la detención en el contexto de los procedimientos de asilo y de retorno, por ejemplo, aclarando mejor qué constituye un posible peligro para el orden público o un riesgo de fuga. Además, se tomaron medidas para reforzar el apoyo a los detenidos en situación de vulnerabilidad y para aumentar la transparencia cuando se produce una detención. Al igual que en 2017, en varios países de la UE+ entraron en vigor nuevas disposiciones legales en el decurso de 2018 que limitaban la libertad de circulación o que restringían la residencia de las personas que permanecen en centros de

recepción. Otros cambios en el ámbito de la detención se centraron en los plazos aplicables y los incrementos de la capacidad de detención. Los agentes 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 a la detención de solicitantes de asilo y a las garantías en el procedimiento de detención.

En cuanto a los procedimientos en segunda instancia de los países de la UE+, los marcos legislativos, políticos y prácticos se mantuvieron relativamente estables a lo largo de 2018; en gran parte se realizaron leves modificaciones. Sin embargo, los tribunales implicados en los procedimientos de asilo en segunda instancia parecen tener cada vez más repercusión. Debido a que muchas solicitudes llegaron a la segunda instancia en el último año, los tribunales tuvieron más oportunidades de adoptar decisiones esclarecedoras, con lo cual se configuraron otros ámbitos del procedimiento de asilo.

Cabe destacar que varios países de la UE+ notificaron cambios legislativos, políticos y prácticos a raíz de resoluciones de los tribunales nacionales o europeos. Los avances en este ámbito involucraron cambios en los plazos aplicables, la prestación de ayuda jurídica y el «derecho de permanecer» a la espera de una resolución en segunda instancia.

Los países de la UE+ presentaron mayores niveles de producción de información sobre el país de origen en 2018 y mejoraron la garantía de la calidad de sus productos de IPO. Los países de la UE+ produjeron y compartieron una gran variedad de publicaciones habituales y nuevas, muchas de las cuales están disponibles en el portal IPO de la EASO.

A menudo, estas publicaciones de IPO se basan en misiones de información que los países de la UE+ llevan a cabo en terceros países. Por norma general, muchas unidades nacionales de IPO continuaron su colaboración con la EASO y sus homólogos en otros países, incluso en el marco de las redes IPO de la EASO.

**Debido a que muchas solicitudes llegaron a la segunda instancia en 2018, los tribunales tuvieron más oportunidades de adoptar decisiones esclarecedoras, con lo cual se configuraron otros ámbitos de las necesidades del procedimiento de asilo.**



El acervo de asilo de la UE incluye normas sobre la identificación y la prestación de apoyo a los solicitantes que necesitan garantías procesales especiales (en particular, como resultado de torturas, violaciones o cualquier otra forma de violencia psicológica, física o sexual). Uno de los grupos clave son los menores no acompañados que buscan protección sin el cuidado de un adulto responsable. La presencia de menores no acompañados impulsó una serie de avances en los países de la UE+. En particular, entre estos avances se incluyeron los ajustes en la capacidad de recepción de menores no acompañados en función de los

flujos pertinentes y la mejora de las instalaciones de recepción especializadas; la mejora del cuidado mediante, entre otros, la cooperación entre autoridades nacionales y los agentes del sector no lucrativo; mayor inversión en la calidad y la cantidad de cuidados en el ámbito familiar; la introducción de medidas para la identificación temprana y las garantías procesales a fin de garantizar el bienestar y el desarrollo social de los menores; el uso de las nuevas tecnologías para las evaluaciones de edad; y las iniciativas para mejorar los conocimientos técnicos del personal que trata con menores no acompañados. Del mismo modo, las instalaciones y los servicios especializados de recepción se encontraban en el núcleo de los avances relacionados con otros grupos vulnerables, y muchos países crearon instalaciones especializadas, así como mecanismos de identificación y derivación. En varios países, los agentes de la sociedad civil manifestaron su preocupación por la idoneidad de las condiciones de recepción para personas en situación de vulnerabilidad y las deficiencias en la prestación de asistencia sistemática y adaptada.

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 relacionados con esta condición. Los derechos específicos otorgados a los beneficiarios de la protección internacional suelen estar estipulados en las políticas y la legislación nacional. Los cambios legislativos, políticos y prácticos del contenido de la protección en los países de la UE+, a lo largo de 2018, solían estar dirigidos a los beneficiarios de la protección internacional, pero también

a grupos más grandes de nacionales de terceros países o personas de origen inmigrante, en función del contexto de cada país.

En general, las tendencias de la UE+ son difíciles de identificar, puesto que los avances dependían de los perfiles específicos de los beneficiarios y las características generales de la migración en el contexto nacional. Surgieron dos ámbitos en los que se acumulaban varios cambios: la revisión habitual de los estatutos de protección y los cursos lingüísticos y socioculturales vinculados al ámbito laboral.

En relación con los retornos, los países de la UE+ en 2018 siguieron teniendo dificultades para devolver de manera efectiva a aquellos a quienes se les había denegado la solicitud de asilo; esta realidad se refleja en el porcentaje global relativamente bajo de retornos efectivos. Frontex, en su Análisis de Riesgos Anual correspondiente a 2019, indicó que el número de retornos efectivos en 2018 volvió a ser inferior a las resoluciones dictadas por los Estados miembros sobre el retorno de migrantes. En este contexto, los cambios legislativos introducidos en la UE+ se centraron en facilitar el retorno de antiguos solicitantes, acabando con el efecto de suspensión automática de recursos para determinados perfiles de solicitantes que se encontraban en el marco de procedimientos especiales o rápidos, minimizando el riesgo de fuga, o garantizando que los documentos de viaje necesarios están preparados por si son necesarios para ser retornados.

## Ponerse en contacto con la Unión Europea

### En persona

En la Unión Europea existen cientos de centros de información Europe Direct. Puede encontrar la dirección del centro más cercano en: [https://europa.eu/european-union/contact\\_es](https://europa.eu/european-union/contact_es)

### Por teléfono o por correo electrónico

Europe Direct es un servicio que responde a sus preguntas sobre la Unión Europea. Puede acceder a este servicio:

- marcando el número de teléfono gratuito: 00 800 6 7 8 9 10 11 (algunos operadores pueden cobrar por las llamadas);
- marcando el siguiente número de teléfono: +32 22999696; o
- por correo electrónico: [https://europa.eu/european-union/contact\\_es](https://europa.eu/european-union/contact_es)

## Buscar información sobre la Unión Europea

### En línea

Puede encontrar información sobre la Unión Europea en todas las lenguas oficiales de la Unión en el sitio web Europa: [https://europa.eu/european-union/index\\_es](https://europa.eu/european-union/index_es)

### Publicaciones de la Unión Europea

Puede descargar o solicitar publicaciones gratuitas y de pago de la Unión Europea en: <https://publications.europa.eu/es/publications>

Si desea obtener varios ejemplares de las publicaciones gratuitas, póngase en contacto con Europe Direct o su centro de información local ([https://europa.eu/european-union/contact\\_es](https://europa.eu/european-union/contact_es)).

### Derecho de la Unión y documentos conexos

Para acceder a la información jurídica de la Unión Europea, incluido todo el Derecho de la Unión desde 1952 en todas las versiones lingüísticas oficiales, puede consultar el sitio web EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu>

### Datos abiertos de la Unión Europea

El portal de datos abiertos de la Unión Europea (<http://data.europa.eu/euodp/es>) permite acceder a conjuntos de datos de la Unión. Los datos pueden descargarse y reutilizarse gratuitamente con fines comerciales o no comerciales.

BZ-02-19-250-ES-C



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

ISBN 978-92-9476-717-2  
doi:10.2847/968200