

Cómo citar este artículo: La Spina, Encarnación. «¿Sistema de cuotas y/o patrocinio privado? La acogida de las personas refugiadas en UE y Canadá». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (noviembre de 2019), p. 200-244. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.220

¿SISTEMA DE CUOTAS Y/O PATROCINIO PRIVADO? La acogida de las personas refugiadas en la UE y Canadá

QUOTA SYSTEM AND/OR PRIVATE SPONSORSHIP? Refugee reception in the EU and Canada

Este trabajo se ha realizado en el marco de un contrato de investigación posdoctoral en la Universidad de Deusto, referencia RYC 2016-19465 del Programa Ramón y Cajal del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Ha contado con el apoyo de tres proyectos de investigación: el Proyecto realizado con la Beca Leonardo a Investigadores y Creadores Culturales 2018 de la Fundación BBVA «La protección jurídica de las personas refugiadas en situación de vulnerabilidad y su impacto en los procesos de integración», el Proyecto I+D+i MINECO/FEDER Ministerio de Economía y Competitividad y Fondo Europeo de Desarrollo Regional «La desigualdad compleja en las sociedades plurales: indicadores para las políticas públicas», ref. DER 2016-77711-P y el proyecto Retos socioculturales y Derechos Humanos en un mundo en transformación. Proyecto de Apoyo a las actividades de los grupos de investigación reconocidos del sistema universitario vasco (Conv. IT1224-19) (Grupo reconocido en la categoría A).

Encarnación La Spina

Profesora e investigadora Ramón y Cajal, Facultad de Derecho, Universidad de Deusto
elaspina@deusto.es

1. Introducción
2. Europa y España: la necesidad de desarrollo de programas de reasentamiento
 - 2.1. Debilidades o amenazas de un mecanismo de reasentamiento no obligatorio y por cuotas
 - 2.2. Algunas fortalezas u oportunidades del sistema de cuotas en España
3. Canadá: una experiencia de programas de reasentamiento de patrocinio privado voluntario
 - 3.1. Debilidades o amenazas del patrocinio privado como respuesta adicional ante la necesidad de acogida
 - 3.2. Las fortalezas u oportunidades del patrocinio privado como punto de partida alternativo
4. Algunas consideraciones finales

PALABRAS CLAVE

Reasentamiento, cuotas, patrocinio privado, refugiados, eficacia, debilidades, fortalezas, UE, Canadá

KEY WORDS

Resettlement, quotas, private sponsorship, refugees, effectiveness, weaknesses, strengths, EU, Canada

RESUMEN

La mal llamada «crisis de los refugiados» en 2015 puso de manifiesto la magnitud de las limitaciones estructurales de la política europea de asilo y sus déficits con vistas a construir un sistema de acogida más acorde con el deber de solidaridad del artículo 78.2 y 80 del TFUE. Si bien la UE tomó medidas excepcionales para la reubicación y el reasentamiento de personas refugiadas, la escasa voluntad de los estados miembros en asumir sus obligaciones ha cuestionado el alcance real de la solidaridad. Este artículo plantea una revisión crítica sobre el sistema de cuotas para el reasentamiento en la UE y España, frente al modelo canadiense de programas de patrocinio privado. Para ello, analiza sus puntos débiles y fuertes, así como sus posibles factores de convergencia con los estándares internacionales de protección exigibles.

ABSTRACT

The misnamed “refugee crisis” of 2015 laid bare the extent of the structural limitations of European asylum policy and its deficiencies in terms of building a reception system more in line with the duty of solidarity established in articles 78.2 and 80 of the TFEU. While the EU took exceptional measures for the relocation and resettlement of refugees, member states’ reluctance to meet their obligations has called into question the real extent of that solidarity. This paper makes a critical review of the quota system for resettlement in the EU and Spain, drawing comparisons with the Canadian model of private sponsorship programmes. To do this, it analyses its weaknesses and strengths, as well as its possible points of convergence with the applicable international standards of protection.

1. INTRODUCCIÓN

Desde el 2015 –año de la mal llamada «crisis de los refugiados»– el número de personas con necesidad de protección internacional resulta alarmante en Europa, no tanto por su volumen ascendente, sino por las cifras de resoluciones de asilo concedidas frente al aumento de personas fallecidas en tránsito hacia la Unión Europea (UE)¹. En este escenario de continua emergencia humanitaria, la Agenda Europea de Migración y Asilo² impulsó dos de sus ejes de acción prioritarios como hoja de ruta para responder a la crisis. De un lado, con mayor ímpetu, robusteciendo las vías de control securitario y de externalización de fronteras; del otro, activando los mecanismos de acogida *solidaria* y reparto equitativo de responsabilidades entre los estados miembros (Maiani, 2017: 623-626). A tal efecto, en 2016 fueron aprobadas dos decisiones y se presentaron diferentes propuestas de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)³ para reforzar, entre otros, dos mecanismos de solidaridad interna y externa, esto es, la *reubicación* y el *reasentamiento* (Romano, 2018).

Respecto al mecanismo de reubicación, el objetivo inmediato era favorecer un reparto equitativo entre estados miembros por medio de un tránsito progresivo de un sistema de cuotas voluntario a una modalidad de naturaleza obligatoria, ante la afluencia masiva de personas con necesidades de protección que se estaba produciendo desde 2015 en los estados fronterizos y con mayor presión migratoria. Referente al reasentamiento, cuyo compromiso europeo había sido menor⁴ en comparación con la trayectoria pionera de Estados Unidos y Canadá (Van Selm, 2003), los objetivos de base eran, por una parte, dotarse de un mecanismo permanente con la reforma Dublín iv y, por la otra, explorar en la medida de lo posible otras «formas de patrocinio privado» –ante la firme oposición de la Comisión Europea y el Consejo– al establecimiento en el ámbito europeo de un visado humanitario (Kumin, 2017); una invitación en consonancia con la Declaración de Nueva

1. Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en 2017 aproximadamente 3.138 personas perdieron la vida en el Mediterráneo, en 2018 la cifra superaría los 2.262 y hasta octubre de 2019 las personas desaparecidas o fallecidas en el Mediterráneo ascendían a 1.071. Véase: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> y <https://es.euronews.com/2019/01/03/dramaticos-datos-de-acnur-sobre-inmigracion-en-el-mar-mediterraneo> [Fecha de consulta: 5 de octubre de 2019].

2. Comisión europea, Una Agenda Europea de Migración, COM (2015) 240 final, 13 de mayo de 2015, p. 5, 7 y 22.

3. Directiva de las condiciones de acogida de solicitantes de protección internacional COM (2016) 465 final, un reglamento de procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión COM (2016) 467 final, un reglamento sobre cualificación COM (2016) 466 final y un reglamento para el establecimiento de un Marco de Reasentamiento de la Unión COM (2016) 468 final. Sin perjuicio de la propuesta de Reglamento Dublín iv COM (2016) 270 final, la Agencia Europea de Apoyo al Asilo COM (2016) 217 final y una reforma del sistema EURODAC COM (2016) 272 final.

4. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo de 2 de septiembre de 2009, sobre el establecimiento de un programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento (COM 2009) 447 final.

York⁵, las ONGD, el Parlamento Europeo y la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA, por sus siglas en inglés)⁶, así como con otras instituciones y agencias que identifican el patrocinio privado como una vía de acceso legal a Europa (ICMC Europe *et al.*, 2017: 4).

Habida cuenta de las diferencias entre ambos mecanismos, y su disímil andadura en el ámbito europeo dentro de cada Estado, este artículo trata de poner el foco de análisis en la acogida por reasentamiento desde dos contextos geográficos muy diferentes: España y Canadá. Ante la necesidad cada vez más compartida y creciente de dar mayores respuestas alternativas y sostenibles a la población refugiada, más allá del procedimiento de solicitudes individuales de protección internacional, el objetivo es comparar el impacto de dos variantes de los programas específicos de reasentamiento. Para ello, tras revisar la literatura existente sobre este tema en ambos países, se quiere contrastar la aplicación, los posibles sesgos y el desarrollo de tales programas de reasentamiento: de un lado, en España, un plan de reasentamiento determinado por un sistema estatal de cuotas, desde el 29 de enero de 2010, pero abierto o condicionado a los vaivenes europeos; de otro lado, en Canadá, un modelo de reasentamiento por patrocinio público financiado totalmente por el Gobierno de Canadá o de Quebec, o en parte, junto con patrocinio privado. Dentro de la UE, España representaría un caso paradigmático por la previsión y cumplimiento a la baja de sus cuotas de acogida y sería un laboratorio de análisis *novel* entre el conjunto de experiencias europeas (Romano, 2017); mientras que, en el otro extremo, desde 1978 Canadá destacaría por su mayor trayectoria consolidada en el ámbito del patrocinio privado. Precisamente, el interés por trazar una comparativa entre ambos países, pese a sus marcadas diferencias, se debe a la inoperancia, en el caso de España, de los compromisos

CANADÁ ES UN MODELO DE REASENTAMIENTO POR PATROCINIO PÚBLICO FINANCIADO TOTALMENTE POR EL GOBIERNO DE CANADÁ O DE QUEBEC, O EN PARTE, JUNTO CON PATROCINIO PRIVADO

5. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (Asamblea General de Naciones Unidas de 13 de septiembre de 2017- Resolución AS/71/ par. 77-78) y los textos del «Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration» (5 de febrero de 2018) (versión borrador en línea)

https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180205_gcm_zero_draft_final.pdf) y del Global Compact on Refugees (26 de junio de 2018) (versión borrador en línea: <https://www.unhcr.org/events/conferences/5b3295167/official-version-final-draft-global-compact-refugees.html>).

6. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions: An European agenda on Migration, COM (2015) 240 final, 1 de mayo de 2015, 5. European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Working document on developing safe and lawful routes for asylum seekers and refugees into the EU, including the Union Resettlement Policy and Corresponding integration policies, 15 julio 2015, 4. FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of International protection: a toolbox*, Viena, 2015, 5.

de reubicación temporal y/o reasentamiento de población refugiada en el país, la ausencia de iniciativas españolas siguiendo el modelo de patrocinio privado (ICMC Europe *et al.*, 2017), así como los remarcables déficits normativos del sistema de protección internacional español en el ámbito del reasentamiento (García Mahamut, 2010).

De esta manera, por medio de un análisis DAFO, se propone determinar en perspectiva crítica en qué medida ambos modelos presentan recíprocamente puntos débiles y fortalezas respecto al principio de eficacia, legitimidad, justicia y solidaridad externa que los orienta. La técnica DAFO⁷, originaria de estudios de comportamiento social y análisis de estructuras, consiste en la identificación y la toma en consideración de los distintos elementos positivos o negativos, tanto internos como externos, que concurren en un contexto determinado. Por último, sobre esta base, se valoran las posibilidades futuras de convergencia entre ambas modalidades para reflexionar así sobre la oportunidad o mejor adaptación del patrocinio privado como fórmula *pluscuamperfecta* de solidaridad externa en contextos de acogida tan dispares, como puede ser España dentro de la realidad europea.

2. EUROPA Y ESPAÑA: LA NECESIDAD DE DESARROLLO DE PROGRAMAS DE REASENTAMIENTO

Según datos del ACNUR (2019), a finales de los años setenta del siglo pasado solo un limitado grupo de países europeos habían desarrollado programas permanentes de reasentamiento para las personas con necesidad de protección internacional. Estos fueron, principalmente, los países escandinavos (Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia) sin perjuicio de que a partir del año 2000 se sumaran a la progresiva adopción de tales programas Francia, Reino Unido, Austria, Italia y Alemania (Manchón, 2017; Romano, 2018: 267).

Si bien el mandato del artículo 78.2 g) del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) confiere un mayor impulso a los programas de reasentamiento, su implementación y desarrollo han tenido una progresión en tres estadios y, básicamente, por medio de diferentes iniciativas europeas a escala nacional. Así pues, el primer estadio, previo a la crisis migratoria de 2015, fue la aprobación de la Decisión n.º 281/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 29 de marzo de 2012⁸.

7. En este sentido, DAFO es un acrónimo de dichos elementos que se categorizan según su carácter y origen. Las (D)ebilidades y las (A)menazas son las dimensiones de carácter negativo que se identifican a nivel interno y externo, respectivamente; mientras que las (F)ortalezas y las (O)portunidades se corresponden con los elementos positivos identificables en la estructura.

8. Decisión 1 281/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de marzo de 2012, que modifica la decisión n.º 573/2007/CE por la que se establece el fondo europeo para los refugiados para el período 2008-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios» (DOUE 30.03.2012, n.º L92/1-3).

Dicha Decisión, frente a la tradición asimétrica del reasentamiento en Europa, fijaría prioridades comunes, la coordinación de esquemas nacionales, así como incentivos para los estados miembros a la hora de reasentar personas refugiadas mediante una financiación comunitaria.

Tras dicha primera europeización no armonizada de los programas de reasentamiento, el segundo estadio coincide con la afluencia masiva de personas con clara necesidad de protección internacional en el área del Mediterráneo, en el período 2015-2018, así como la situación de emergencia de los países en primera línea de la frontera europea. En ese momento se presentan dos variantes muy dispares entre sí: una primera fase de *normalización* de los programas de reasentamiento de emergencia y, posteriormente, una segunda de *desvirtuación* de tales programas con la modalidad combinada con retorno prevista con la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016⁹. La primera variante mencionada se concreta con la aprobación de la Decisión (UE) 2015/1523 y la Decisión (UE) 2015/1601¹⁰ (Tsourdi, 2017: 667), ambas totalmente al margen de la aplicación de la Directiva de protección temporal¹¹ que, junto a la cláusula de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad del artículo 80 TFUE, era una excepción temporal al artículo 13.1 del Reglamento Dublín III. Es decir, la regla de oro del sistema Dublín: el criterio de determinación del único Estado miembro a cargo del examen de la solicitud es el país de llegada (Thieleman *et al.*, 2010).

Sobre las máximas de la excepcionalidad y provisionalidad, la primera activación de la Agenda en el Consejo de la Unión europea de 25-26 de junio de 2015¹² fue aprobar la distribución de 40.000 personas solicitantes de asilo ubicadas en Italia y Grecia que hubiesen llegado antes del 15 de agosto de dicho año y, al mismo tiempo, reasentar 20.000 personas refugiadas que habían solicitado protección en un país fuera de la UE. La Comisión definía cuotas para los estados miembros dependiendo de cuatro criterios fundamentales: tamaño de la población, PIB, tasa de desempleo y la media de solicitudes de asilo en el pasado (Guild *et al.*, 2017). Posteriormente, el mecanismo temporal de reubicación y reasentamiento de emergencia se completó con el segundo paquete de implementación

9. Sobre su controvertida naturaleza jurídica el Tribunal General en los asuntos T-192/2016, T-193/2016 y T-257/2016 se ha declarado incompetente dado que ni el Consejo Europeo ni ninguna institución ni organismo de la UE son los autores de tal acto y no es un acto jurídico vinculante sino un compromiso político.

10. Decisión UE 2015/1523 del Consejo de 14 de septiembre de 2015 relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional a favor de Italia y Grecia, DO L 239 de 15 de septiembre de 2015, p. 146-155. Y Decisión UE 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia DO L 248/80 de 24 de septiembre de 2015.

11. Directiva 2001/55 del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO L 212 de 7.8.2001, p. 12-23).

12. Consejo de la Unión europea, resolución de los representantes de los gobiernos de los estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre la reubicación de 40.000 personas claramente necesitadas de protección internacional que en la actualidad se encuentran en Grecia e Italia, 11131/15, de 22 de julio de 2015.

de la Agenda que se lanzó el 9 de septiembre de 2015¹³. El compromiso final de los estados miembros era reubicar hasta un número total de 160.000 personas desde Italia y Grecia mientras que, por la vía del reasentamiento acordado, serían beneficiarias 22.504 personas claramente necesitadas de protección internacional provenientes de Oriente Medio, África del Norte y el Cuerno de África.

En cambio, la segunda variante del mecanismo de reasentamiento llegó con la aprobación de la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016, y su entrada en vigor a partir del 4 de abril de 2016¹⁴. El jurídicamente controvertido por *inexistente* acuerdo entre la UE-Turquía (Aguelo Navarro y Vicente Granero, 2017) establecía que, por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se procedería a reasentar a otro sirio procedente de Turquía en la Unión Europea, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas. Por tanto, se establecía una nueva fórmula de reasentamiento «a cambio de retorno» dando así prioridad a quienes no hubieran entrado o intentado entrar previamente de manera irregular en la UE (Maiani, 2017: 643; Romano, 2018: 264-270)¹⁵.

Por último, el tercer estadio, todavía pendiente, tiene inicio poco después el 13 de julio de 2016, cuando la Comisión Europea lanza la introducción de un marco permanente con procedimiento unificado en materia de reasentamiento en toda la UE que resultaría alternativo y complementario al sistema Dublín¹⁶ (ibidem). El instrumento introduce como novedad dos procedimientos de admisión: ordinario de ocho meses, prorrogable hasta máximo 12 meses para aquellos que cumplen los requisitos para posibles beneficiarios del estatus de refugiado y acelerado para los que cumplen para el reconocimiento de protección subsidiaria. Mientras se negocia su entrada en vigor, el 27 de septiembre de 2017, se actualiza un nuevo objetivo de reasentamiento para 50.000 personas con fecha de vencimiento en octubre 2019¹⁷. Todo ello, en un contexto de fuerte presión política del llamado eje de Visegrado¹⁸ junto con Italia, países más favorables a promover mayor

13. Proposal for a Regulation establishing a crisis relocation mechanism, COM (2015) 450, 9 septiembre de 2015. Commission Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for benefit of Italy, Greece and Hungary, Bruselas, 9.9.2015 COM (2015) 451 final.

14. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Informe de progreso del Consejo sobre la Agenda Europea de Migración Bruselas 15.11.2017 COM (2017) 669 final. Contribución de la Comisión al debate temático de los líderes de la UE sobre la forma de avanzar en la dimensión externa e interna de la política de migración 7.12. 2017 COM (2017) 820 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración, COM (2018) 301 final, Bruselas, 16.05.2018.

15. Decisión (UE) 2016/1754 del Consejo, de 29 de septiembre de 2016, que modifica la Decisión (UE) 2015/1601, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. Texto disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1754&from=EN>

16. Propuesta de reglamento para el establecimiento de un Marco de Reasentamiento de la Unión COM (2016) 468 final.

17. Comisión Europea. Comunicación relativa al cumplimiento de la Agenda Europea de Migración, COM (2017) 558 final.

18. Formado por República Checa, Polonia, Hungría y Eslovaquia.

mente el modelo de readmisión *ad hoc*, los centros controlados, la propuesta de plataformas de desembarco regionales y la renovación o puesta en marcha de acuerdos con «países seguros»¹⁹.

En esta lenta evolución, el reasentamiento ha tenido momentos claves de desarrollo programático en la agenda europea, sin perjuicio de iniciativas puntuales y esporádicas que han sido gestionadas en el ámbito estatal en cooperación con ACNUR. El punto de inflexión llegaría solo a partir de los años 2000, cuando se consolidan en mayor número los mecanismos nacionales de cuotas permanentes de reasentamiento frente a las iniciativas de reasentamiento *ad hoc*²⁰. España es un ejemplo entre aquellos países europeos que han transitado desde iniciativas ocasionales a un mecanismo anual y permanente de reasentamiento²¹. Un tránsito materializado con la disposición adicional primera de la Ley de Asilo 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, modificada por la Ley 2/2014, de 25 de marzo²², aunque sigue sin tener un desarrollo reglamentario, especialmente respecto a la Disposición Adicional primera, ni una transposición completa del acervo comunitario en vigor. Se trata de un sistema anual de cuotas de personas refugiadas a reasentar a través de la cooperación entre el Gobierno español y ACNUR, con la participación de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) y la Asociación Comisión Católica española de Migraciones (ACCEM). Solo se prevé que el Consejo de Ministros, a propuesta de los ministros del Interior y de Trabajo e Inmigración, oída la Comisión interministerial de Asilo y Refugio, acuerde anualmente el número de personas que podrán ser objeto de reasentamiento en España en virtud de tales programas. En 2011, el Consejo de Ministros acordó el reasentamiento de 100 personas refugiadas, 30 en 2013, 100 en 2014, 130 en 2015, 725 en 2016, 289 en 2017 –la previsión era de 1.449–, 1.000 en 2018, mientras que la previsión del acuerdo para el 2019 es de 1.200 personas reasentadas. Por tanto, nada se indica respecto a

19. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo «Nuevas medidas operativas de la cooperación UE-Turquía en el ámbito de la migración» COM(2016) 166 final 16 de marzo 2016. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement» 20 de abril de 2016 COM (2016) 231 final y posteriormente los siguientes informes de seguimiento COM 2017 460 final 6 de septiembre de 2017 y COM 2017 669 final 16 de noviembre de 2017.

20. Entre los países pioneros de la década de los setenta, estarían Suecia, Dinamarca, Noruega, Finlandia y Países Bajos (Romano, 2017: 30), Irlanda en los noventa, Reino Unido en 2004, Francia en 2008 y Alemania a partir de 2012. Según EMN (2016) serían Bélgica, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Países Bajos, Portugal, Rumanía, España, Suecia, Noruega y Reino Unido. Frente a los estados que siguen sin disponer planes permanentes como Estonia, Hungría, Chipre, Letonia, Lituania y Malta, pero siguen un modelo *ad hoc*.

21. Entre 1992 y 1994, España, a petición de ACNUR, aprobó un cupo para traer a 1.000 refugiados procedentes de campos de concentración de Bosnia y Herzegovina junto a sus familias. Llegaron en torno a 700 personas y, en paralelo, el Movimiento por la Paz (MPDL) y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) organizaron su propio programa que consiguió protección temporal para casi 1.400 personas.

22. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria BOE n.º. 263, de 31 de octubre de 2009. Esta Ley ha sido modificada por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, que ha añadido un apartado al artículo 40.1, con la finalidad de incorporar de manera completa el artículo 2.j) de la Directiva 2011/95/UE, de 13 de diciembre. BOE n.º. 74, de 26 de marzo de 2014.

la tramitación y procedimiento, los criterios de elegibilidad ni posibles destinatarios de los planes anuales de reasentamiento.

2.1. Debilidades o amenazas de un mecanismo de reasentamiento no obligatorio y por cuotas

Los puntos críticos del diseño normativo y la implementación de programas de reasentamiento voluntario a escala europea y española basados en un sistema de cuotas son muy diversos. Según la crítica de varios autores, abarcarían tanto la falta de eficacia, el vaciamiento del principio de solidaridad (Tsourdi, 2017; Hilpold, 2017), la descompensación entre los mecanismos de solidaridad interna y externa (Romano, 2018), los riesgos de unilateralidad en la toma de decisiones (Hilpold, 2017), así como cuestiones de legitimidad, discrecionalidad y ajuste primario a los principios básicos y vertebradores del asilo (Kuosmanen, 2013; Holtug, 2016). En primer lugar, si se atiende a la eficacia normativa (Hierro, 2001: 92), la fijación de cuotas de reasentamiento, al igual que con el mecanismo de reubicación, tiene un evidente déficit de motivación ante una falta clara de temor a la sanción jurídica (Friedman, 1987: 75). La ausencia de sanción, tanto negativa como positiva, prevista para los casos de «no dar cobertura a la necesidad de acogida» no ha implicado en ningún momento una situación de *fuera de juego* para los estados miembros incumplidores o más rezagados (Guild *et al.*, 2017: 14-20); por ejemplo, sobre los niveles laxos de autocontrol y de autoasignación de cuotas que deben ser cumplidas, es ilustrativa la sentencia del Tribunal Supremo²³ que, en respuesta al incumplimiento de las cuotas de acogida considera que por parte del Gobierno español no hay voluntad efectiva de no cumplir con el ordenamiento jurídico, incluso cuando no se ha atendido a esas demandas «de forma plena, progresiva, inmediata y urgente».

Además, el sistema permanente de cuotas de reasentamiento diseñado bajo un criterio netamente utilitarista *de facto* no logra convencer a los estados miembros sobre la utilidad de tales medidas; esto es, si se van a ahorrar elecciones aparentemente problemáticas y costosas que por tanto reportan consecuencias más favorables en términos de preferencias. Más bien lo contrario, el efecto perverso es que se consigue persuadirlos a no cumplir los compromisos adquiridos, por medio de la llamada «cláusula de solidaridad financiera» en el borrador de Dublín IV –conocida como *pay/not to pay*– vía artículo 37, o bien la cláusula de no retorno de los mecanismos de reasentamiento para contener las llegadas irregulares al territorio europeo²⁴.

23. Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1168/2018 de 7 de julio de 2018, fj. 12 y 13.

24. Council doc. 12724/16 4 octubre 2016, p. 8; Council doc. 14708/16 28 nov. par. 4 Amendment 10, Committee of the Regions Opinion; Council doc. 15635/16 19 dec. 2016.

Por tanto, un punto débil es la exigibilidad *soft* del cumplimiento de las cuotas en base al principio de solidaridad del artículo 80 TFUE, sin perjuicio de la omnipresencia de los principios de equidad, justicia y coherencia interna con obligaciones internacionales asumidas por los estados miembros como Partes de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. La mencionada decisión del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), como contrapunto a la línea argumentativa del Abogado General de la UE (Abrisketa, 2018), valida y marca la neta preferencia por parámetros tradicionales como la discrecionalidad de las instituciones europeas y la excepcionalidad de unas medidas derivadas de la reconocida *obsolescencia* del propio sistema. Así pues, la discrecionalidad ilimitada se convierte en un contrapeso decisivo que relega la fuerza normativa del principio de solidaridad a lo meramente simbólico, pues tal y como argumenta Arenas (2016) si bien en el caso de la reubicación se pretende articular un mecanismo eufemísticamente voluntario y *solidario* de equidad, lo ha sido meramente de sostenibilidad. Y se limita a una modalidad paliativa en el caso de los mecanismos de reasentamiento, precisamente, porque han sido cumplidos en su mínima expresión. Sin duda, es algo que contraviene la máxima fundamental del derecho internacional de que la protección dispensada mediante el asilo y el reconocimiento de la condición de persona refugiada constituye «una manifestación de la solidaridad, obligatoria para las personas refugiadas y los Estados parte de la Convención internacional y, discrecional en el caso del asilo, aunque limitada por la obligación derivada del principio de no devolución (*non refoulement*)» (Hilpold, 2017: 1190-1195).

**LA AUSENCIA DE SANCIÓN,
TANTO NEGATIVA COMO
POSITIVA, PREVISTA PARA LOS
CASOS DE «NO DAR COBERTURA
A LA NECESIDAD DE ACOGIDA»
NO HA IMPLICADO EN NINGÚN
MOMENTO UNA SITUACIÓN DE
FUERA DE JUEGO PARA LOS
ESTADOS MIEMBROS
INCUMPLIDORES O MÁS
REZAGADOS**

En segundo lugar, junto a la falta de eficacia ya analizada, otros autores insisten en su falta de fuerza legítima. Precisamente, tal y como se recoge en la demanda presentada por Eslovaquia y Hungría –apoyadas por Polonia– ante el Tribunal de Justicia de la UE²⁵, uno de los aspectos cuestionados del mecanismo de reubicación e indirectamente del de reasentamiento fue la ausencia de una base jurídica legítima del artículo 78.3 para modificar o suspender temporalmente el Reglamento Dublín III. Se trataba de un aspecto políticamente sensible, y las medidas adoptadas eran inapropiadas y no proporcionales a la autonomía de la soberanía nacional. Desde su génesis, tanto la reubicación como

²⁵. Sentencia del Tribunal de Justicia UE de 6 de septiembre de 2017, República Eslovaca y Hungría/Consejo de la Unión Europea, C-643-15 y C-647/15, EU: C: 2017:618, apartados 113 y 207.

el reasentamiento descansan en una solidaridad interesadamente flexible (Zaun, 2017) y altamente variable en función de la voluntad de extensión de una medida de acogida. Aunque su trasfondo es ser un mecanismo de *non entrée* ante la afluencia masiva de personas con necesidad de protección o justificar una limitación numérica de la capacidad de acogida. No es posible predicar la legitimidad del sistema de cuotas, porque se puede negar la justicia de tales medidas que solo cumplen formal-

LA OBLIGACIÓN DE ACOGIDA Y, POR TANTO, LOS MECANISMOS DE SOLIDARIDAD EXTERNA SON UNA CUESTIÓN CUANTITATIVA Y, EN MENOR MEDIDA, CUALITATIVA. DE HECHO, UNA VEZ REASENTADAS, LAS PERSONAS REFUGIADAS DE ACUERDO AL CRITERIO DE CUOTAS NO HAY GARANTÍAS DE QUE VAYAN A RECIBIR LA MISMA CALIDAD DE TRATO

mente con una cuota asignada, pero obvian que es una necesidad humanitaria en términos cualitativos, un deber moral ilimitado (Kuosmanen, 2013, Holtug, 2016). Tal y como sostiene Kuosmomen (2013: 107-109), la fijación de esquemas nacionales de cuotas y la propuesta de un mecanismo permanente de la reforma Dublín IV plantea déficits éticos insalvables; entre otros, sobre los criterios de preferencia, los deseos o la necesidad de mejora de oportunidades de sus beneficiarios, la exclusión de aquellas personas que hayan entrado o intentado entrar de forma irregular en un país de la UE en los cinco años anteriores, la discriminación de ciertas nacionalidades susceptibles de persecución frente a otras, así como los efectos

de la mercantilización de personas refugiadas según el principio kantiano de dignidad. La obligación de acogida y, por tanto, los mecanismos de solidaridad externa son una cuestión cuantitativa y, en menor medida, cualitativa. De hecho, una vez reasentadas, las personas refugiadas de acuerdo al criterio de cuotas no hay garantías de que vayan a recibir la misma calidad de trato, algo que depende de las condiciones de acogida e integración ofrecidas en cada Estado miembro que se servirá del pretexto numérico para garantizar estándares de calidad en la acogida (ECRE, 2016).

2.2. Algunas fortalezas u oportunidades del sistema de cuotas en España

Son varios los economistas que plantean –siguiendo una técnica ensayo-error– varias alternativas al criterio de distribución y coste-beneficio del sistema de cuotas, precisamente en aras de mejorar una distribución *institucionalizada* más justa y adecuada a las preferencias, circunstancias e intereses de los estados miembros (Grech, 2017; Jones y Teytelboyn, 2017). En España, respecto al esquema de cuotas para el reasentamiento, hay aspectos que pueden ser una fortaleza u oportunidad para determinar el éxito o fracaso de la propuesta de reforma del Reglamento Dublín IV en este ámbito.

El sistema permanente de cuotas, sin oscilaciones numéricas cada año, representaría una oportunidad para hacer posible la institucionalización de la solidaridad externa con base en el principio de *non refoulement*. Esto es una válvula de escape para garantizar a la persona refugiada el derecho a no ser devuelta allí donde podría sufrir algún daño, sin haber sido examinada debidamente su solicitud o simplemente por no entrar en un cupo. Por tanto, indirectamente, aunque quede condicionado por las vicisitudes del acervo comunitario de asilo, los criterios de fijación de cuotas sí tienen aspiración de cumplir objetivos, renovar cuantitativamente el compromiso con la necesidad de acogida y, además, comportan menos costes de aplicación y producen menos efectos colaterales (Tsourdi, 2017). Aquí la fijación de cuotas, aunque sea simbólica, permite completar los matices entre la noción de eficiencia y la de eficacia al abrir vías alternativas de mejora o simplemente de sobreexposición de tal voluntad de mayor acogida alternativa (Guild *et al.*, 2017: 26); además, tiene la capacidad de generar en mayor o menor grado el estado de cosas deseado y delimitar su ámbito, ya sea incluyendo excepciones o no decidiendo las sanciones ni los procedimientos de aplicación directa, aunque permitiendo completarlos con otras medidas para tratar de promover los efectos positivos y contrarrestar los negativos. Y, finalmente, aunque la sociedad civil no puede coparticipar en las decisiones, la fijación de cuotas favorece una fuerte demanda social de intervención desde lo local, no solo en el ámbito europeo sino también nacional, para tratar de suplir las carencias del procedimiento de solicitudes de asilo, teniendo en cuenta que España tiene una tasa de reconocimiento del estatuto de refugiado por debajo del promedio europeo²⁶.

3. CANADÁ, UNA EXPERIENCIA DE PROGRAMAS DE REASENTAMIENTO DE PATROCINIO PRIVADO VOLUNTARIO

Si bien el patrocinio privado parece una fórmula de acogida más propia de otras latitudes geográficas, en Europa también ha dejado su impronta, aunque desde un ámbito de aplicación limitado y experimental. Sin duda, a ello ha contribuido la falta de armonización de los procedimientos de entrada protegida y de un marco jurídico en materia de visados humanitarios todavía *in fieri*. Aunque se activaron varias iniciativas legislativas en diciembre 2018²⁷, desde el 2013 en la UE solo predomina

²⁶. Por ejemplo, entre enero y diciembre de 2018, se recibieron 11.875 solicitudes de asilo, de las que solo a 575 se concedió el estatuto de refugiado, y 2.320 de protección subsidiaria; y más de 8.890 fueron denegadas. En 2018, los países europeos que recibieron más solicitudes de asilo fueron Alemania (casi 28%) y Francia (casi un 11%), frente al 9% de España, pese al aumento registrado a partir del 2015.

²⁷. Informe del 6 de noviembre de 2018 con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre los visados humanitarios (2017/2270(INL)).

un encaje *soft* para la articulación del patrocinio privado como posible vía legal y segura de acceso a Europa (ECRE, 2017). Las dos fórmulas del llamado patrocinio privado europeo son: por un lado, los llamados corredores humanitarios y, por el otro, la reagrupación familiar; y ambas son modalidades adicionales que combinan programas de admisión humanitaria y reasentamiento. Las principales iniciativas en este sentido han sido puestas en marcha en Francia, Italia, el Reino Unido, Alemania e Irlanda (Kumin, 2017; ICMC Europe *et al.*, 2017).

NO EXISTE UNA DEFINICIÓN UNÍVOCA DE PATROCINIO PRIVADO, PORQUE EN LA PRÁCTICA PUEDE ADOPTAR DIVERSAS FORMAS EN DIFERENTES PAÍSES. LAS VARIABLES PUEDEN VENIR POR EL ESTATUTO JURÍDICO GARANTIZADO, LA ELEGIBILIDAD DEL PATROCINADOR, LA NATURALEZA DE LAS OBLIGACIONES O EL GRADO DE COMPLEMENTARIEDAD O ADICIONALIDAD DEL SISTEMA DE ACOGIDA FINANCIADO POR EL GOBIERNO

De un lado, la opción de corredores humanitarios en Italia y Francia está prevista para personas refugiadas con vulnerabilidades específicas y originarias de determinados países (Eritrea, Somalia o Sudán); de otro, en el caso de Alemania, 15 de los 16 Länder cuentan ya con un sistema de patrocinio privado, mientras que Irlanda y Suiza lo han previsto solo para reunir a familias sirias extensas (Fratzke, 2017).

Ahora bien, más allá del continente europeo, Canadá cuenta actualmente con el sistema de patrocinio privado más consolidado y sofisticado del mundo; aunque no es el único, puesto que Australia desde 2012 dispone de un proyecto piloto que, desde 2015, está integrado en el Programa de Apoyo a la Comunidad (CSP, por sus siglas en inglés)²⁸ como un componente regular de su sistema humanitario (Kumin, 2017: 5-7). En general,

no existe una definición unívoca de patrocinio privado, porque en la práctica puede adoptar diversas formas en diferentes países. Las variables pueden venir por el estatuto jurídico garantizado, la elegibilidad del patrocinador, la naturaleza de las obligaciones o el grado de complementariedad o *adicionalidad* del sistema de acogida financiado por el Gobierno. En cualquier caso, dos pueden ser consideradas sus características más definitorias: en primer lugar, la existencia de organizaciones, grupos o individuos que asumen la responsabilidad de proveer apoyo financiero, social y emocional para acoger a personas refugiadas y a familias por un determinado período de tiempo hasta que son

28. El CSP (*Community Support Programme*) es un programa de asentamiento de refugiados del Gobierno australiano que permite a individuos, comunidades y empresas apoyar a los refugiados en el extranjero con solicitudes de visado y un itinerario de asentamiento en Australia.

autosuficientes para hacerse cargo de ellos mismos; en segundo lugar, la opción, por parte de los patrocinadores privados, de nombrar la persona o personas que acojan y que quieren apoyar con mayor o menor margen de acción en función de cada programa específico.

En Canadá, el Patrocinio Privado de Refugiados (PSR, por sus siglas en inglés) tiene su origen en la década de los años setenta con la entrada en vigor de la Acta de Inmigración de 1976, y se ha mantenido posteriormente en el Acta de Inmigración y Protección a los Refugiados 2002 (IRPA, por sus siglas en inglés) y sus reformas²⁹. El marco normativo determina dos aspectos claves, es decir, tanto la elegibilidad del destinatario del patrocinio privado como quién puede patrocinar. Ambos extremos quedan integrados y determinados por la triple estructura institucional de los programas de asistencia de personas refugiadas del sistema canadiense: en primer lugar, la modalidad gubernamental, que es el Programa de Refugiados Asistido por el Gobierno (GAR, por sus siglas en inglés)³⁰, dirigido a aquellas personas refugiadas que reciben ayuda del Gobierno canadiense de forma exclusiva; en segundo lugar, la modalidad privada del PSR, un programa que lleva un mejor control sobre las personas refugiadas que entran en territorio canadiense y sobre las fuentes de financiación de su estadía por el lapso indicado; y por último, en tercer lugar, hay un sistema mixto, es decir, una experiencia de cooperación entre el Gobierno con los Titulares del Acuerdo de Patrocinio (SAH, por sus siglas en inglés) y los Grupos Constituyentes (GC). Este último, a su vez, está constituido por el Programa de Patrocinio Conjunto de Asistencia (JAS, por sus siglas en inglés), que está diseñado para aquellas personas refugiadas que necesiten más tiempo del habitual para reasentarse –debido a circunstancias especiales–, y son receptoras de la ayuda del Gobierno federal a través del Programa de Asistencia de Reasentamiento (CIC, 2017). Así, durante sus primeros 24 meses de estancia, es el Estado quien provee la asistencia financiera, mientras que los SAH o GC se dedican a brindar apoyo emocional, orientación y consejos para acceder a los servicios de reasentamiento. Y se materializa en el Programa mixto de Refugiados Designados por una Oficina de Visas (BVOR, por sus siglas en inglés)³¹ que cuenta con la participación del Gobierno canadiense, el ACNUR y el patrocinio privado a través de los SAH. El programa va dirigido a aquellas personas refugiadas cuyo reasentamiento ha solicitado el ACNUR, y es el Gobierno el que se hace cargo de la asistencia financiera durante los primeros seis meses a través del Programa de Asistencia de Reasentamiento; tras ese período, los siguientes seis meses son responsabilidad del SAH. La ventaja

29. Esto es, se trata de la reforma IRPA 2002: la Immigration and Refugee Protection Regulations, S.O.R./2002-227, aprobado el 27 de febrero y revisado el 4 de junio de 2002, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/sor-2002-227/> Véase las diferentes reformas del IRPA hasta el 2019 [https://www.fct-cf.gc.ca/content/assets/pdf/base/certifiedquestions-IRPA\(eng\)_mar-22-2019.pdf](https://www.fct-cf.gc.ca/content/assets/pdf/base/certifiedquestions-IRPA(eng)_mar-22-2019.pdf) y la Immigration and Refugee Protection Act (S.C. 2001, c. 27), de 14 de septiembre de 2017, modificada por última vez el 31 de junio de 2018 <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/fulltext.html>

30. GAR: *Government-Assisted Refugees Program*.

31. BVOR: *Blended Visa Office-Referred Program*.

del BVOR, frente a las iniciativas privadas, es la brevedad de tiempos, pero en esta modalidad los SAH, como contrapartida, no tienen la posibilidad de selección de posibles personas refugiadas a quien patrocinar (Labman, 2016; Hyndman *et al.*, 2017).

Respecto al criterio de elegibilidad del patrocinado, se han experimentado algunos cambios tras la adopción del IRPA. El criterio canadiense para conceder asilo antes tenía en cuenta la probabilidad de éxito de adaptabilidad de la persona solicitante a la sociedad canadiense, pero con la reforma IRPA del 2002 y las Regulaciones de Inmigración y Protección a los Refugiados (IRPR, por sus siglas en inglés), se toma más en cuenta las consideraciones humanitarias, creando así las categorías de a) Refugiados/as de Convención y b) Refugiados/as de *Asylum class* o país de asilo. En la primera categoría se catalogan aquellas personas que se encuentran fuera de su país de origen, o de residencia habitual, y que no pueden asentarse en el Estado en el que se encuentran y no tiene ninguna oferta de reasentamiento por parte de otro país que no sea Canadá. Respecto a la segunda categoría, abarcaría a las personas que no reúnen los requisitos para ser consideradas personas refugiadas a efectos de la Convención, los cuales comprenden aquellos que huyeron de su país de origen y que han estado, o continúan estando, perseguidos seriamente por guerras civiles, conflictos armados o violaciones masivas de los derechos humanos, tanto en su país de origen como en el país de residencia al momento de solicitar protección internacional (Krivenko, 2012: 502).

Referente a la elegibilidad de los patrocinadores, desde 2002 –sección 13(2) IRPA– la posibilidad de ser elegible como «patrocinador privado» queda reservada a «un ciudadano canadiense o residente permanente; un grupo de ciudadanos canadienses o de residentes permanentes; una corporación registrada bajo la ley canadiense o de una provincia; una asociación u organización no registrada bajo la ley federal o provincial; cualquier otra combinación de las anteriores puede patrocinar un extranjero». Sobre esta base, la ley canadiense garantiza a sus ciudadanos, así como a los residentes permanentes, la iniciativa de patrocinar a las personas solicitantes de asilo que ellos deseen, siempre y cuando hayan sido reconocidos como personas refugiadas por ACNUR o cualquier otro Estado. Los patrocinadores privados están divididos de la siguiente manera: los SAH, los GC, los Grupos de Cinco (G-5) y los Patrocinadores de la Comunidad (PC). Los SAH son organizaciones que han firmado un acuerdo de patrocinio con el Ministerio de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía, el cual les permite presentar solicitudes de patrocinio a nombre propio o de otras organizaciones que trabajan asociadas a ellos. La mayoría de los SAH son organizaciones religiosas, grupos etnoculturales y organizaciones humanitarias, aunque las corporaciones juegan un papel relevante (Garcea, 2016). Por su parte, los GC son miembros del SAH y se basan en las expectativas de la persona refugiada que se quiere patrocinar, por lo que deben obtener una solicitud de patrocinio y

un plan de reasentamiento aprobado antes de presentar la solicitud de patrocinio a la Oficina Centralizada de Procesos. En lo referente a los G-5, estos pueden estar conformados por cinco o más ciudadanos canadienses o residentes permanentes, mayores de 18 años y que vivan en la comunidad de acogida de la persona refugiada; son los responsables de la manutención de la persona refugiada durante el tiempo de duración del patrocinio, así pues basta que de los cinco solo tres miembros asuman la contribución financiera del patrocinio. Por último, los PC pueden ser cualquier organización registrada, ubicada en la comunidad, que espera recibir a la persona refugiada para su manutención y su reasentamiento en la comunidad elegida.

Para terminar, cabe destacar que las responsabilidades de los patrocinadores –con independencia de las diferentes categorías mencionadas– son amplias y regladas a fin de cubrir las necesidades sociales básicas (RSTP, 2014: 13).

3.1. Debilidades o amenazas del patrocinio privado como respuesta adicional ante la necesidad de acogida

La experiencia canadiense, gracias a su consolidación y especificidad como modelo y contexto de asilo singular, permite analizar ampliamente los posibles puntos críticos del patrocinio privado voluntario. Si bien la evaluación de los diferentes programas no ha estado exenta de críticas y, a lo largo de décadas, ha tratado de resolver sus imperfecciones, en perspectiva comparada han pesado más sus virtudes que sus posibles defectos como modelo que poder expandir (Kumin, 2017); un modelo que sigue teniendo un fuerte arraigo en la sociedad canadiense pese a sus defectos. En este contexto, la primera valoración negativa que se le atribuye en su andadura es la demora burocrática que plantea la aprobación de las solicitudes del programa de Patrocinio Privado de Refugiados (PSR, por sus siglas en inglés), ya que, dependiendo del país de origen de las personas refugiadas, se ha constado que puede demorarse hasta tres años (CIC, 2015-2017). Ello puede restar oportunidades a las personas refugiadas de encontrar mejores condiciones de vida, en la medida en que el Canadian International Council (CIC) pueda reducir el número de solicitudes que cada patrocinador decida presentar (Krivenko, 2012: 595).

En segundo lugar, otra crítica negativa sería la tensión que se produce entre los deseos y las elecciones de los patrocinadores privados, los cuales pueden verse comprometidos por diferentes intereses gubernamentales a la hora de promover ciertas orientaciones políticas, administrativas y/o burocráticas. Por ejemplo, en el año 2013, solo se podía patrocinar a iraquíes, iraníes, eritreos, sudaneses, birmanos y butaneses, mientras que en 2015 los ciudadanos sirios tenían preferencia. Ello puede revertir negativamente en la regla de oro de la *adicionalidad*, al *usar* esta fórmula más

como una estrategia de ahorro de costes (*cost-saving*) que de reparto de costes (*cost-sharing*). Por lo tanto, indirectamente se promueve una politización de los programas humanitarios obteniendo un rédito indirecto de su éxito (Chapman, 2014; Labman 2016). No en vano fue muy cuestionada la prioridad del Gobierno de Justin Trudeau de reasentar grupos específicos de personas refugiadas, hasta finales del 2014, concretamente a 1.300 personas refugiadas sirias, de las cuales, el

OTRO ASPECTO POCO FAVORABLE DEL PATROCINIO PRIVADO, JUNTO LA EXTENSIÓN TEMPORAL DEL PROCEDIMIENTO, ES LA ALTA TASA DE RECHAZO DE PERSONAS REFUGIADAS POR PATROCINIO PRIVADO TRAS TRANSCURRIDOS HASTA TRES AÑOS DESDE LA SOLICITUD; UN RETRASO QUE PUEDE AFECTAR LA ESTABILIDAD DEL PATROCINIO PRIVADO O LA SITUACIÓN DE LA PERSONA REFUGIADA

Gobierno solamente se haría cargo de 200 y las 1.100 restantes estarían a cargo de los PC³². Varios sectores vieron en ello un intento de hacerse cargo de menos personas refugiadas, delegando esta responsabilidad a los grupos que participan del PSR, y de fijar a los SAH «límites a la cantidad de solicitudes hechas para patrocinar personas refugiadas procedentes de regiones específicas del mundo» (Chapman, 2014: 8). Otro aspecto poco favorable del patrocinio privado, junto con la extensión temporal del procedimiento, es la alta tasa de rechazo de personas refugiadas por patrocinio privado tras transcurridos hasta tres años desde la solicitud; un retraso que puede afectar la estabilidad del patrocinio privado o la situación de la persona refugiada (Labman y Pearlman, 2018: 445).

Finalmente, sobre la complementariedad del patrocinio privado existe un riesgo continuo de colapso, tanto por compromiso como por conflicto de intereses (Labman, 2016). Sobre los contornos de la *adicionalidad* del patrocinio privado, para autores de referencia como Labman y Pearlman (2018: 443-447) siempre existe una maleabilidad interpretativa por parte del Gobierno que puede conducir a diferentes direcciones, esto es, a convertirse en una relación de excesiva dependencia dejando la implementación de obligaciones internacionales a la buena voluntad del sector privado. Sin duda, una merma a las obligaciones internacionales de los estados de acuerdo a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados o el principio de *ius cogens*: el *non refoulement*.

32. Al cierre de 2018, 7.500 personas refugiadas fueron desde el GAR, 1.500 desde el BVIR y 18.000 desde el PSR. La previsión estimada para el 2019 es 8.500 personas refugiadas desde GAR, 19.000 desde el SR y 1.650 desde el BVOR, según datos recogidos en el informe CEAR (2019: 8).

3.2. Las fortalezas u oportunidades del patrocinio privado como punto de partida alternativo

La escasez de estudios que detallan el fracaso de los programas de patrocinio privado es contrarrestada por aquellas investigaciones comparadas que lo destacan como el mecanismo de referencia para garantizar mayor acceso a la comunidad canadiense, así como para reforzar la solidaridad, hospitalidad y cohesión social de la sociedad de acogida (Krivenko, 2012). Si se revisa la literatura que ha evaluado el patrocinio privado en Canadá, se observa que destacan las valoraciones de posiciones críticas como las de Labman (2016) y Labman y Pearlman (2018). Sobre su potencialidad, en primer lugar, tales autores enfatizan su incuestionable operatividad, en paralelo a los mecanismos oficiales, ya que precisamente permiten aumentar cuantitativamente y cualitativamente el número de plazas disponibles para atender a las personas refugiadas que necesitan protección en momentos excepcionales.

Asimismo, otros autores (Beiser, 2003: 204-205; Treviranus y Casasola, 2003) subrayan que el patrocinio privado es un mecanismo que facilita la integración de las personas refugiadas dado su contacto directo con los patrocinadores privados en el momento de su llegada; aunque sobre este aspecto beneficioso no hay suficientes estudios ni amplias evidencias empíricas, por el momento, que avalen si los resultados del proceso de integración que arroja un programa u otro son mejores (Denton, 2003; Kumin, 2017; Beiser, 2003). Por consiguiente, hay una presunción *de iure* que indica que dichos resultados están llamados a contribuir positivamente, pero a falta de evidencias mayores es susceptible de generar un agravio comparativo entre ellas.

La adaptabilidad y versatilidad tanto de un programa de reasentamiento, como ocurre en Canadá, como uno de reubicación intraeuropea, hacen que estos se conviertan en una iniciativa atractiva como respuesta a la acogida en sentido amplio, aunque en su origen esta se vincule *stricto sensu* a los primeros. En cualquier caso, el aspecto más deficitario en la UE, y en España (García Mahamut, 2010; Fernández Burugüño, 2018), es el reasentamiento, pues con notables excepciones el número de personas refugiadas en la región es muy bajo, salvo en países como Alemania y Suecia. En este sentido, sin duda, un aspecto ventajoso del patrocinio privado es el hecho de ser una forma de participación directa y de corresponsabilidad entre individuos y organizaciones sociales a fin de

EL PATROCINIO PRIVADO ES UN MECANISMO QUE FACILITA LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS DADO SU CONTACTO DIRECTO CON LOS PATROCINADORES PRIVADOS EN EL MOMENTO DE SU LLEGADA; AUNQUE NO HAY SUFICIENTES ESTUDIOS NI AMPLIAS EVIDENCIAS EMPÍRICAS, POR EL MOMENTO, PARA DEMOSTRARLO

implementar obligaciones internacionales. Ello favorece el tránsito de una modalidad de reacción defensiva ante la llegada de personas necesitadas de protección internacional a una obligación más proactiva y participativa para su acogida por parte de la sociedad. Dicha complementariedad revierte positivamente, aunque no haya datos del coste efectivo en términos comparados, tanto para la sociedad de acogida como las personas refugiadas incluso a nivel emocional (Lenard, 2016). De hecho, según el CIC (2016 y 2017), en Canadá el coste asciende aproximadamente a 12.600 dólares canadienses para una persona refugiada y a 27.000 para una familia de cuatro personas (ICMC Europe *et al.*, 2017). Por lo tanto, es evidente que, por una parte, se reduce el coste para el Gobierno, aunque, por otra, quizá solo se pospongan los costes, ya que son programas limitados en el tiempo y, antes o después, sus beneficiarios deberán acceder al sistema de la seguridad social.

Otras dos fortalezas conexas son su implementación flexible y elástica frente a la rigidez de otros sistemas. De hecho, si bien inicialmente no había una hoja de ruta sobre las posibles responsabilidades del patrocinio privado, actualmente están más definidas a efectos de garantizar una mayor monitorización entre las diferentes modalidades (Kumin, 2017: 14). Dicha flexibilidad permite ampliar el periodo de patrocinio privado hasta 36 meses, siendo potestad de los Grupos Constituyentes (GC) aceptar o recusar la extensión del patrocinio. Una extensión que no es posible en España al estar limitada a 18 meses o hasta los 24 meses en el caso de personas vulnerables (MEYSS, 2018). Finalmente, si bien en función de las modalidades de patrocinio privado, la elección o preferencia de la persona solicitante de asilo no depende del patrocinador ni tampoco existe en el BVOR una garantía de protección amplia a favor de la integridad familiar. La obligación de los GP de patrocinar a los miembros de la familia indicados por la persona refugiada sí sería más acorde a sus preferencias familiares y al tenor expeditivo, humanitario y positivo del artículo 10.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Según ACNUR (2019), la brecha entre el volumen de personas refugiadas que necesitan reasentamiento y los países de acogida disponibles es cada vez mayor, y advierte de una necesidad imperativa de reasentamiento para 1,4 millones de personas en 2019. Respecto a los niveles de 2018, se prevé un aumento del 17% de la necesidad de reasentamiento, una cifra alarmante dado que tan solo se cubrió el 4,7% de las necesidades de reasentamiento en 2018. Actualmente son solo 35 los países que participan en el programa de reasentamiento del ACNUR, siendo África la región con las mayores necesidades de reasentamiento proyectadas –con un estimado de 629.744 personas refugiadas que necesitan ser reasentadas– y Europa el continente con un menor promedio de oferta de programas de reasentamiento (ibídem).

El reasentamiento constituye una solución duradera a corto y largo plazo y, además, un mecanismo eficaz de distribución de responsabilidad entre estados, por lo que resulta obligada una valoración crítica de sus posibles modalidades. Máxime si permite identificar que existen diversas imperfecciones y limitaciones entre las actuales manifestaciones de solidaridad externa. El sistema de cuotas o el patrocinio privado pueden tener una apariencia antagónica, por sus diferencias en la elegibilidad y gestión competencial de tales programas, pero estos no son incompatibles ni sustitutivos entre sí. Es más, pueden *convivir* perfectamente para tratar de dar la mejor solución a los problemas derivados de la acogida y protección internacional de acuerdo a los principios del Pacto Mundial sobre los Refugiados³³ aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 2018. De hecho, la preferencia o prevalencia de un modelo frente a otro responde a la circunstancialidad de los contextos, coyunturas, estrategias y características de cada país; si bien la preferencia inicial por articular un sistema nacional de cuotas en la UE que relegara la tradición de programas nacionales de reasentamiento *ad hoc* fuera concebida como una estrategia voluntaria. Su implementación está expuesta a vaivenes tanto en términos de eficacia simbólica como por la desaceleración del principio de solidaridad.

EL SISTEMA DE CUOTAS O EL PATROCINIO PRIVADO PUEDEN TENER UNA APARIENCIA ANTAGÓNICA, POR SUS DIFERENCIAS EN LA ELEGIBILIDAD Y GESTIÓN COMPETENCIAL DE TALES PROGRAMAS, PERO ESTOS NO SON INCOMPATIBLES NI SUSTITUTIVOS ENTRE SÍ

No es de extrañar que la apertura al patrocinio privado pudiera ser bien recibida y alentada desde Europa en un momento crítico de las negociaciones de la reforma del SECA y, especialmente, ante la necesidad creciente de buscar políticas de acogida y reasentamiento más holísticas para las personas refugiadas. Sin embargo, no todos los países y, en particular los europeos, tienen la precondition para esta alternativa a corto y largo plazo, ni esta puede descansar solo en un pretexto humanitario. En este sentido, y a diferencia de los estados miembros de la UE, Canadá fue un país de reasentamiento mucho antes de ser un país de asilo, por lo que a nivel cultural e incluso de estrategia geopolítica es un modelo de referencia enteramente selectivo más proclive a esta fórmula. Mientras que España –al igual que otros estados miembros de la UE que se encuentran en la cola de iniciativas de patrocinio

33. Véase: *The Global Compact on Refugees* (en línea) <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>

privado— sigue teniendo unas tasas de solicitud de protección internacional más bajas que el promedio de la UE.

Sobre este extremo, atendiendo a lo analizado en perspectiva DAFO, el balance entre las debilidades y fortalezas presenta claroscuros en varios aspectos de cómo afrontar la necesidad de un mayor compromiso con la acogida. De un lado, el criterio de la preferencia, siendo el más adecuado y lógico, ni tiene cabida en el SECA ni está previsto o garantizado como posibilidad en el patrocinio privado. De hecho, no se vincula ilimitadamente la preferencia de las personas solicitantes ni tampoco queda controlada la elección de los patrocinadores privados en el caso de los modelos híbridos como el Programa mixto de Refugiados Designados por una Oficina de Visas (BVOR) en Canadá. Sin duda, solo esta sería la opción con más posibilidad de convergencia y adaptación en Europa. Por otro lado, sobre las posibilidades de convergencia (Holtzinger y Knill, 2005) parece arriesgado optar por el actual afán emulativo y, en cambio, resulta más coherente una fórmula de *lesson-drawing* o la promoción de una política internacional para aprender tanto de lecciones positivas como negativas. Ambas permiten identificar las mejores prácticas o una clasificación en términos de rendimiento o flexibilidad para tratar así de evaluar las limitaciones compartidas en cada modelo para una eventual convergencia. Una muestra de ello, sería la Iniciativa Global para el Patrocinio de Refugiados (GRSI, por sus siglas en inglés) lanzada en 2016³⁴.

De todos modos, en vísperas de una reforma pendiente *sine die* del SECA, el papel de la UE y sus estados miembros, por el momento, parece muy activo en promover nuevas políticas al estilo *gattopardiano* tras el éxito-fracaso de los mecanismos excepcionales de reubicación o la propuesta de un mecanismo permanente de reasentamiento. Aunque la búsqueda de ideas y mejores prácticas es un paso decisivo frente al vaciamiento del principio de solidaridad en el sistema de Dublín, el trasfondo de la propuesta parece que se haga bajo la apariencia o solo espejismo de cambio real. Por lo tanto, cabe preguntarse si el origen de la disfuncionalidad es la rigidez de un sistema que se resiste a ser reformado. Es precisamente el compromiso real por el cumplimiento de las obligaciones internacionales la única vía para garantizar la protección de las personas refugiadas y, por ende, su proceso de acogida e integración como solución duradera a corto y largo plazo.

34. La *Global Refugee Sponsorship Initiatives* (GRSI) es una iniciativa conjunta del Gobierno de Canadá, ACNUR, Open Society Foundations, Radcliffe Foundation y la Universidad de Ottawa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrisketa Uriarte, Joana. «La reubicación de los refugiados. Un déficit de solidaridad y una brecha en la Unión Europea: comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2017, asuntos C-643/15 y C-647/15, Hungría y Eslovaquia contra el Consejo». *Revista General de Derecho europeo*, n.º 44 (2018), p. 125-154.

ACNUR. *Global Resettlement needs*. Nueva York, 2019 (en línea) [Fecha de consulta: 26.01.2019] <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5b28a7df4/projected-global-resettlement-needs-2019.html>

Aguelo Navarro, Pascual y Vicente Granero, Hipólito. «La Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016. Un fantasma que recorre Europa». *Revista de Derecho Migratorio y extranjería*, n.º 45, 2017, p. 239-290.

Arenas, Nuria. «Flujos masivos de población y seguridad. La crisis de las personas refugiadas en el Mediterráneo». *Araucaria. Revista de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 18, n.º 36 (2016), p. 339-372.

Beiser, Morton. «Sponsorship and resettlement success». *Journal of International Migration and Integration*, n.º 4 (2003), p. 203-215.

CEAR-Comisión Española de Ayuda al Refugiado. *Una mirada hacia el sistema de asilo canadiense*. Madrid, 2019 (en línea) [Fecha de consulta 01.06.2019] <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/01/Informe-Sistema-de-Asilo-Canada.pdf>

Chapman, Ashley. *Private sponsorship and public policy: citizens for public justice report*. Canadá: Citizens for Public Justice, 2014.

CIC-Canadian International Council. *Private sponsorship of Refugees Program- Sponsorship Agreement Holders*, 5 de noviembre de 2015 (en línea) [Fecha de consulta 15.01.2018] www.cic.gc.ca/english/refugees/sponsor/list-sponsors.asp

CIC-Canadian International Council. *Evaluation of the resettlement programs (GAR; PsR; BVOR; RAP), 2016* (en línea) [Fecha de consulta 15.01.2018] <http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/resettlement.asp>

CIC-Canadian International Council. *Private sponsorship of refugees (PRS) application guide (IMM 5413)*, 2017 (en línea) [Fecha de consulta 15.01.2018] <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/application/application-forms-guides/guide-5413-private-sponsorship-refugees-application-guide.html>

Denton, Thomas. «Understanding Private Refugee Sponsorship in Manitoba». *Journal of integration and international migration*, vol. 4, n.º 2 (2003), p. 257-271.

ECRE-European Council on Refugees and Exiles. «Protection in Europe: Safe and legal access channels». *ECRE Policy Paper*, n.º 1. Bruselas (febrero 2017).

ECRE-European Council on Refugees and Exiles. «Untying the EU Resettlement Framework». *Policy Note*, n.º 1 (2016).

EMN-European Migration Network. *Resettlement and humanitarian admission programmes in Europe-what works?* Bruselas, 2016.

Fernández Burugüño, Borja. «Solicitudes de asilo patrocinadas presentadas en embajadas y consulados: un modelo basado en la experiencia española y en el programa canadiense de *sponsorship*». *Revista electrónica de estudios internacionales*, n.º 35 (2018), p. 1-32.

Fratzke, Susan. *Engaging communities in refugee protection. The potential of private sponsorship in Europe*. Washington: Migration policy institute, 2017.

Friedman, Lawrence M. *The legal system. A social science perspective*. Nueva York: Russel Sage, 1987.

Garcea, Joseph. «The resettlement of syrian refugees: the positions and roles of the federation of Canadian Municipalities and its members». *Canadian Ethnic studies*, vol. 48, n.º 3 (2016), p. 149-173.

García Mahamut, Rosario. «Reflexiones constitucionales sobre el reasentamiento de refugiados: el régimen jurídico del reasentamiento en Canadá y en España a la luz de la nueva ley de asilo y de la protección subsidiaria». *UNED. Revista de Derecho Político*, n.º 78 (mayo-diciembre 2010), p.43-93.

Grech, Peter. «Undesired properties of the European's commission's refugee distribution key». *European Politics Union*, vol. 18, n.º 2 (2017), p. 212-238.

Guild, Espelth; Costello, Cathryn y Moreno-Law, Violeta. *Implementation of 2015 Council decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*. Bruselas: Parlamento Europeo, 2017.

Hierro, Liborio. *La eficacia de las normas jurídicas*. Madrid: Ariel, 2001.

Hilpold, Peter. «Quotas as an instrument of burden-sharing in international refugee law: The many facets of an instrument still in the making». *International journal of constitutional law*, vol. 15, n.º 4 (2017), p. 1188-1205.

Holtug, Noll. «A fair distribution of refugees in the European Union». *Journal of Global Ethics*, n.º 3 (2016), p. 270-288.

Holzinger, Katharina y Knill, Christoph. «Causes and conditions of cross-national policy convergence». *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n.º 5 (2005), p. 775-796.

Hyndman, Jennifer; Payne, William y Jimenez, Shauna. «Patrocinio privado de refugiados en Canadá». *Revista Migraciones forzadas*, n.º 54 (2017), p. 1-4.

ICMC Europe, OIM y ACNUR. *Private Sponsorship in Europe. Expanding complementary pathways for refugee resettlement*. Bruselas: European resettlement networking, 2017.

Jones, William y Teytellboym, Alexander. «The international refugee match: a system that respects refugees' preferences and priorities of States». *Refugee survey quarterly*, n.º 36 (2017), p. 84-109.

Kumin, Judith. *Welcoming engagement. How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union*. EU Asylum: Towards 2020 project. Washington: Migration Policy Institute, 2017.

Kuosmanen, Jaako. «What (if anything) is wrong with trading refugee quotas?». *Res publica*, n.º 19 (2013), p. 103-109.

Krivenko, Yahyaoui. «Hospitality and sovereignty: What can we learn from the Canadian Sponsorship of refugees program». *International Journal of Refugee Law*, vol. 24, n.º 3 (2012), p. 579-602.

Labman, Shauna. «Private sponsorship: complementary or conflicting interests». *Refuge*, vol. 32, n.º 2 (2016), p. 67-80.

Labman, Shauna y Pearlman, Madison. «Blending, bargaining and Burden-sharing: Canada's Resettlement Programs». *International Migration and Integration*, n.º 19 (2018), p. 439-449.

La Spina, Encarnación; Vicente, Trinidad; Urrutia, Gorka y Morondo, Dolores. «Los procesos de acogida e integración para la población refugiada en Bizkaia, ¿una realidad a geometría variable?». *Migraciones*, n.º 44 (2018), p. 31-61.

Lenard, Patti Tamara. «Resettling refugees: is a private sponsorship a just way forward?». *Journal of Global Ethics*, vol. 12, n.º 3 (2016), p. 300-310.

Maiani, Francesco. «The reform of the Dublin system and the dystopia of sharing people». *Maastrich journal of European and Comparative law*, vol. 24, n.º 5 (diciembre 2017), p. 622-645.

Manchón Campillo, Fernando. «El reasentamiento y la reubicación de refugiados y su aplicación en la actual crisis humanitaria». *Boletín IEEE*, n.º 5 (enero-marzo 2017).

MEYSS-SGII, *Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional*. Manual de gestión. Madrid: Publicaciones MEYSS, 2018.

Romano, Andrea. *El reasentamiento como posible solución al problema del acceso al territorio de los refugiados: Situación actual y perspectiva futuras*. Barcelona: Fundación alternativas, 2017.

Romano, Andrea. «Los programas de reasentamiento de refugiados en la UE. Tendencias actuales y repercusiones en España». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2018*, p. 262-282.

RSTP-Refugee Sponsorship Training Program. *Private Sponsorship of Refugees Program. Engaging in Community Sponsorship: Information brochure*. Toronto, 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 31.0.2019] <https://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2014/03/engagingcsmarch2014.pdf>

Thieleman, Elko; Williams, Richard y Boswell, Christina. *What system of burden-sharing between Member states for the reception of asylum seekers*. Bruselas: Parlamento Europeo, 2010.

Treviranus, Barbara y Casasola Michael. «Canada's private sponsorship of refugees program: a practitioner's perspective of its past and future». *Journal of International Migration and Integration*, n.º 4 (2003), p.177-202.

Tsourdi, Evangelia. «Reception conditions for asylum seekers in the EU: towards the prevalence of human dignity». *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, vol. 29, n.º 1 (2015), p. 9-24.

Tsourdi, Evangelia. «Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System». *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 24, n.º 5 (2017), p. 667-686.

Van Selm, Joane. «Public-private partnerships in refugee resettlement: Europe and the US». *Journal of International Migration and Integration*, n.º 4 (2003), p. 157-174.

Zaun, Natasha. «States as gatekeepers in EU asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota system». *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, n.º 1 (2018), p. 44-62.