



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA
ICAI ICADE CIHS

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

AVANZANDO HACIA UN SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO.

Una respuesta solidaria tras la crisis de los refugiados.

Estudiante: Javier Luis Díaz de Cerio Escudero

Director: Miguel Benedicto Solsona

Madrid, abril 2019

GLOSARIO DE TÉRMINOS

ACNUR - Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

CE – Comisión Europea

CEDH - Corte Europea de Derechos Humano

CJUE – Corte de Justicia de la UE

DDHH – Derechos Humanos

EASO – Oficina Europea de Apoyo al asilo (European Asylum Support Office)

LIBE – Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo.

OIM – Organización Internacional para las Migraciones

OFPRA – Oficina francesa de protección a las personas refugiadas y apátridas

PE – Parlamento Europeo

SECA - Sistema Europeo Común de Asilo

TFUE – Tratado Fundacional de la UE

TUE – Tratado de la UE

UE – Unión Europea

RESUMEN

Solo desde un enfoque comunitario a través de una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, basado en la solidaridad interestatal y con los solicitantes de protección internacional, se encontrarán soluciones a largo plazo para la crisis de los refugiados de 2015 y permitirá a la Unión Europea estar preparada ante otra posible crisis migratoria en el futuro. Se evaluará el funcionamiento del SECA, así como las propuestas de externalización a nivel de la UE y de los Estados miembros en las diferentes fases del proceso de solicitud de asilo. Se trata de demostrar cómo si los Estados cumplieren con el compromiso de una distribución justa de la responsabilidad, así como con la obligación de ayudar a los individuos necesitados de protección con arreglo a la Convención de Ginebra de 1951 relacionado con el Estatuto de los Refugiados, los mecanismos erráticos del SECA serían más fáciles de corregir. El marco de políticas desarrollado bajo la Agenda Europea de migraciones ha consistido en una avalancha de medidas legislativas ad hoc de urgencia y sin ningún tipo de visión coherente a largo plazo cuando había necesidad de una postura de reparto de responsabilidades más completa y exhaustiva.

Palabras clave: solicitante de asilo, Unión Europea, solidaridad, crisis de los refugiados, comunitario.

ABSTRACT

The only long-term solution to 2015's refugee crisis that would also provide a defence mechanism to prevent future migration crisis from happening again is through the reform of the European Union's Asylum System that is based on inter-state solidarity. The functioning of the Asylum System and the externalization effort – both from the EU and its Members - will be assessed throughout the different phases of the asylum-seeking process. If Member states complied with the international obligations from 1951's Geneva Convention related to the Refugees Status, it would be easier to attempt a reform to make the system efficient and auto-sufficient. The policies under the EU's Migration Agenda has consisted in ad hoc, urgent legislative measures with no planning and lacking a coherent long-term vision instead of a complete and exhaustive responsibility-sharing system based on solidarity.

Key words: assylum seeker, European Union, solidarity, refugee's crisis integration.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	2
2. FINALIDAD Y MOTIVOS.....	4
3. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	7
- El derecho al asilo.....	7
- El Sistema Europeo Común de Asilo: Solidaridad y responsabilidad compartida.....	8
- Las debilidades del sistema y la Crisis de los refugiados.....	10
4. MARCO TEÓRICO.....	12
- Los movimientos migratorios.....	12
- Los refugiados y el derecho al asilo.....	13
- ¿Por qué un enfoque comunitario basado en la solidaridad?.....	13
- ¿Por qué el asilo y la inmigración no deben ser una cuestión de la UE?.....	15
5. OBJETIVOS Y PREGUNTAS.....	16
6. METODOLOGÍA.....	17
7. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN.....	18
- Proceso de asilo.....	18
o Previo al acceso a la UE.	19
o Llegada a la UE.....	22
o Solicitud de asilo.....	26
o Tras la aplicación.....	27
8. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES.	29
9. ANEXOS.....	35
- Anexo 1. El TFUE y la CEDDHH.	35
- Anexo 2. Eurobarómetro.....	36
- Anexo 3. Inmigración clandestina por vía marítima.....	37
- Anexo 4. Índices de reconocimiento de estatus de protección.....	37
- Anexo 5. El caso de Hungría.....	37
- Anexo 6. ¿Se ha terminado la crisis de los refugiados?.....	38
- Anexo 7. Los principales logros bajo la Agenda Europea de Migración.....	39
10. BIBLIOGRAFÍA.	40

1. INTRODUCCIÓN

En 2015, Europa comenzó a enfrentarse a la mayor crisis migratoria y humanitaria desde la Segunda Guerra Mundial. Cuatro años más tarde, la falta de consenso entre los Estados miembros de la Unión Europea para cumplir el compromiso de creación de una política migratoria común, unido al auge de los partidos populistas de extrema derecha y antieuropeístas, dificultan la posibilidad de encontrar una solución a esta crisis y atenta directamente contra los principios y valores de la Unión (González, 2015). El propósito de este trabajo es analizar la situación actual en la UE respecto a la crisis de los refugiados, concretamente, evaluando el progreso en el establecimiento de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y estudiar si, como respuesta a esta crisis, se debe apostar por enfoque comunitario.

Mientras que desde las instituciones europeas se ha defendido que solo una Unión Europea integrada, actuando con solidaridad, podría hacer una gestión efectiva del creciente flujo migratorio (Comisión Europea, 2016), los Estados miembros han tomado la dirección opuesta llevando a cabo políticas unilaterales que incluyen; la construcción de vallas, controles fronterizos, límites a las cuotas (Marín & Spena) y utilizando la discreción que se permite en el marco del SECA para fortalecer sistemas de asilo nacionales que disuaden e impiden el acceso a los solicitantes de protección internacional (Ineli-Ciger, 2016).

En 1999 y 2007, los Tratados de Ámsterdam y Lisboa atribuyeron a las instituciones europeas los poderes relevantes para diseñar la legislación de asilo. Los artículos 67 y 78 del TFUE y el artículo 18 de la CEDDHH son la base legal del sistema asilo (ver Anexo 1). El contexto de los debates actuales y el detonante de la necesidad de reforma de la política de asilo son las deficiencias del actual marco jurídico del SECA durante la crisis de los refugiados. Principalmente, respecto a la Regulación de Dublín, que establece el criterio y los mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar la aplicación de la protección internacional presentada por un nacional de un tercer país o una persona apátrida. Según esta regulación, el primer estado miembro al que acceda un solicitante de asilo es el responsable de examinar su aplicación (Kraler, 2011).

Los instrumentos del SECA brindaban unos parámetros claros de adaptación de los sistemas de asilo nacionales para los Estados que entrasen a formar parte de la UE, lo cual suponía una mayor armonización en la aplicación de estándares comunes. El SECA, por tanto, es un

sistema común, pero no único, al no haberse desarrollado desde un enfoque comunitario desde su origen, a diferencia del Mercado Único. El sistema de asilo de la UE consiste en veintiocho sistemas de asilo diferentes, con los Estados como responsables de la implementación de estándares y procedimientos, motivo por el cual existe divergencia a la hora de conceder determinados estatus de protección internacional (Zaun, 2018).

La ausencia de procedimientos armonizados de asilo y de estándares comunes de protección al aplicar la ley de los refugiados, tanto a nivel internacional como europeo, ha tenido como resultado una distribución desigual de las responsabilidades entre los países (Thielemann, 2018). A pesar de la revisión de la legislación; la discreción que se permite a los Estados en cuanto a la implementación de la política de asilo, la ausencia de mecanismos de monitorización y de procedimientos de incumplimiento, impide la creación de una política efectiva (Karageorgiou, 2016). La propuesta de reforma del SECA, aprobada por la Comisión Europea en 2016, tenía por objetivo el fortalecimiento del sistema ante al aumento del número de migrantes y solicitantes de asilo para garantizar su efectividad y la capacidad de responder a situaciones de emergencia (Comisión Europea 2016).

Resulta paradójico que los valores comunitarios de solidaridad y los principios de libertad y respeto de los DDHH, que hacen de los países miembros destinos atractivos para migrantes y personas que solicitan asilo, sean los que se están cuestionando al enfrentarse a esta preocupante situación. Es necesario una renovación de aquellas políticas migratorias fallidas y desarrollar una política común de asilo que priorice la responsabilidad compartida y la solidaridad interestatal, así como el respeto de los derechos fundamentales de los individuos que solicitan protección internacional (Greenhill, 2016). Tal y como afirmaba Antonio Tajani, presidente del Parlamento Europeo; *“Ir cada uno por su lado es un grave error que nos alejaría de soluciones verdaderamente eficaces. Al contrario, es necesaria una estrategia europea firme, una auténtica coordinación de nuestras acciones y poner en común más medios y recursos”* (EFE, 2017).

En este trabajo se estudiará cómo han respondido los mecanismos de la UE a las responsabilidades de asilo durante la crisis de los refugiados y cómo esta respuesta ha disparado las prácticas de reparto dentro de la UE y con terceros países, para discutir si es más efectivo un enfoque comunitario o estatal. Es decir, se pretende analizar de qué manera una mayor integración en la Unión Europea permitiría encontrar una solución ante la

ineficiente gestión del flujo masivo de personas demandantes de protección internacional que sea efectiva ahora y sostenible a largo plazo (Niemann, 2018). Se analizará el progreso de propuestas en el marco de la normativa europea como la aprobación del establecimiento de la Agencia de Asilo de la UE o la reforma del Eurodac así como las reformas pendientes de aprobación: la normativa sobre los requisitos de asilo, la Directiva sobre las condiciones de acogida, una nueva reforma del Sistema de Dublín y la aprobación de normas armonizadas para el procedimiento de asilo. También se evaluarán las medidas propuestas por los Estados miembros, principalmente aquellas relativas a la externalización de la política de asilo, como alternativa al enfoque comunitario.

2. FINALIDAD Y MOTIVOS

A día de hoy, no existe una política común efectiva de gestión migratoria y la distribución desigual de la responsabilidad de gestionar los procedimientos de asilo y de inmigración irregular ha propiciado que los Estados miembros tomen decisiones unilaterales en esta materia. Esto ha tenido como consecuencia el colapso de uno de los principales pilares comunitarios de la Unión, el espacio Schengen, con países como Alemania o Suecia reintroduciendo temporalmente controles de fronteras mientras que otros miembros como Hungría, Eslovenia o Macedonia han cerrado sus fronteras y erigido vallas para impedir la entrada de personas (Greenhill, 2016).

Puesto que tampoco hay perspectivas de organizar un esfuerzo común para eliminar las causas que hacen que las personas se vean forzadas a abandonar sus lugares de origen, es primordial que exista una estrategia común para gestionar el flujo de todas las personas desplazadas que soliciten asilo. Es un deber moral incontestable y coherente con los valores comunitarios (Karageorgiou, 2016). Sin embargo, la respuesta negativa ante políticas de “puertas abiertas” como la que llevó a cabo la Canciller Angela Merkel en 2017 para las personas que solicitaron asilo en Alemania, son una clara evidencia del poder de la retórica xenófoba de los partidos populistas y de extrema derecha en Europa (Carbajosa, 2017). Según el último Eurobarómetro de la (Comisión Europea, 2017), los ciudadanos de la UE perciben cada vez más la entrada de inmigrantes en sus países de manera negativa (ver anexo 2). Esto ha ayudado al ascenso de partidos políticos populistas, que han conseguido formar parte de las instituciones europeas y dificultan una mayor integración (Greenhill, 2016).

Otro momento que destacar fueron las tensiones políticas en junio de 2018 cuando el gobierno italiano se negó a permitir que más de seiscientos refugiados provenientes de África llegaran a la costa italiana, forzándolos a dirigirse a España en su lugar (Jones, 2018). La situación de emergencia provocada por el gobierno italiano a la hora de aceptar el desembarco de los migrantes rescatados por los barcos de una ONG y las acciones legales adoptadas por Malta para prevenir que se opere en sus mares, marcan precedentes peligrosos al minar la eficacia de las operaciones de búsqueda y rescate en el Mediterráneo. Estas acciones tienen graves consecuencias humanitarias, provocan violaciones de la ley marítima y de los DDHH e incrementan las tensiones políticas (Marín & Spena, 2016). De hecho, Europa ahora se enfrenta al mayor número de desencuentros entre Estados sobre dónde desembarcar a los migrantes y poniendo en peligro sus vidas, como pueden ilustrar los recientes incidentes y el número de muertes en el Mediterráneo (ECRE, 2018).

La Comisión Europea propuso varias medidas; desde operaciones militares para impedir la trata de personas, reubicaciones de emergencia de hasta 160.000 personas en un plazo máximo de dos años hasta la propuesta de creación de una lista común a la UE de “países de origen seguro”, recogido en la Agenda de la Migración en 2015 (Comisión Europea, 2015). Es el caso del acuerdo con Turquía, un intento desesperado de la UE de externalizar la gestión de los flujos migratorios en marzo de 2016 para detener el flujo incontrolado de solicitantes de asilo que eran introducidas clandestinamente en las islas griegas a través de la costa turca durante 2015 (Comisión Europea, 2016). De esta manera, se redujo el número de un millón de migrantes que llegaban a Europa a un tercio en 2016 y a la mitad del año anterior en 2017 (Global Migration Data Analysis Centre, 2017).

Como denunció la Comisión, en 2017 se agotó el plazo para cumplir con las cuotas de reubicación y reasentamiento de los refugiados (OIM, 2018). Las presiones a las que se han visto sometidos los Estados miembros del Sur como Italia, Grecia o España debido al mal funcionamiento del sistema de Dublín han sido agravadas debido a otros fallos y debilidades de los pilares fundamentales del SECA; desde la diferencia en las condiciones de recepción o procedimientos de asilo en los Estados miembros, hasta los criterios de reconocimiento del estatus de los solicitantes de protección internacional, contribuyendo a que se produzcan movimientos secundarios por el continente europeo (Bauloz & Ruiz, 2016).

El planteamiento del sistema de Dublín de asignar la responsabilidad de gestionar las solicitudes de asilo al estado miembro al que los migrantes accedan en primer lugar ha sido claramente equivocado al no tener en cuenta la posibilidad de grandes flujos migratorios, como los que ocurrieron en 2015, cuando las solicitudes de asilo duplicaron su número respecto al año anterior (Arenas, 2017). Sin embargo, una vez reconocida la debilidad del Sistema, ha sido la falta de solidaridad entre los Estados miembros y con las personas solicitantes de asilo lo que ha empeorado la situación y favorecido el estancamiento en el que se encuentran las instituciones europeas actualmente (García, 2016).

En caso de grandes movimientos de refugiados, llevar a cabo un enfoque comunitario o individual-estatal son dos opciones mutuamente excluyentes; bien que la obligación de garantizar protección sea responsabilidad de cada Estado de forma aislada, o que esta obligación sea una acción colectiva, en forma de cooperación y responsabilidad compartida entre Estados. Cabe recordar que el fenómeno de los refugiados siempre ha sido reconocido como un asunto de naturaleza internacional, no sólo por el hecho de que las personas se mueven entre Estados, sino también porque su acuerdo se basa en la cooperación entre Estados (Thielemann, 2018).

La motivación para realizar este trabajo es la necesidad de defender una mayor integración europea como solución a este conflicto que atenta contra los propios valores de la Unión. Un fracaso en materia de refugiados desvirtuaría el espíritu europeísta y los objetivos de la UE. La renovación del sistema de Dublín y una reforma de la Política de Asilo Común solo son posibles desde un enfoque comunitario (Karageorgiou, 2016). De esta manera, una Unión Europea que apuesta por el comunitarismo podrá servir de ejemplo y generar, por ende, efecto contagio para que el resto del mundo sea partícipe y comience a admitir mayores cuotas de refugiados, integrándoles en la sociedad y en el mundo laboral.

Desde el punto de vista empírico, los datos recogidos son interesantes para ofrecer una visión objetiva de la complejidad del problema. Un análisis de los datos y tendencias actuales de la migración global puede ayudar a los políticos e investigadores europeos a entender mejor la situación actual y diseñar planes de acción realistas, llevar a cabo operaciones globales para satisfacer las necesidades de los migrantes. Uno de los principales retos es recolectar datos que sean uniformes y comparables para elaborar un análisis completo de las tendencias migratorias globales (Global Migration Data Analysis Centre, 2017).

Desde el punto de vista político-práctico, este trabajo es una contribución al examen sistemático de las deficiencias y obstáculos en las regulaciones y directivas actuales de la UE que constituyen el SECA, con el objetivo de identificar los obstáculos que impiden que los Estados miembros transpongan las normas armonizadas de asilo en acciones operativas sobre el terreno. Para ello, también se analizarán las políticas de asilo nacionales, prácticas y mecanismos que han resultado exitosas a nivel nacional, con vistas a ser capaces de transferirlas al nivel comunitario (OIM, 2018).

3. ESTADO DE LA CUESTIÓN

La política de migración y asilo comunitaria continúa siendo un proyecto inacabado e incapaz de controlar los flujos migratorios irregulares (González, 2015). Es necesario realizar un análisis del proceso histórico de elaboración de la política europea común de inmigración y del derecho de asilo en el que se señalen los fallos sistemáticos en su legislación, original y modificaciones, y los que son derivados de la crisis de los refugiados de 2015.

El derecho al asilo

En primer lugar, el derecho al asilo debe ser garantizado bajo las normas de; la Convención de Ginebra de 1951, del Protocolo relativo al estatus de los refugiados de 1967 y de acuerdo con el TUE y TFUE. La Convención de Ginebra no obliga a los Estados a conceder asilo como una protección efectiva y duradera, ni ofrece una interpretación armonizada para todos los Estados miembros e instituciones, sino que únicamente incluye el derecho de las personas a la no-devolución, siendo responsabilidad de los Estados la protección temporal mientras no exista otra solución duradera (Claro, 2005). Por otro lado, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del 2000 recoge la lista de Derechos y Obligaciones que deben cumplir todos los Estados miembros y un primer esbozo de la ley de asilo en la UE (Parlamento Europeo, 2015).

Este derecho se constitucionalizó con el Tratado de Lisboa de 2009, cuando se dota a la Carta de naturaleza vinculante y se permite que cualquier corte o instancia pueda presentar dudas sobre los requerimientos necesarios para conceder un determinado estatus de protección internacional a la Corte Judicial de la UE. A pesar de que la Convención anticipase disputas en casos de interpretaciones diferentes y permitiese apelar a la Corte, la

realidad es que ningún Estado ha hecho uso de este derecho y han optado por utilizar diferentes interpretaciones a la hora de reconocer un estatus determinado. Esto ha sido la causa principal del incremento de movimientos migratorios secundarios en territorio europeo (Claro, 2015).

La Directiva sobre los Procedimientos de Asilo y sobre los Reconocimientos de Estatus de 2004, con sus posteriores modificaciones en 2011 y 2013, culminan el desarrollo del derecho de asilo al crear un estatus de protección para cada figura y establecer la obligación de garantizar los estatus por parte de los Estados miembros. Con todo esto, el asilo se especifica como: (1) El derecho de no devolución y a que todas las aplicaciones sean examinadas por uno de los Estados miembros con garantías de protección mínima; (2) El derecho a un estatus previo armonizado para todos los demandantes de protección internacional, con unos estándares mínimos de condiciones de recepción, de procedimiento a la hora de examinar las aplicaciones y de garantías de protección, que únicamente pueden ser mejorados por las leyes del país, pero en ningún caso reducidas (Cano, 2016).

El Sistema Europeo Común de Asilo: Solidaridad y responsabilidad compartida.

La política de inmigración y asilo no fue formalmente incorporada hasta el Tratado de Maastricht en 1992, aunque ya había comenzado la cooperación multilateral fuera del marco comunitario. Los cambios geopolíticos, principalmente el colapso de los regímenes comunistas y el aumento de las solicitudes de asilo propiciaron que esta cooperación se centrara en la inmigración irregular (Kraler, 2011). Siguiendo las políticas comunitarias de migración y de asilo a través del Tratado de Ámsterdam, se creó un programa de cinco años denominado Programa de Tampere que será adoptado por el Consejo Europeo para establecer un mapa de prioridades políticas dentro del establecimiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Collett, 2010).

La solidaridad es uno de los principios centrales de la Unión Europea. Según el TFUE, los Estados miembros deben desarrollar una política común de asilo, protección subsidiaria y temporal con vistas a ofrecer el estatus apropiado a cualquier persona de un tercer país que necesite protección internacional, respetando el principio de no-devolución. Se introduce este principio en relación con el asilo en la Unión Europea y las políticas de inmigración, además de indicar la distribución justa de esa responsabilidad (Thielemann, 2008).

Desde 1999, la UE ha trabajado para establecer un sistema que incluyese reglas comunes de determinación de la responsabilidad de las aplicaciones de asilo (sistema de Dublín), de los procedimientos de asilo, del reconocimiento de los demandantes a un determinado estatus de protección internacional con sus derechos y obligaciones, y estándares de las condiciones de recepción. Entre 2001 y 2005 se adoptaron los primeros instrumentos legales del SECA y se aprobaron los estándares mínimos, los cuales debían ser votados por unanimidad en decisiones del Consejo, otorgando a los Estados la posibilidad de veto que hoy sirve para bloquear las negociaciones de reforma de los principales instrumentos para llevar a cabo una política migratoria común (Carrera & Guild).

Además, existen una serie de instrumentos subsidiarios y otros reglamentos de suma importancia para el SECA. El primer instrumento adoptado bajo el plan Tampere contenía los estándares mínimos de protección temporal, los cuales nunca han sido utilizados. La Directiva de Protección Temporal se estableció al ser considerado necesario un instrumento que permitiese gestionar situaciones de emergencia o de grandes números de personas desplazadas. A pesar de tener limitaciones temporales ya que solo podía ser un año y prolongado a un máximo de dos. (Ineli-Ciger, 2016).

La ampliación de la Unión con diez nuevos Estados y más adelante, con la incorporación de Rumanía y Bulgaria en 2007 y Croacia en 2013 provocó un incremento de las disparidades de los sistemas de asilo y mostró las debilidades de la primera fase del SECA, con su amplia pero imprecisa definición de los estándares mínimos, que permitía una interpretación demasiado discrecional a los Estados y que dificultaba la armonización de los diferentes sistemas de asilo. La reforma del sistema en 2013, con el fin de asegurar que todos los demandantes de protección internacional fueran tratados de igual manera en un sistema justo, sin importar el estado en el que aplicasen, consistió en: la regulación de Dublín y del Eurodac, las Directivas de las condiciones de recepción, de reconocimiento y protección del estatus y la creación de dos agencias de la UE que son de particular relevancia para su implementación: la EASO y Frontex (Ripoll, 2018).

En resumen, actualmente, el SECA abarca las leyes relativas a: la asignación de la responsabilidad de examinar las solicitudes de asilo (Regulación de Dublín), el sistema europeo para la comparación de huellas dactilares de los solicitantes de asilo (Eurodac), las condiciones de recepción, procedimientos de asilo, criterios de cualificación de estatus para

la protección internacional de los solicitantes de asilo (Directivas de la Comisión Europea). Además, se han establecido reglas para ofrecer la posibilidad de protección temporal y se ha fundado una Agencia de la UE para aumentar la cooperación práctica entre Estados miembros en asuntos relativos al asilo y para ayudar a otros Estados a cumplir con las obligaciones bajo el SECA. Otras medidas conciernen la reubicación, reunificación familiar y las devoluciones de nacionales de terceros países que se quedan en territorio de la Unión de manera ilegal, incluyendo un nuevo marco de colaboración, acuerdos de readmisión con otros terceros países seguros (Arenas, 2017).

Las debilidades del sistema y la Crisis de los refugiados.

Las causas profundas de las deficiencias del SECA guardan relación con un sistema restrictivo diseñado para establecer un control estricto de la responsabilidad de gestión de las solicitudes y con vistas a poner límite a los flujos migratorios en la Unión Europea. La única vía legal posible de acceso a la UE era a través del canal de asilo, el cual, según las normas internacionales debe permitir que las personas que necesiten protección internacional apliquen para solicitar asilo. Los fallos en las políticas migratorias han ido en detrimento del sistema de asilo e, inevitablemente de las personas forzadas a huir de su país de origen en búsqueda de protección. (Niemann, 2018).

Por otro lado, el sistema tampoco estaba diseñado para la redistribución de las aplicaciones de asilo entre los Estados miembros, y cuando el número de refugiados se disparó, países como Grecia o Italia comenzaron a verse incapaces de gestionar el número de solicitantes.

El desbordamiento del Sistema de Dublín ocurrió antes de la crisis de 2015. De hecho, en 2011, tanto el ECHR y el CJUE decidieron que las circunstancias en Grecia lo convertían en un estado no seguro. La crisis de los refugiados terminó de evidenciar las debilidades del sistema de asilo común, que ha llevado a los Estados a apostar por un enfoque individualista-estatal, violando en ocasiones el principio de no devolución recogido en la Convención de Ginebra, basado en un sentimiento de antiinmigración, en lugar de la postura comunitaria bajo un enfoque de solidaridad (Karageorgiou, 2016).

La respuesta europea ha sido reforzar los esfuerzos de externalizar el asilo, es decir, impedir el acceso al territorio europeo y a los procedimientos de asilo y persuadir, pagar o incluso forzar a terceros países a asumir responsabilidades adicionales (Niemann, 2018). Uno de los

problemas es la desigualdad en el reconocimiento del estatus de protección internacional entre Estados miembros, con más de la mitad de los solicitantes con estatus reconocido solo en Alemania y Suecia, con este último concediendo más protección que Francia y España juntos, a pesar de que su población solo represente una décima parte de la de estos vecinos europeos (Marín & Spena, 2016).

Además, el plan de reubicación de personas reasentadas tras el colapso de los sistemas de asilo de Grecia e Italia ha sido fallido (D'angelo, 2016). Se tardaron dos años en cumplir con las cuotas marcadas por la Comisión, con países como Polonia y Hungría rechazando la recepción de solicitantes de asilo de estos dos países, Eslovaquia y República Checa incumpliendo prácticamente en su totalidad con su compromiso y otros países como España, Bélgica, Holanda y Portugal, cumpliendo con menos de la mitad de la cuota correspondiente. Los únicos países que se han acercado a cumplirlo han sido Irlanda, Finlandia, Noruega, Liechtenstein y Malta (Zaun, 2018).

En 2016, la Comisión Europea propuso la reforma del sistema de Dublín para distribuir de manera equitativa las solicitudes de asilo entre todos los países miembros de la Unión Europea. Sin embargo, tres años más tarde, no se ha producido ningún avance en esta materia debido a un bloqueo en las negociaciones. La falta de diligencia y solidaridad de los Estados de la UE en ayudar a aliviar el desbordado flujo de solicitantes de asilo en países como Grecia e Italia y la incapacidad a la hora de reubicar y redistribuir personas hizo que estos países dejasen de aplicar el sistema de Dublín (Zaun, 2018), lo que ha propiciado movimientos secundarios en el continente y el cierre de hasta ocho fronteras internas de países miembros (Niemann, 2018).

Por este motivo, los planes de reforma de la Comisión se centraron en dos pilares de la política de asilo interna en la UE: En primer lugar, la introducción de un mecanismo justo de regulación de las responsabilidades para los procedimientos de asilo y, por otro lado, la armonización de los estándares de recepción, tratamiento y procedimientos de los demandantes para reducir los incentivos de llevar a cabo migraciones secundarias. Sin embargo, respecto a la primera medida, es probable que la IV reforma del Reglamento de Dublín continúe estancada mientras los Estados miembros se nieguen a establecer un plan de corrección del mecanismo de reparto igualitario de responsabilidades (Zaun, 2018). Este mecanismo consistiría en la asignación de una cuota obligatoria de solicitantes de asilo

cuando un país se enfrente a un número desproporcionado de solicitudes de asilo. Los Estados que se nieguen a participar en este mecanismo deberán realizar contribuciones solidarias o sus transferencias financieras del fondo de la UE serán reducidas, una medida controvertida que ha disparado el número de disputas en las negociaciones de los futuros presupuestos de la UE. Las perspectivas parecen más favorables en cuando a la segunda medida gracias a la refundición de normas y el incremento de las competencias del Eurodac y de la EASO (ECRE, 2018).

4. MARCO TEÓRICO

Los movimientos migratorios.

Los movimientos migratorios proveen a los Estados, sociedades y personas de múltiples oportunidades y se sitúan en el centro de retos políticos como la integración, desplazamientos, seguridad y gestión de fronteras (UNDP, 2009). En 2015, alrededor del tres por ciento de la población mundial eran migrantes internacionales, es decir, 244 millones de personas. (Global Migration Data Analysis Centre, 2017). A pesar de que las poblaciones desplazadas como los refugiados constituyen un porcentaje pequeño, son los que más ayuda necesitan, al encontrarse en situación de alta vulnerabilidad tras abandonar sus países por conflictos violentos, persecuciones o desastres naturales (OIM, 2018).

No existe una definición general universalmente aceptada de migraciones o migrantes. Las definiciones técnicas, conceptos y los diferentes tipos de migrantes dependen de factores geográficos, legales, políticos, metodológicos y temporales, entre otros. Hay datos como el lugar de nacimiento, la ciudadanía, lugar de residencia o la duración de la estancia que son importantes a la hora de cuantificar y analizar los efectos de la migración (IOM, 2018). Cuando se hable de migración o migrantes, siempre se hará alusión a las definiciones específicas y categorías establecidas por fuentes tales como el glosario de Migración de la OIM, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, de la UNESCO, de la OECD y de la base de datos y definiciones de Eurostat. La migración es el movimiento de un individuo o grupo de personas, bien a través de una frontera internacional o dentro de un Estado, sin importar su tamaño, composición o causas. Incluye las migraciones de refugiados, personas desplazadas, migrantes económicos o que se desplazan por otros motivos, incluyendo la reunificación familiar (Cano, 2016).

Los refugiados y el derecho al asilo.

Según la Convención sobre el estatus de los Refugiados de 1951, un refugiado es una persona que, debido al miedo generado por persecuciones por motivo de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a algún grupo social o por su opinión política, ha abandonado el país de su nacionalidad y es incapaz o se niega a confiar su vida en la protección de su país de origen (OIM, 2018). El proceso de determinación del estatus de los refugiados es un proceso llevado a cabo por los Estados y/o por el ACNUR para determinar si un individuo debería ser reconocido como refugiado de acuerdo a la ley nacional e internacional aplicable.

La Convención de la Unión Africana en 1969 añade a esta definición que un refugiado es cualquier persona que se vea obligada a dejar su país debido a una agresión externa, ocupación, dominación extranjera, o cualquier circunstancia que disturbe el orden público en parte o en la totalidad del país de origen o nacionalidad. En la Declaración de Cartagena de 1984 también la define como las personas que abandonan su país porque sus vidas, seguridad o libertades han sido amenazadas por situaciones de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos o violaciones de derechos humanos (UNESCO, 2017).

El asilo es una forma de protección dada por un estado en su territorio y basado en el principio de no devolución (*non-refoulement*) y de los derechos reconocidos a nivel nacional e internacional de los refugiados. Es concedido a cualquier persona incapaz de recibir protección en su país de nacimiento o de residencia por miedo a ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, ser miembro de un grupo social particular o por su opinión política. El solicitante de asilo es una persona que busca seguridad frente a persecuciones o peligro certero en un país y espera a la decisión sobre la aplicación del estatus de refugiado bajo los instrumentos nacionales e internacionales relevantes. En caso de que sea una decisión negativa, la persona debe abandonar o incluso podría ser expulsado al igual que cualquier otra persona extranjera en una situación irregular o ilegal, salvo que se le conceda permiso de residencia basado en razones humanitarias (ECRE, 2018).

¿Por qué un enfoque comunitario basado en la solidaridad?

La solidaridad interestatal consiste en la cooperación entre Estados para cumplir con las responsabilidades financieras y procedimentales de la entrada y presencia de refugiados o migrantes en territorio europeo. La solidaridad también debe ser entendida como la ayuda

de los Estados u organizaciones directamente a los individuos que lo necesitan. La propuesta comunitaria de desarrollo e implementación de la política común de asilo de la UE es coherente con los objetivos de la Unión y sirve para garantizar la defensa de DDHH fundamentales (Karageorgiou, 2016). Precisamente, la solidaridad en una situación de éxodo masivo de refugiados puede verse como un componente esencial de las obligaciones de la Carta de Naciones Unidas en relación con uno de los principales objetivos de la Organización: el mantenimiento de la paz internacional y de la seguridad. De forma análoga, se podría aplicar la misma lógica a la responsabilidad de la gestión de las solicitudes de asilo en la UE. Veintiocho Estados miembros se comprometieron a crear el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en el cual se tomen medidas para mejorar el proceso de solicitud de asilo y la protección de los refugiados bajo un sistema de asilo común basado en el principio de solidaridad y en la distribución justa y equitativa de las responsabilidades entre los Estados, en coherencia con el artículo 80 del TFUE (Claro, 2006).

Desde 2015, la entrada masiva y descontrolada de solicitantes de asilo y migrantes ilustran que el SECA, tal y como está diseñado e implementado, no puede gestionar llegadas a gran escala. Las deficiencias estructurales del sistema y la falta de preparación han tenido como consecuencia mecanismos de respuesta ad hoc y acuerdos bilaterales controvertidos entre los líderes europeos y terceros países que son legal y moralmente cuestionables (ECRE, 2018). La crisis de los refugiados activa normas jurídicas específicas en el contexto europeo y debiera aumentar la solidaridad y la responsabilidad mutua dentro de la UE y con entre los Estados miembros y terceros países (Karageorgiou, 2016).

Sin embargo, los líderes políticos no utilizaron el único instrumento disponible que había sido específicamente diseñado para responder a casos de entrada masiva de personas; la Directiva de Protección Temporal podría haber permitido conceder protección temporal para, por ejemplo, los refugiados sirios, evitando la creciente acumulación de casos pendientes a finales de 2015. Unido con un sistema efectivo de reubicación, podría haberse realizado una distribución más justa entre los Estados. El problema fue una clara falta de confianza en ese instrumento, de solidaridad interestatal y con los inmigrantes (Ineli-Ciger, 2018). Los Estados miembros han utilizado la soberanía en materia de política migratoria para adoptar posiciones y tomar decisiones basados en sus intereses nacionales, en un juego de suma cero más propio de las teorías realistas de las Relaciones Internacionales que de las teorías constructivistas del concepto de una Europa sin fronteras. Los países han llevado a

cabo políticas unilaterales sin importar los efectos secundarios sobre las políticas de otros países y de la Unión en general, generando ineficiencias insalvables (Greenhill, 2016).

¿Por qué el asilo y la inmigración no deben ser una cuestión de la UE?

Ante esta falta de solidaridad cabría plantearse si debemos aceptar el fracaso y la imposibilidad de reforma del SECA y optar por soluciones a nivel nacional o externalizarlo a través de acuerdos bilaterales. Si bien el proyecto europeísta de un continente sin fronteras solamente puede seguir adelante con una política de asilo y migración común, la falta de compromiso y el estancamiento en las negociaciones para llegar a un acuerdo sobre el correcto funcionamiento del SECA podría llevar a plantearse si las políticas a nivel nacional sean la única alternativa posible (Aydın-Düzgüt & Kaliber, 2016).

La definición de refugiado, la asignación de los Estados responsables de gestionar las solicitudes y aplicaciones de asilo, las garantías en las condiciones de recepción son solo algunas de las cuestiones que tras múltiples revisiones y renegociaciones no han llevado a una solución concreta a largo plazo (van Selm, 2016). Quizás sea necesario replantearse la insistencia obsesiva de que la crisis de los refugiados requiera de una solución europea, y optar por enfoques nacionales en los que sean los Estados, mediante acuerdos bilaterales o multilaterales quienes aborden los problemas concretos para encontrar soluciones específicas y de rápida implementación. De esta manera, cada Estado promulgaría sus políticas nacionales, según el plazo que necesiten, de manera unilateral o mediante acuerdos con diferentes actores que permitiesen gestionar los flujos regulares e irregulares y lo más importante, garantizar la seguridad de los migrantes y de sus derechos y libertades (Gidron & Bueno, 2016).

La discreción que se permite a los Estados a la hora de decidir la manera de intervenir en diferentes asuntos debe pasar por una reflexión en la que se considere; por un lado, si es necesaria una política transnacional debido a la incapacidad de los Estados miembros de acometer el asunto por sí solos, si una acción conjunta tendrá beneficios claros y a largo plazo y por último, si la acción individual y no conjunta es contraria a tratados y leyes internacionales (van Selm, 2016). Con estos dos enfoques en cuenta, se procede a analizar si tiene sentido seguir luchando por una reforma e implementación de la política de asilo a nivel europeo o si, por el contrario, la solución pasa por un enfoque estatal, que incluya la externalización del asilo.

5. OBJETIVOS Y PREGUNTAS

El objetivo de este trabajo es demostrar cómo un incremento del comunitarismo europeo a través del SECA sería una posible solución a largo plazo de la crisis migratoria y humanitaria a la que se enfrenta el viejo continente. La gestión actual de la crisis está evidenciando, no solo la ineffectividad a la hora de abordar el problema, sino la perversión de uno de los valores fundamentales de la UE: la solidaridad interestatal y para con los solicitantes de asilo. Se analizarán también las propuestas estatales y las opciones de externalización de la política de asilo. En el presente trabajo se evaluarán las principales medidas actuales del SECA y se formularán recomendaciones específicas sobre cómo las autoridades de la UE pueden mejorar su funcionamiento; ya sea a través de una reforma y mejor implementación del marco legal existente o a través de nuevos instrumentos para la protección internacional.

A pesar de la existencia de un cuerpo legal, el SECA, diseñado para ser aplicado con uniformidad y basada en la solidaridad entre Estados de la UE, la realidad revela que ante de una crisis humanitaria y los deberes que implica para una comunidad internacional, la respuesta europea ha sido reflejada en veintiocho políticas individuales, planteando cuestiones e inquietudes sobre la solidaridad europea y al mismo tiempo, haciendo su contribución externa a esta problemática crisis. Además de este déficit de solidaridad horizontal, se ha producido uno vertical entre los Estados y los individuales que necesitan protección (García, 2016).

Para responder a la pregunta de investigación ¿es el enfoque comunitario, basado en el principio de solidaridad, la solución a la crisis migratoria? Para ello, se estudiará la actuación de la Unión Europea y los Estados miembros en las diferentes fases del proceso de asilo en la Unión Europea. Los objetivos específicos por tanto serían:

- Evaluar el funcionamiento y posibilidades de reforma del SECA, es decir, de las leyes europeas de asilo y su aplicación práctica.
- Discutir la efectividad a largo plazo de las políticas nacionales y las posibilidades de externalización de la gestión de asilo propuestas por los Estados.

Por otra parte, la hipótesis sobre la que se constituye el trabajo de investigación es la siguiente: “A través de un enfoque comunitario que combine modelos nacionales que hayan resultado exitosos con las potencialidades de las diferentes instituciones y agencias de la UE,

se conseguirá un sistema común de asilo europeo más efectivo y sostenible que veintiocho políticas de asilo”. Las conclusiones y recomendaciones de este trabajo buscan fomentar la adopción de una postura comunitaria como respuesta a la crisis humanitaria de los refugiados, que garantizaría la implementación efectiva del asilo común europeo y ayudando a cumplir el fin último del proyecto de integración europea.

6. METODOLOGÍA.

La metodología del presente trabajo de investigación ha consistido en la revisión de una plural y diversa literatura. Tal y como se recoge en el apartado de Bibliografía, se han citado fuentes primarias, principalmente normas vinculantes a nivel europeo, así como comunicaciones e informes elaborados por las principales instituciones europeas (Comisión Europea, Parlamento Europeo, Consejo Europeo y de la UE). También se han utilizado fuentes secundarias de organismos internacionales como la Agencia de la ONU para los Refugiados, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Instituto de Política de Migración. Otras fuentes secundarias que destacan son; académicas o de investigación (instituciones y agencias especializadas), doctrinales (publicaciones de expertos españoles e internacionales); así como artículos de revistas científicas (European Law Journal,) y divulgativas (artículos de prensa).

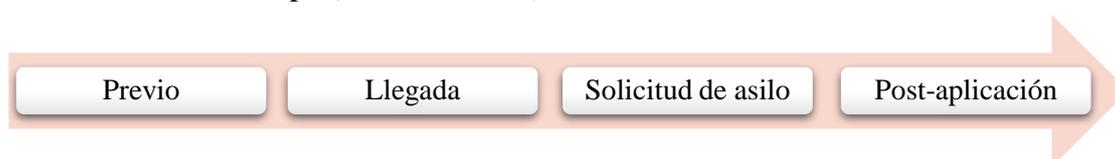
En cuanto a las definiciones de términos utilizados en este trabajo, existen múltiples conceptos en el campo de las migraciones y del asilo que pueden ser demasiado generales, controvertidos o incluso contradictorios. Al no haber ninguna definición universalmente aceptada, se indican a continuación las fuentes fiables utilizadas: En primer lugar, Convenciones internacionales o europeas, tratados y protocolos como el TUE, TFUE, Convención de Ginebra de 1951, las directivas, regulaciones, decisiones de la Unión Europea o los comunicados de las instituciones europeas. Por otro lado, documentos y definiciones de otras entidades de la UE como Eurostat, la EASO y Frontex, glosarios elaborados por cuerpos internacionales como el ACNUR, el OIM, o de la OCDE y otros informes de organismos o think-tanks relevantes a nivel internacional.

En cuanto a los datos empíricos, se utilizarán datos recopilados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, la OCDE, el Banco Mundial, la OIT, ACNUR, Frontex, el Centro de supervisión de desplazamientos internos (IDMC), la

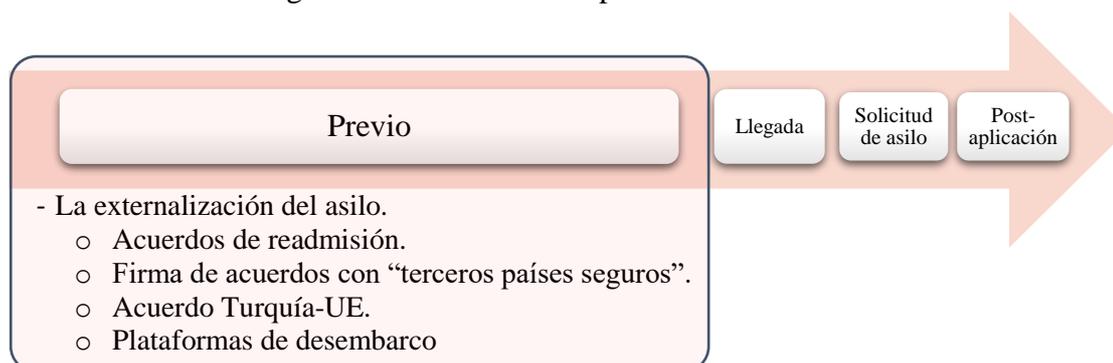
Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Global Migration Data Analysis Centre.

7. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

La ausencia de un mecanismo de reparto justo de las responsabilidades a la hora de gestionar las solicitudes de asilo entre los Estados miembros se intentó compensar con medidas rápidas ad hoc para responder a las situaciones de emergencia con la crisis migratoria. Los Estados miembros respondieron introduciendo políticas unilaterales como consecuencia de un escepticismo y de la falta de confianza en la acción conjunta de la UE, buscando externalizar la política de asilo en terceros países y desalentar a los solicitantes de asilo de acceder a su territorio mediante. Parece que se hayan lanzado a la carrera, haciendo uso de la discreción permitida dentro del SECA, para transformar sus sistemas de asilo nacionales en el peor o el menos atractivo de Europa (Greenhil, 2016).



A continuación, se evaluarán las distintas etapas que siguen los migrantes, donde se analizará la actuación de la UE y de los Estados miembros para discutir si tiene sentido una postura comunitaria o si, por el contrario, deben ser las autoridades nacionales las que se encarguen de esta materia para tratar de acometer la falta de solidaridad y del respeto de los derechos más fundamentales a lo largo de todas las fases del proceso de solicitud de asilo.



La consecuencia principal de que no existan otras vías legales de acceso a la UE es que los inmigrantes que buscan protección internacional se ven obligados a recurrir a mafias y grupos criminales, poniendo en peligro sus vidas para presentar una solicitud de asilo. El razonamiento que siguieron los Gobiernos fue dar prioridad a la reducción del número de migrantes que llegaban al territorio europeo, en lugar de establecer un mecanismo de gestión o distribución equitativa de la responsabilidad a la hora de examinar los casos de los

individuos que solicitaban protección internacional. La respuesta de la Unión ha sido la externalización de la gestión de las fronteras europeas mediante el establecimiento de acuerdos con terceros países, considerados como “seguros”, para impedir que las personas se embarquen en estos peligrosos viajes, bien desde sus países de origen u otros países de tránsito (Collett, 2016).

La externalización del asilo.

Se trata de la firma de acuerdos con países de origen o de tránsito donde los migrantes – que podrían ser o no solicitantes de asilo – se asentaban temporalmente o servían de paso, para que pudiesen mejorar los controles de sus fronteras y retuviesen a potenciales migrantes con dirección a Europa el mayor tiempo posible. En febrero de 2017, se establecieron acuerdos entre Italia y Libia para fortalecer la monitorización de las costas y aguas libias por los cuales los Estados miembros se accedieron a conceder ayudas de hasta doscientos millones de euros para mejorar el control de las guardas costeras con el objetivo de reducir las salidas hacia la UE por una vía mediterránea (Niemann, 2018). El efecto fue rápido y masivo; el número de migrantes llegando por la ruta mediterránea bajó en 2017 y 2018 (Anexo 3).

- Los acuerdos de readmisión

La UE ha firmado acuerdos de readmisión para permitir que los Estados miembros vuelvan a dejar entrar en su territorio a ciudadanos y extranjeros en tránsito, o a los cuales se les haya denegado la protección internacional en otro Estado. A pesar de que su uso se fundamenta en ofrecer mayores facilidades para volver a su país de origen a los extranjeros que se encuentran en una situación ilegal, no cumplen con el Derecho internacional y con las obligaciones de la Convención de Ginebra. La expulsión de un solicitante de asilo mediante estos acuerdos no hace distinción en cuanto al motivo por el que se encuentran en una situación ilegal, imposibilitando la opción de revisar su caso individual. Es decir, atenta directamente contra el principio de no devolución y fomentaría que otros Estados lleven a cabo más devoluciones. No solo eso, sino que con la inclusión de la cláusula de “tercer país seguro”, ni siquiera es necesario retornar a los individuos al país de origen, sino a los Estados de tránsito incluidos en la lista, como es el caso de Turquía, Uzbekistán, Rusia, Egipto, Siria o Nigeria (Rais, 2016).

- *El concepto de “terceros países seguros”.*

Se estableció el concepto de “terceros países seguros”, en los que teóricamente se cumple lo estipulado por la Convención de Ginebra, y se acordó que gestionarían el flujo de migrantes y solicitantes de asilo. La Comisión Europea propuso una nueva regulación que requeriría que los Estados miembros procediesen a realizar una evaluación preliminar de admisibilidad de las solicitudes de asilo antes de comenzar el proceso de examen de estas. Se trataría de una evaluación rápida, tras la cual se indicaría si los individuos pudieran permanecer en la UE o debían volver a estos terceros países. En resumen, si estas solicitudes eran rechazadas ya antes de ser propiamente examinadas, los demandantes debían ser devueltos a estos países en cuestión, siempre y cuando apareciesen en la lista europea de terceros países seguros y si se aprobasen los acuerdos de readmisión correspondientes. Se crearía así una barrera de países localizados entre los países de origen y la UE, especialmente en la costa sur del Mediterráneo o hacia Turquía. En la práctica, la efectividad de este mecanismo depende de la policía del estado en cuestión; si uno de estos no es capaz de controlar sus fronteras, será inútil devolver a cualquier persona a su territorio (Ripoll, 2018).

- *El acuerdo entre la UE y Turquía. Motivación e implicaciones.*

Los motivos de la firma de este acuerdo era la necesidad de reducir el número de migrantes irregulares que llegaban al territorio de sus Estados miembros. Turquía aceptaba readmitir hasta 72,000 solicitantes de asilo que habían llegado a Grecia y a cambio, el mismo número sería realojado dentro de la UE, además de; acelerar las negociaciones de adhesión a la Unión, apoyar financieramente a la población refugiada y eliminar las restricciones en las visas a los ciudadanos turcos dentro del área Schengen (Comisión Europea, 2016). La UE ha priorizado la seguridad de sus fronteras externas antes que la protección de los derechos individuales de los solicitantes de asilo como medida de solventar la falta de solidaridad entre los Estados miembros.

La UE ha sido históricamente un actor internacional comprometido con la externalización de sus normas, estándares y principios en su política exterior (Babulescu, 2016). Este acuerdo deslegitima a la Unión como un actor defensor de los DDHH, pues infringe las normas y leyes internacionales en materia de asilo y movimientos migratorios; el artículo 4 de la CEDDHH, que prohíbe la expulsión colectiva de extranjeros y el artículo 43 de la Directiva de procedimientos de asilo, que obliga a examinar en profundidad todas las aplicaciones (Helme, 2018). A pesar de que el cumplimiento del acuerdo requiere que

Turquía garantice la seguridad y el orden público, se ha puesto poco énfasis en el respeto de los derechos fundamentales. La UE criticó en numerosas ocasiones su preocupación ante la ausencia de libertad de prensa, expresión, reunión, uso de fuerza desproporcionado contra manifestantes, entre otros. Sin embargo, con este acuerdo la UE está haciendo concesiones a su anterior propuesta de promover los DDHH y valores democráticos en Turquía. Debería ser cuestionado el relativo silencio a la hora de denunciar sus prácticas políticas autoritarias de este país “seguro” (Babulescu, 2016).

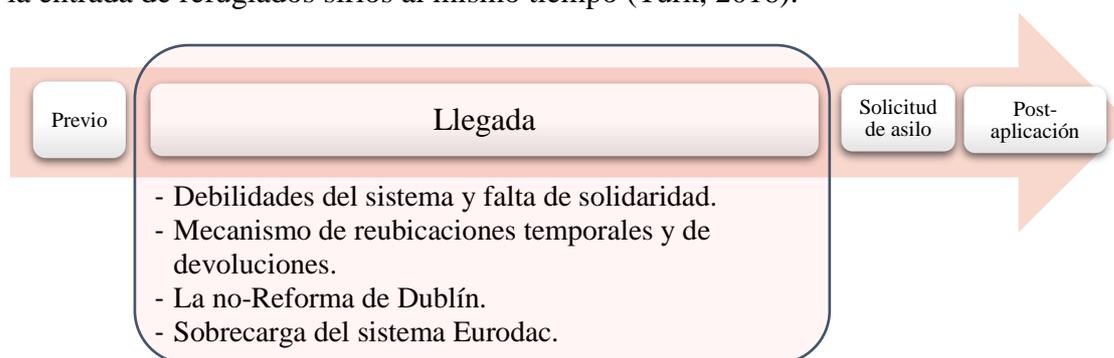
- *Las plataformas de desembarco.*

En mayo de 2018, el gobierno austriaco, dominado por una coalición de partidos de derecha y extrema derecha denunció la necesidad de fortalecer las fronteras de la UE y propuso el establecimiento de plataformas de desembarco en terceros países, especialmente los del sur del Mediterráneo y también, si fuera necesario, en los Balcanes con un doble objetivo: (1) crear un proceso de diferenciación entre solicitantes de asilo y otros migrantes en el que se distinga también si respetarían los valores de la UE, y por otro lado, (2) gestionar las aplicaciones de asilo en situ para que reducir el número de aplicaciones que llegan a la UE.

Esta distinción, cuyo criterio es extremadamente general y cuestionable desde el punto de vista legal y político pues consiste en establecer una condición de acceso, independiente del derecho convencional, sin mencionar la dificultad a la hora de establecer criterios objetivos no discriminatorios. La propuesta austriaca refleja el deseo de contener el flujo migratorio y asegurarse de que los migrantes no puedan aplicar directamente en el territorio de la Unión. Sin embargo, ningún tercer país se ha ofrecido voluntario y esta decisión aplica también a otros proyectos de centros controlados que reciban y examinen las aplicaciones desde fuera de la UE: En el norte de África, Egipto, Túnez y Marruecos se propuso la creación de centros donde se gestionen las solicitudes, pero fueron rechazadas al tratarse de medidas que atrajesen más población migrante a sus territorios (Thielemann, 2018).

En resumen, los acuerdos bilaterales y la externalización no son más que soluciones cortoplacistas para aliviar la presión de los flujos migratorios que suponen embarcarse en una dinámica peligrosa al entablar relaciones de dependencia con gobiernos cuyo objetivo es sacar provecho del problema migratorio. Las compensaciones a los terceros países son substanciales, aumentan con el tiempo y no son solo económicas, sino que pueden incluir favores diplomáticos y políticos. De esta manera, la UE pierde su poder de negociación y de

influencia para promover los valores de justicia, libertad, democracia y derechos humanos mientras que los Estados miembros, en el caso de estrictamente acuerdos bilaterales, se arriesgan a ser víctima de chantajes. Incluso asumiendo que los terceros países que acepten contener los flujos migratorios cumplieren su rol, sus habilidades de gestión y contención son limitadas y tampoco aguantarán un aumento de la presión migratoria. Además, podría provocar un efecto dominó en el cierre de fronteras. Una de las razones por las que Turquía cerró su frontera con Siria en 2015, fue el acuerdo con la UE, puesto que era inviable la gestión de más de tres millones de personas que necesitaban protección y seguir permitiendo la entrada de refugiados sirios al mismo tiempo (Turk, 2016).



Debilidades del sistema y falta de solidaridad

La Regulación de Dublín no estaba diseñada para asegurar un reparto sostenible de la responsabilidad de los solicitantes de asilo por toda la UE, particularmente en momentos de grandes flujos migratorios. Tal y como ha denunciado el ACNUR, la discreción permitida a los Estados, han llevado a grandes diferencias a la hora de reconocer determinados estatus a los solicitantes de asilo. Basta con comprobar el número de reconocimiento de estatus concedidos por país para comprobar la falta de homogeneización (ver Anexo 4). La regulación de Dublín ha generado tensiones entre los Estados miembros. Los países mediterráneos tienen razón en su denuncia de la inabarcable asimetría en las responsabilidades en la UE, pero también es cierto que gestión de sus fronteras no ha sido siempre ejemplar, y en ocasiones han mostrado cierta complacencia ante el aumento de los movimientos secundarios. El resto de los Estados están en su derecho de pedir una gestión responsable de las fronteras y del registro de migrantes, pero tampoco pueden negar que han mostrado una persistente reticencia a ayudar a los países mediterráneos en la gestión de los flujos migratorios (Zaun, 2018).

Mecanismo de reubicaciones, temporales y de devoluciones.

Las reubicaciones son el traslado de un nacional de un tercer país que necesite protección internacional al temer por su seguridad, a un estado miembro de la UE como refugiado. Es una de las opciones que garantizarían un acceso seguro y legal a la UE. Para asegurar una solución duradera a la crisis de los refugiados, el Parlamento Europeo ha defendido la necesidad de un programa europeo de reasentamiento permanente y obligatorio. La reubicación de los beneficiarios de protección internacional sería una medida tangible de reparto y solidaridad entre los Estados miembros, ayudando a aliviar la presión sobre los sistemas de asilo de otros países (Ineli-Ciger, 2016). El proceso por el que un estado miembro asume la responsabilidad por individuos ya presentes en otro estado miembro no está articulado y, por lo tanto, el número de personas reubicadas ha sido limitado. Por ello, la única alternativa viable podría ser utilizar incentivos económicos. Es decir, que los Estados reciban dinero de la AMIF por actividades de reasentamiento, premiando con fondos europeos esta política unilateral.

Se trató de implementar un mecanismo de reubicación temporal, que es automático y obligatorio para distribuir a otros Estados miembros en dos años unas 160,000 personas que claramente necesitaban protección internacional presentes en Italia, Grecia y Hungría. El número de solicitantes de asilo que cada Estado debía recibir por este mecanismo se calculó de acuerdo al tamaño de su población, su PIB, el número de refugiados reasentados y solicitudes de asilo por cada millón de habitantes, en el período de antes de la crisis (2010-2014) y el nivel de desempleo. Con una población en 2015 de más de quinientos millones de habitantes, esto representaba un esfuerzo general de absorber menos del 0,04% de su población total. A pesar de ello, el Consejo finalmente incluyó solo 120,000 personas presentes en Italia y Grecia, que implicaba la mitad del porcentaje anterior. Por otro lado, tampoco se siguió ese método de cálculo automático de la cuota y la distribución de solicitantes de asilo entre los Estados miembros (y otros Estados voluntarios), aunque siguiese siendo obligatoria, se realizó en base a compromisos cuantificados aprobados por el Consejo. En mayo de 2018, la Comisión indicó que se había reubicado a menos de un tercio de los solicitantes de Italia y Grecia. Muchos Estados solo han cubierto parcialmente su cuota de reubicaciones en 2018. En particular, la república checa, Eslovaquia, Hungría (ver el caso de Hungría en el anexo 5) y Polonia han rechazado cumplir con su cuota. Ningún Estado puede decidir unilateralmente incumplir con las obligaciones compartidas (Parlamento Europeo, 2019).

La sistemática detención de solicitantes de asilo en puntos calientes o “hotspots” como en las islas griegas, apoyado por la ley griega adoptada en abril de 2016 es otro ejemplo de cómo la UE es incapaz de cumplir con leyes y estándares internacionales. Estas detenciones automáticas contravienen las obligaciones de que cada decisión relativa al estatus de protección que se conceda, debe ser basada en las circunstancias particulares del individuo. Por este motivo, y ante los abusos en los centros de detención, el ACNUR y otras organizaciones como el Internacional Rescue Committee (IRC) o Save the Children suspendieron sus actividades en las islas griegas (Collett, 2016). Es un hecho que las devoluciones o repatriaciones pueden devolver a los migrantes a países donde no se respeten sus derechos fundamentales o donde no se prohíban la tortura o trato deshumanizado.

La no-reforma del Sistema de Dublín.

En mayo de 2016, la Comisión Europea presentó una propuesta legislativa para reformar la regulación de Dublín III (Dublín IV). En lugar de una reforma completa del Régimen, como sugiere el Parlamento, la Comisión propone un cambio gradual o suplemento a las reglas actuales con una corrección del sistema de alojamiento. Este enfoque ha sido criticado por académicos al ser considerado ineficiente en la salvaguarda de los DDHH. La propuesta busca disuadir los abusos y movimientos secundarios incluyendo obligaciones claras para los solicitantes que aplican en el Estado miembro de primera entrada, determinado como responsable, y reduciendo los beneficios materiales de la recepción en caso del no cumplimiento. Se busca garantizar mayor seguridad para los menores que no están acompañados y un equilibrio de la extensión de la definición del concepto de “miembros familiares” al añadir a los hermanos. Se incluye un nuevo mecanismo de crisis con una cuota del número de demandantes de protección internacional que debe gestionar cada Estado, calculado en base del PIB y del tamaño poblacional. Cuando se llegase al límite – un 150% de la cuota –, el sistema iniciaría un mecanismo de reubicación de los solicitantes de asilo a los Estados que recibieron un número de refugiados inferior a la cuota (Institut Montaigne, 2018).

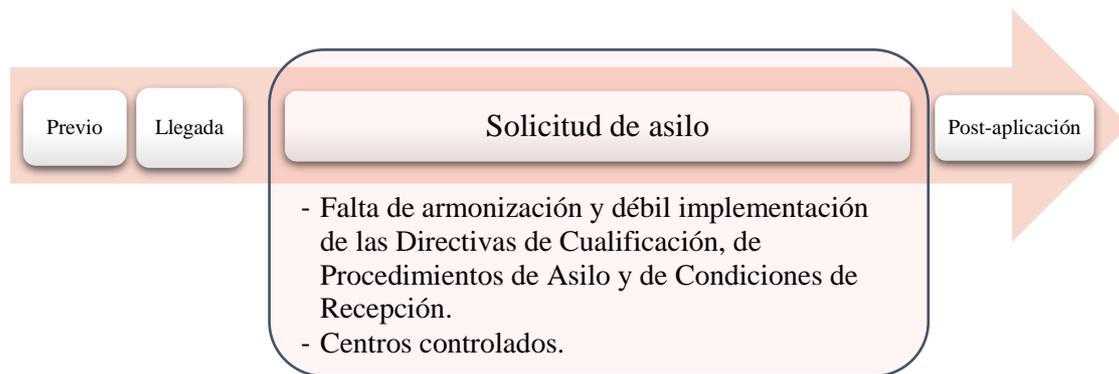
El LIBE, por su parte, adoptó su informe de octubre de 2017 en el que propuso lo siguiente: En primer lugar, consolidar un proceso de reubicación ágil y simplificada de los solicitantes que tengan miembros familiares o alguna relación con un Estados miembros particular. El resto serán reubicados a través de un sistema de colocación correctivo en función de las cuotas establecidas. En segundo lugar, todos los demandantes serán sujetos a controles de

seguridad obligatorios, en los que aquellos que supongan un riesgo de seguridad o que no exista probabilidad de ser cualificado como refugiado, serán transferidos a otros Estados miembros, pero determinando antes el estado responsable. Por último, el demandante tiene derecho a recibir información sobre sus obligaciones bajo el procedimiento de Dublín. Sin embargo, el Consejo no ha sido capaz de adoptar un mandato para las negociaciones con el Parlamento y tendremos que esperar a las elecciones europeas para ver cómo proceder con la propuesta (Parlamento Europeo, 2019).

La sobrecarga del Eurodac.

La sobrecarga de algunos Estados miembros contribuyó a inadecuación de las condiciones de recepción y al fracaso en el registro de los solicitantes de asilo en el sistema Eurodac. Además, las preferencias de los solicitantes son tenidas en cuenta muy parcialmente a la hora de determinar qué Estados miembros es responsable de su aplicación, influyendo en sus posibilidades de una integración exitosa si su solicitud es aprobada y estatus reconocido. Esta base de datos es un apoyo en la implementación de la regulación de Dublín al permitir verificar si un solicitante ha pedido asilo previamente en otro Estados miembros, o si ha cruzado ilegalmente un borde externo de la UE antes, para determinar el Estados miembros responsable de examinar su aplicación.

En 2016, la Comisión presentó la propuesta de reforma, de cara a extender su alcance al permitir el almacenamiento, la comparación de imágenes y establecer un nuevo objetivo: facilitar los procedimientos de devolución y readmisión. En 2017, el Comité LIBE propuso que; el Europol debería tener acceso directo a la base de datos, se añadió una nueva categoría de personas, aquellos que han sido reubicados por Estados miembros al llegar al territorio y se redactan provisiones especiales relativas a los derechos y protección de los menores. Se llegó a un acuerdo provisional parcial en junio de 2018 con el Consejo, pero las negociaciones no llegaron a ser concluidas debido a la falta de progreso en la regulación de Dublín por parte del Consejo (Institut Montaigne, 2018).



Falta de armonización y débil implementación de las Directivas de Cualificación, de Procedimientos de Asilo y de Condiciones de Recepción.

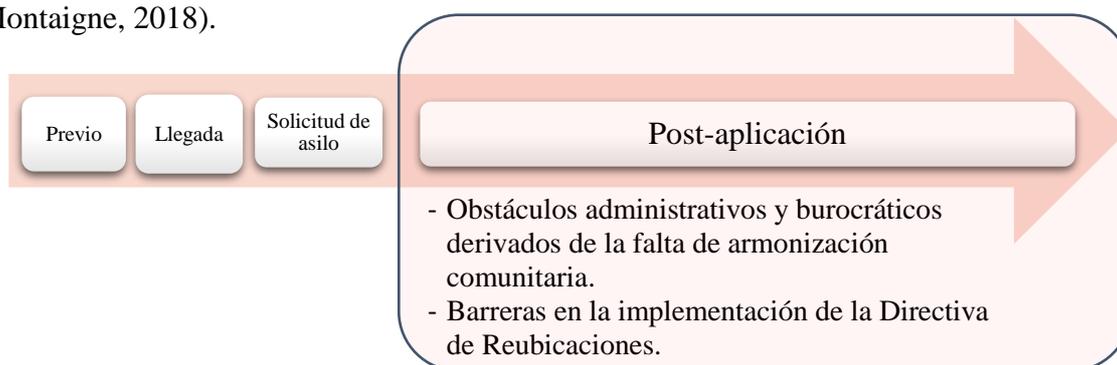
Los estándares generales en la implementación de las Directivas difieren entre Estados miembros y, por consiguiente, existen grandes diferencias en la calidad de las condiciones de recepción, duración, número de reconocimientos y las razones a la hora de decidir sobre el estatus de refugiado o de protección subsidiaria. En general, falta una monitorización y guía general para las autoridades nacionales en todos estos aspectos. La reforma de la Directiva de las Condiciones de Recepción buscaba asegurar que los solicitantes de asilo se vean beneficiados de una armonización en materia de estándares de recepción (hogar, acceso al mercado laboral) y que se respetan sus derechos fundamentales. También está sobre la mesa el fortalecimiento del mandato de la EASO y su transformación en una verdadera Agencia de Asilo de la UE que permitiría mejorar el SECA (Comisión Europea, 2019).

La directiva de Cualificación transpone la convención de Ginebra en la ley de la EU. En primer lugar, marca los criterios que se aplican a los solicitantes que cualifican bajo el estatus de refugiados o protección subsidiaria. Por otro lado, concede derechos para los beneficiarios tales como la protección de devoluciones, permisos de residencia, documentos de viaje, acceso al empleo, educación, seguridad social, sanidad, alojamiento, así como provisiones especiales para menores o personas vulnerables. La Comisión presentó una propuesta legislativa para asegurar una mayor armonización de los estatutos y las formas de protección entre los EM mediante la introducción de reglas más estrictas que sancionen los movimientos secundarios, garantizar la protección hasta que sea necesaria y fortalecer los incentivos de integración para los beneficiarios de protección internacional. El Comité LIBE propuso que la protección de los solicitantes debe ser combinada con mayor integración en lugar de medidas sancionadoras (Parlamento Europeo, 2019).

La Directiva de Procedimiento de Asilo establece las reglas y procedimientos comunes para registrar las solicitudes de asilo. Determina el límite del examen para las aplicaciones y la posibilidad de acelerar el procedimiento de las aplicaciones que vienen de países de origen considerados seguros o en el caso de aplicaciones subsiguientes. Sin embargo, al igual que la otras Directivas, en junio de 2018, se llegó a un acuerdo provisional con el Consejo, que no obtuvo el apoyo necesario de los Estados, debido también al no haber llegado a un acuerdo en la reforma de Dublín (Parlamento Europeo, 2019).

Los centros controlados siguen en desarrollo.

Tras la reunión del Consejo Europeo en junio de 2018, la Comisión comenzó a desarrollar medidas a corto plazo que mejorarían el proceso de los migrantes que llegan a la UE. Las últimas propuestas consideraban situar centros controlados por la UE en países europeos con costa mediterránea. Se parecerían a “áreas de espera”, donde se produciría una primera clasificación y orden de las solicitudes. Los demandantes con posibilidades de conseguir un estatus de protección serían repartidos entre los países europeos de acuerdo con el modelo de cuotas establecido en 2015. Esta propuesta contiene un primer esbozo del camino que debería seguirse para establecer sistemas de procesamiento regionales con terceros países, por ejemplo, que combinase el establecimiento de centros en terceros países seguros con centros controlados en territorio de la UE. Sería una solución potencial para prevenir que miles de personas arriesguen sus vidas. Combinando los enfoques de externalizar con un esfuerzo comunitario, se podría contribuir al reparto de las responsabilidades a nivel regional para ser capaces de responder a los retos migratorios en toda su complejidad (Institut Montaigne, 2018).



Obstáculos administrativos y burocráticos derivados de la falta de armonización comunitaria.

Los migrantes y refugiados que residan legalmente en la Unión deberían comenzar su nueva vida en las sociedades europeas lo antes posible, facilitando el acceso a la educación,

formación, mercado de trabajo y a la reunificación familiar. Sin embargo, existen obstáculos administrativos y burocráticos que impiden un rápido acceso al mercado laboral, la integración de servicios socioeconómicos en los Estados miembros es limitada y no hay reconocimiento mutuo de las solicitudes de asilo aprobadas en diferentes Estados miembros. Los migrantes tampoco están lo suficientemente protegidos contra la discriminación y los crímenes de odio (D'Angelo, 2016).

La EASO fue establecida en 2011 para mejorar la cooperación práctica en la UE y para ayudar en la implementación de sus obligaciones bajo el SECA. Se estableció como una oficina de apoyo independiente en materia técnica y con autonomía legal, administrativa y financiera. Es un centro de experiencia en asilo, que da apoyo científico y técnico, recogiendo y facilitando el intercambio de información. Son ejemplos los planes de acción en Grecia o Bulgaria en las que se ayudó en la identificación y registro de solicitantes de asilo, acompañando a menores y asegurando que personas vulnerables tuvieran un procedimiento de solicitud adecuado, dando información del país de origen, ofreciendo cursos y experiencia ante un aumento incontrolable de los flujos migratorios (Gidron & Bueno, 2016).

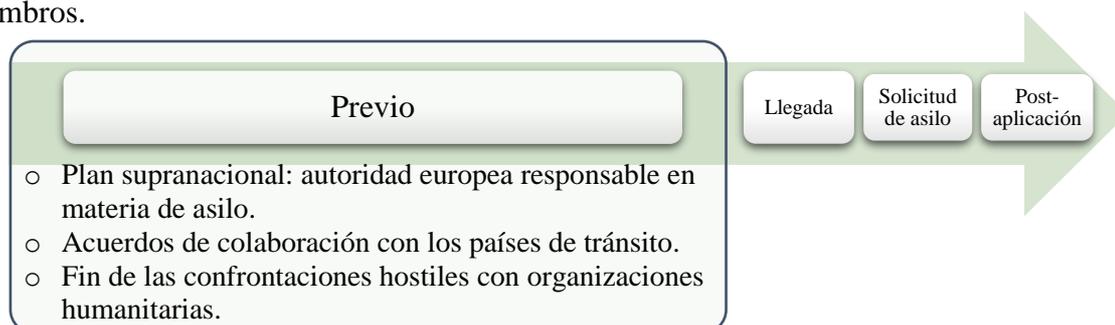
La UE lleva años desarrollando el derecho de los refugiados, armonizando las leyes y prácticas nacionales sobre asilo e inmigración. Sin embargo, ha fallado la implementación de esos estándares y normas comunes, siendo testigos del fracaso de los mecanismos de solidaridad entre los Estados miembros. La UE no se enfrenta solo a la crisis de los refugiados, sino a una crisis de valores, de responsabilidad, confianza y solidaridad. Existen cuestiones que requieren de correcciones inmediatas, medidas urgentes y una visión global del problema para el diseño de soluciones coherentes y aplicables en todos los Estados miembros, que reduzca la irregularidad y divergencia en la implementación de las leyes y de las prácticas actuales. Se ha demostrado que solo desde las instituciones de la UE se podrán diseñar políticas efectivas (Cano, 2016). (Ver anexo

Tras analizar el funcionamiento del SECA durante la crisis de los refugiados, la actuación de los Estados miembros y sus propuestas de gestión estatales y de externalización, podemos concluir que la única solución ante la ineficiente gestión del flujo masivo de personas solicitantes de protección internacional, que sea efectiva y a largo plazo para prevenir nuevas crisis migratorias en el futuro, es el enfoque comunitario (ver anexo 6). Se proponen a

continuación una serie de recomendaciones de la política europea para restaurar su significado y la efectividad de una política de asilo común, basada en la responsabilidad compartida y la solidaridad interestatal, así como el respeto de los derechos fundamentales de los individuos que solicitan protección internacional. Estas propuestas pueden ser desarrolladas en mayor profundidad para ser aplicadas en todo el proceso de asilo.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tras el análisis del sistema del SECA, en el que se han identificado sus debilidades tanto a nivel legislativo como a nivel de implementación práctica y de las propuestas de externalización o políticas unilaterales por parte de los Estados miembros, podemos concluir que solo desde un enfoque comunitario podrá garantizar una gestión eficiente de las aplicaciones de asilo que cumpla con las leyes internacionales y europeas respecto a los refugiados y los DDHH humanos fundamentales. Para ello, el principal objetivo es asegurar con firmeza y resolver las diferencias respecto al principio de solidaridad entre Estados miembros.



Plan supranacional. Establecer una autoridad europea responsable en materia de asilo.

Un plan supranacional que nazca de las instituciones europeas pasa inevitablemente por la renuncia de parte de la soberanía por parte de los gobiernos nacionales. La consecuencia sería el establecimiento de una autoridad europea que gestione la política de asilo y migración para todos los Estados miembros, apoyado por un tribunal de apelación de asilo a nivel de la UE que fuese independiente. En lugar de gestionar la tramitación de las solicitudes de asilo en centros nacionales, se debería establecer un sistema que utilice los recursos disponibles para hacer una gestión global más efectiva. Estos acuerdos asignarían un número de solicitantes de acuerdo a la situación nacional y los criterios de distribución y protección mencionados anteriormente. Los solicitantes rechazados serán devueltos de forma que se respete siempre las leyes internacionales, sus derechos y libertades. Para acometer las violaciones de derechos humanos y las muertes en las fronteras, es necesario facilitar las vías legales de acceso al territorio europeo, especialmente en casos de reagrupación familiar. La

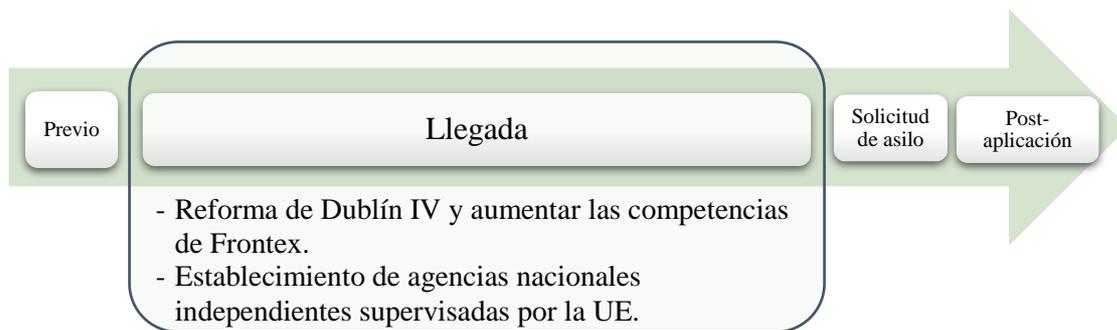
apertura de estas vías implicaría la creación de visados humanitarios, de trabajo, de estudiantes y así se conseguiría eliminar las rutas alternativas y la propagación de las mafias (Turk, 2016).

Acuerdos con los países de tránsito

¿Es correcto que países de la UE encomienden a países mucho más pobres – en los cuales el respeto por los derechos humanos más fundamentales no es, en muchos casos, ejemplar – que se encarguen de los migrantes por los que los Estados miembros no están dispuestos a responsabilizarse? La UE debe firmar acuerdos de colaboración con los países de tránsito para asegurar que la recepción de migrantes respeta la dignidad de las personas, establezca programas de formación y orientación de acuerdo con el procedimiento de reasentamiento del ACNUR. De forma similar, deberían existir mejores medidas de seguridad a lo largo de las rutas de inmigración, especialmente con los Estados vecinos a los países de origen, estableciendo canales de acceso en embajadas y consulados. En este contexto, será apropiado aumentar el número de programas de reubicación, que anticipen los traslados con la confirmación del país de destino de las personas que más protección necesiten (Rais, 2016).

Fin de las confrontaciones hostiles con organizaciones humanitarias.

Una verdadera reforma del derecho al asilo en Europa significaría el fin de las confrontaciones hostiles entre las organizaciones humanitarias y las autoridades gubernamentales. Las autoridades gubernamentales deben reconocer el útil trabajo que estas asociaciones llevan a cabo, sus recursos, mejores prácticas y efectividad para ayudar a los refugiados, incluyendo asistencia legal para establecer casos y preparar posibles apelaciones así como promover el acceso al empleo y la integración en la sociedad. Un ejemplo inspirador serían los centros de procesamiento de las solicitudes en Alemania, donde trabajan de forma coordinada; trabajadores sociales, autoridades de gobierno y de orden público, asociaciones, servicio público y funcionarios, obteniendo soluciones rápidas y más efectivas (Institut Montaigne, 2018).



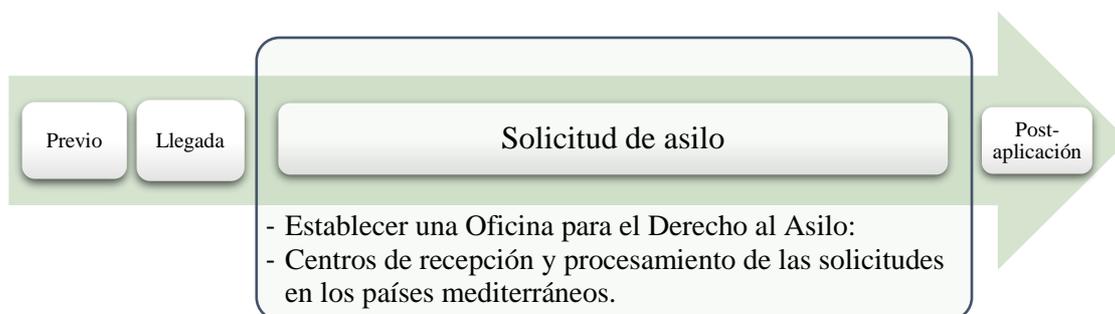
Reforma de Dublín IV y aumentar las competencias de Frontex.

La paradoja a la que nos enfrentamos es aceptar la disfunción del sistema de Dublín debido a una falta de armonización de los estándares de protección en el área delimitada para distribuir y repartir la responsabilidad y que los Estados deciden circunstancialmente tomar medidas individuales para garantizar los objetivos del SECA. Es esencial eliminar de la regulación de Dublín la cláusula del país de primera entrada y permitir a cada solicitante de asilo pedir la protección al Estado miembro de su elección, prohibiendo realizar múltiples aplicaciones. También se incidirá en que el esfuerzo de control de las fronteras que actualmente recae sobre ellos sea compartido con Frontex. En última instancia, la laxitud por parte de un país repercutiría sobre el mismo como un efecto bumerán ya que supondrá un mayor flujo de solicitantes de asilo y un incremento en los gastos europeos que tendría que cubrir. A destacar también el papel de Frontex, que no es considerado parte del SECA, sino que es una agencia de la UE que busca mejorar la cooperación operacional de los Estados dentro y fuera del territorio, afectando directamente a los solicitantes de asilo y protección. Sus actividades y registros de datos son relevantes para EASO, identificando situaciones en las que un estado está sufriendo mucha presión y necesita ayuda adicional (Ripoll, 2018).

Establecimiento de agencias nacionales independientes supervisadas por la UE.

En cada Estado miembro, transformar la autoridad nacional encargada de las aplicaciones de asilo en una agencia independiente para prevenir cualquier interferencia política. Se trataría de armonizar y supervisar las agencias nacionales de asilo, que serán capaces de tomar decisiones informadas sobre casos individuales, basándose en el examen de las situaciones personales y podrán tratar numerosos proyectos locales relativos al registro de los solicitantes de asilo. Por ejemplo, la OFPRA en Francia actúa como un “ayuntamiento” para los refugiados, especialmente en cuanto a los registros de datos personales y, sobre todo, ser capaz de monitorizar la integración de aquellos que reciban protección internacional. Es

importante que las autoridades responsables de examinar las aplicaciones de asilo de influencias políticas cortoplacistas. Esta es una condición esencial para garantizar el derecho a la protección que emana de las tradiciones y valores de los países - y que en ocasiones está recogido en su constitución - además de estar basado en los tratados que han sido firmados y los compromisos que fueron aceptados en el contexto de la UE (Ripoll, 2018).



Establecer una Oficina para el Derecho al Asilo

Una Oficina para el Derecho al Asilo en Europa encargada de coordinar las agencias nacionales independientes, monitorizar el cumplimiento de los principios establecidos en la Convención de Ginebra e incorporados en el TFUE y favorecer el proceso gradual de armonización del criterio en la toma de decisiones que redistribuya casos pendientes en caso de una evidente sobrecarga en un Estados miembros. Contaría con la ayuda de un comité de representantes de las autoridades nacionales que podrían oponerse a las propuestas mediante una mayoría. De manera excepcional, en caso de sobrecarga de un país, será la autoridad nacional la que informaría, basándose en el número de aplicaciones al que se enfrenta y sus capacidades de procesarlas (recursos humanos y materiales) así como las capacidades de recibir e integrar a los inmigrantes en ese país (Thielemann, 2018).

Las decisiones relativas a la concesión de un estatus de protección por una autoridad nacional después de haber agotado las posibilidades de apelación, serían inmediatamente reconocidas como tal por el resto de las autoridades nacionales. Por supuesto, esto no excluiría la posibilidad, en caso de un cambio de las circunstancias bajo las cuales se tomó la decisión, de solicitar que se vuelva a estudiar el caso. También será necesario definir un estatus uniforme de asilo y de protección subsidiaria, para cumplir con el artículo 78 del TFUE. En caso de un mal funcionamiento de la autoridad nacional, por ejemplo, en el caso de discrepancias estadísticas significativas en el número de decisiones favorables o desfavorables de acuerdo con el período temporal o al país de origen de los demandantes, la Oficina se encargaría de realizar las recomendaciones apropiadas, incluso, si fuera necesario,

emitiendo una decisión para obligar a cumplir con los criterios definidos a nivel europeo. En caso de no cumplimiento con estos criterios o decisiones, la Comisión iniciaría procedimientos de infracción de la ley contra los Estados miembros en cuestión (Zaun, 2018).

La integridad y sostenibilidad de los procedimientos de concesión del derecho al asilo en Europa solo podrán ser garantizados si se establece una distinción efectiva entre el destino de los beneficiarios y los demandantes rechazados. Esto implica que las personas cuya protección internacional haya sido rechazada y ya no son elegibles para otra ruta de inmigración legal, deberán ser devueltos al país de origen. Será necesaria la europeización de los procedimientos para devolver a los demandantes rechazados mediante el uso de los recursos de Frontex y con la UE encargada de llevar a cabo las negociaciones, junto con los Estados miembros, para establecer acuerdos de readmisión con los países de origen. Otra medida sería imponer multas financieras a los Estados miembros que se nieguen a participar en los mecanismos en los casos de reubicación que sean examinados o para la distribución de refugiados (Parlamento Europeo, 2019).

Centros de recepción y procesamiento de las solicitudes en los países mediterráneos.

Establecer centros donde las aplicaciones del asilo de aquellos rescatados en las aguas territoriales sean procesadas en menos de un mes. Los Estados del Mediterráneo deberán compartir la carga de gestionar el flujo de solicitantes de asilo, mediante una distribución equitativa entre los Estados miembros de la tarea de examinar las aplicaciones y de recibir a aquellas personas a las que se les concediese la protección internacional. Estos centros serían instalados en las costas de los países de la UE en el mar Mediterráneo en general, pero incluyendo el Mar Ageo y el Mar Negro, es decir, España, Francia, Italia, Grecia, Malta, Chipre y Bulgaria. Estarían financiados por la UE y específicamente diseñados para cumplir con los estándares de recepción al concederles el estatus de “espacios seguros” y, cumpliendo con la ley marítima, guardas costeras, los agentes de Frontex, barcos de ONGs y barcos privados serían invitados a dirigir a los individuos rescatados que quieran aplicar al asilo europeo, a estos centros (Parlamento Europeo, 2019).

El Parlamento Europeo ha tratado de responder a los retos de la presión migratorio en los Estados miembros de la UE. Ha trabajado de forma consistente por sacar adelante un enfoque holístico a la migración en el que el SECA sea un elemento que integre la migración legal,

el control de las fronteras y la cooperación con terceros países. Durante el período legislativo 2014-2019, como colegislador, ha desarrollado una posición negociadora en las propuestas legislativas de reforma del SECA presentadas en dos paquetes de medidas en mayo y julio de 2016. Sin embargo, el Consejo ha sido incapaz de elaborar una posición para las negociaciones de reforma de la Regulación de Dublín y de Procedimiento de Asilo. Esto eclipsó el trabajo y los logros conseguidos en otras propuestas de reforma, hasta el punto de que no se llegó a ningún acuerdo sobre ninguna de las propuestas que se concluyeron (Institut Moutaigne, 2018). La principal limitación de este trabajo es que dependerá del nuevo Parlamento asegurarse de que el SECA contribuye al enfoque holístico y europeo a la migración de cara a realizar mejoras para los solicitantes de asilo, siguiendo el espíritu de solidaridad y reparto justo de las responsabilidades en línea con los tratados. La situación política actual y la posibilidad de que partidos antieuropeístas consigan acceso a las principales instituciones en las próximas elecciones europeas podrían marcar el bloqueo definitivo del SECA y mayor externalización del asilo (Niemann, 2018).

La última propuesta ante el bloqueo de las negociaciones de los Estados sería; si fuese necesario, incrementar la cooperación o los acuerdos ad hoc entre los Estados miembros más dispuestos. Las medidas deben ser adoptadas e implementadas por los veintiocho Estados miembros de la UE, incluso si esto implica aprobarlas por mayoría cualificada para eliminar las objeciones. Podría darse una imposición diferenciada de ciertas obligaciones para algunos Estados miembros. Existen varios ejemplos en la ley actual de la UE de tales dispensaciones especiales, ya sean temporalmente o por un período indefinido, siempre y cuando sean proporcionales y basadas en un criterio objetivo. Por ejemplo, podrían establecerse provisiones para aquellos Estados miembros con poca experiencia o con capacidades limitadas, de tal manera que se reduzcan sus obligaciones. Pero para preservar un mínimo de solidaridad, estas exenciones implicarían participar en las obligaciones financieras más allá de su contribución básica al presupuesto de la Unión. Si no se obtuviese una mayoría, será necesario en ese caso utilizar un mecanismo de “cooperación fortalecida” expresada en el art. 20 del TFUE entre los Estados miembros que quieran actuar juntos, o que se firme un tratado especial, como fue el caso originario del acuerdo Schengen (Parlamento Europeo, 2019).

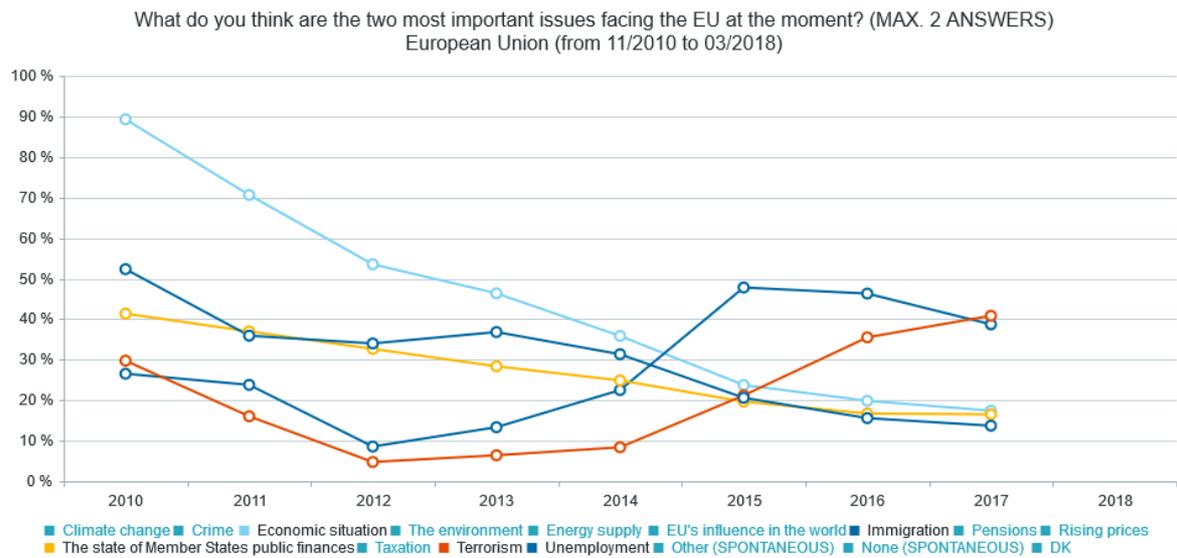
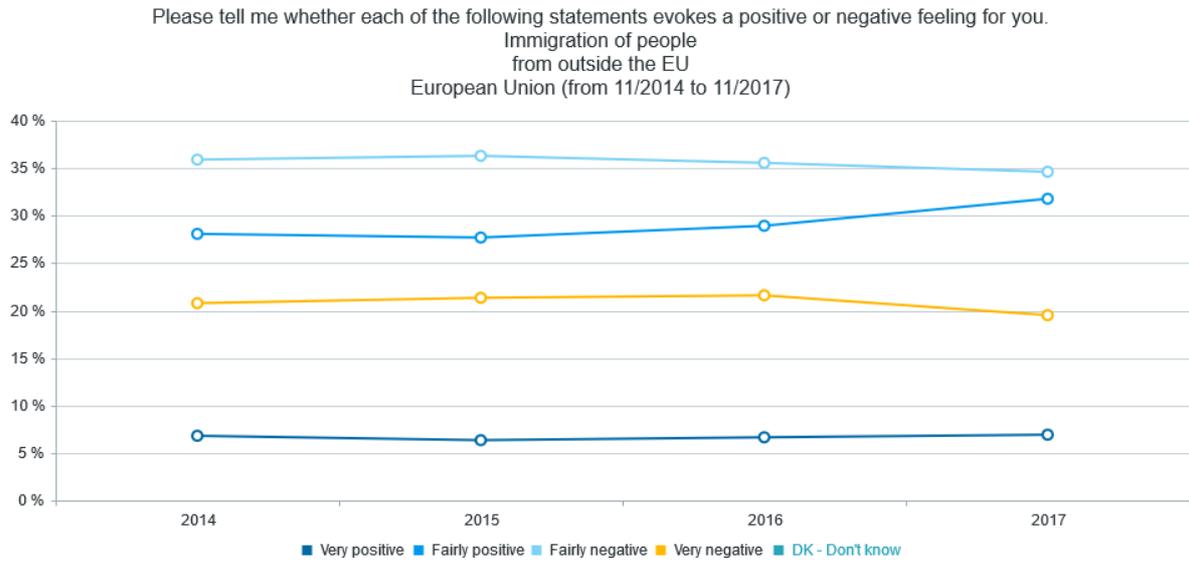
ANEXOS

Anexo 1. El TFUE y la CEDDHH son la base legal del sistema europeo de asilo.

TFUE	<p>El art. 67 del TFUE, determina las disposiciones generales del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, respetando los derechos fundamentales y comprometiéndose al desarrollo de “una política común de asilo inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países” (Parlamento Europeo, 2000).</p> <p>En el art. 78 se recogen las medidas que el Parlamento y el Consejo deben adoptar para ofrecer un procedimiento común para reconocer estatuto uniforme de asilo a cualquier nacional de un tercer país o apátrida que necesita protección internacional. Este estatus puede ser de asilo, refugiado, protección subsidiaria o meramente temporal. También se enuncia la necesidad de establecer un mecanismo de reparto de responsabilidades entre los Estados miembros para examinar las aplicaciones y favorecer la cooperación con otros países (Parlamento Europeo, 2000).</p>
CEDDHH	<p>Siguiendo lo establecido en la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, los Estados deben garantizar el derecho de asilo para salvaguardar los derechos y libertades fundamentales de cualquier individuo que necesite protección internacional (Parlamento Europeo, 2000).</p>

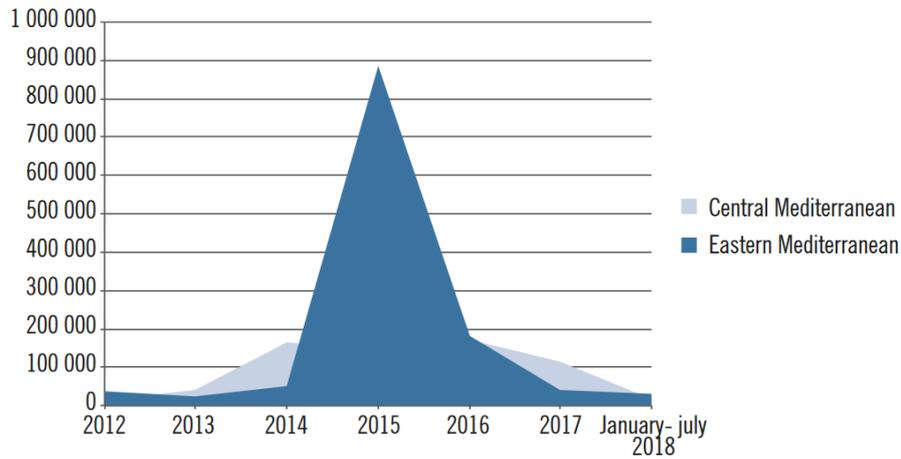
Anexo 2. Eurobarómetro.

Sentimiento negativo ante la inmigración de personas que no pertenecen a la UE.



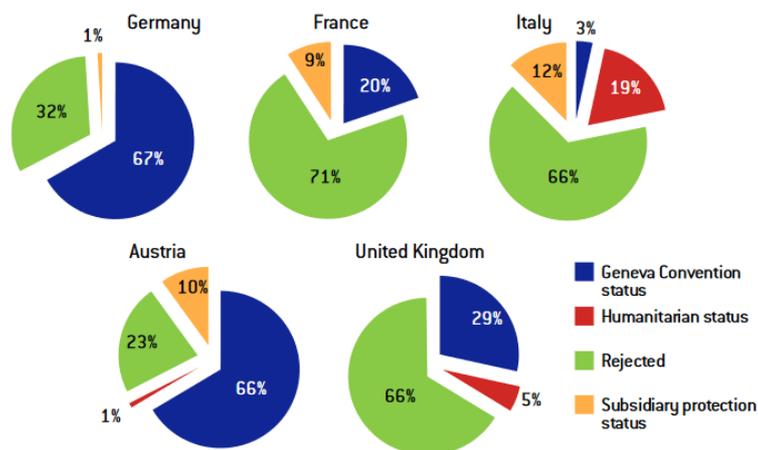
(Comisión Europea, 2017) Gráficos de elaboración online.

Anexo 3. Inmigración clandestina por vía marítima: Mediterráneo central y oriental 2012-2018.



(Frontex, 2018)

Anexo 4. Índices de reconocimiento de estatus de protección en diferentes países.



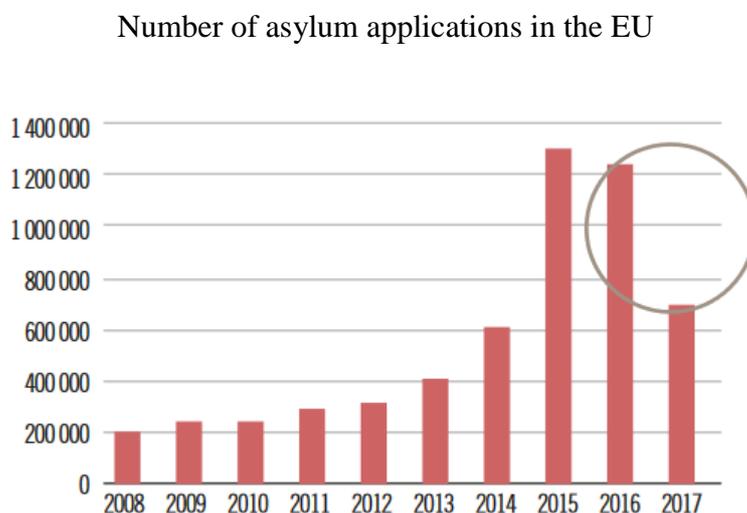
(Frontex, 2018)

Anexo 5. El caso de Hungría.

Hemos podido comprobar la falta de compromiso con el caso de Hungría oponiéndose a cumplir la cuota de solicitantes de asilo marcada por el SECA. En agosto de 2015, Hungría recibió unos 46,000 demandantes de asilo, siendo el mayor receptor respecto a todos los miembros de la UE a pesar de su pequeño tamaño geográfico y poblacional relativo. Bajo la Regulación de Dublín (Dublín III de 2013), Hungría estaba obligada a ofrecer unos estándares de recepción a los solicitantes, procesar sus solicitudes y ofrecer protección internacional a aquellos demandantes cuya solicitud no fuese positiva. Pero la falta de apoyo interno de otros países, la incapacidad de proteger los derechos de los solicitantes y la

situación de inseguridad provocó la decisión húngara de cerrar su frontera con Croacia en septiembre de 2015 (Helme, 2018).

Anexo 6. ¿Se ha terminado la crisis de los refugiados?



(Frontex, 2018).

La desestabilización en Oriente Medio, especialmente el conflicto en Siria, fue la causa principal del incremento en las solicitudes de asilo en la UE. El número de aplicaciones anuales entre 2000 y 2008 era de no más de 200.000, mientras que entre 2010 y 2014 este número se incrementó hasta los 400.000. Fue entonces cuando el número de aplicaciones experimentó una subida durante los próximos años, con un récord en 2015 de casi millón y medio de solicitudes de asilo. En 2016, hubo un leve descenso y no será hasta 2017 cuando se reduzca en la mitad el número de casos archivados el último año. La crisis fue intensa, pero relativamente corta, lo que parecía ser una vuelta a una situación que podría tildarse de “normal”. Sin embargo, es importante poner estas cifras en perspectiva, esta destacada bajada fue el resultado de la estrategia de contención puesta en práctica por los países europeos al principio de la crisis y no a una verdadera solución de a largo plazo (Frontex, 2018). El acuerdo con Turquía en marzo de 2016 y las estrategias de colaboración con Libia dieron su fruto al limitar el número de solicitantes de asilo que podían llegar a Europa por las rutas migratorias del Mediterráneo central y oriental. Por otro lado, el riesgo de sufrir un incremento del flujo de inmigrantes no debería ser menospreciado. Al contrario, los Estados miembros deben colaborar para confrontar otra posible crisis migratoria de una forma más unida, efectiva, humana y aprendiendo las lecciones del pasado (Alaranta, 2016).

Anexo 7. Los principales logros bajo la Agenda Europea de Migración desde 2015

 <p>Irregular arrivals down to pre-crisis levels: 150,000 irregular were detected in 2018 – the lowest level in 5 years: 25% less than in 2017 and 90% less than during the peak of the crisis in 2015.</p>	 <p>Saving lives: EU action contributed to almost 730,000 rescues at sea since 2015.</p>
 <p>Protecting migrants: The EU helped almost 37,000 migrants stranded in Libya return safely home in cooperation with the IOM, UN and African Union.</p>	 <p>Fighting smugglers: In 2018 alone, Europol's European Migrant Smuggling Centre had a key role in more than a hundred high priority smuggling cases.</p>
 <p>Protecting our borders: The new European Border and Coast Guard Agency was established in 2016 and, if co-legislators agree, will be further reinforced with a standing corps of 10,000 border guards.</p>	 <p>Stepping up returns: Formal readmission agreements and practical arrangements are now in place with 23 countries of origin and transit.</p>
 <p>Integration: Between 2015 and 2017, €140 million of the EU budget went into integration measures through the Asylum, Migration and Integration Fund.</p>	 <p>Safe and legal pathways: Since 2015, more than 50,000 vulnerable refugees have been resettled to EU Member States.</p>
 <p>Responsibility-sharing: Almost 35,000 asylum seekers – all those eligible – were relocated from Greece and Italy to other EU Member States under the EU's relocation emergency scheme.</p>	 <p>Solidarity abroad: Over 5.3 million vulnerable migrants, refugees and displaced people benefited from basic support under the EU Emergency Trust Fund for Africa. More than 80% of EU humanitarian aid in 2018 supported the needs of forcibly displaced persons across the world.</p>

(Comisión Europea, 2018).

BIBLIOGRAFÍA

1. Alaranta, T. (2016). The Problematic EU-Turkey refugee deal: the EU downplays its structural foreign policy in order to secure internal unity. The Finnish Institute of International Affairs, December.
2. Arenas, N. (2017). Dublín IV y el nuevo paquete de asilo. Principales cuestiones de debate que plantea la reforma del sistema Dublín y el resto del paquete de asilo, Aula Mediterránea, 47, 1-5. Disponible en <http://www.iemed.org/recursos-compartits/pdfs/47-%20Arenas.pdf>.
3. Aydın-Düzgit, S. & Kaliber, A. (2016). Encounters with Europe in an Era of Domestic and International Turmoil: Is Turkey a De-Europeanising Candidate Country, South European Society and Politics, vol. 21 no. 1, 1-14.
4. Babulescu, R. (2016), Still a Beacon of Human Rights? Considerations on the EU Response to the Refugee Crisis in the Mediterranean, Mediterranean Politics, 1-8
5. Bauloz, C. & Ruiz, G. (2016). Refugee Status and Subsidiary Protection: Towards a Uniform Content of International Protection? The New European Refugee Law.
6. Carrera, S. & Guild, E. (2015). Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU', CEPS Policy Brief, No. 334, October, Disponible en <https://www.ceps.eu/system/files/PB334%20RefugeeRelocationProgramme.pdf>.
7. Cano, M. A. (2016). Asilo y refugio en la Unión Europea: Agenda Europea de Migración y retos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, 41.
8. Carbajosa, A. (2017). La política de refugiados de Merkel fue clave en el ascenso de AfD. *El País*. Internacional Disponible en https://elpais.com/internacional/2017/12/18/actualidad/1513588934_138724.html
9. Claro, I. (2005). La construcción europea de una fortaleza sin murallas, ICADE, Revista sobre migraciones (septiembre-diciembre).
10. Collett, E. (2016), 'The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal', Migration Policy Institution. Disponible en <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>
11. Collett, E. (2010). The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, But More Detailed Plans', Migration Policy Institute. Disponible en <http://www.migrationpolicy.org/article/europeanunions-stockholm-program-less-ambition-immigration-and-asylum-more-detailed-plans>.
12. Comisión Europea (2015). Agenda Europea de Migración. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=DA>
13. Comisión Europea (2016). EU-Turkey Agreement: Questions and Answers. Disponible en eur-lex.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.pdf

14. Comisión Europea (2017). Eurobarómetro. [gráfico de elaboración online]. Disponible en <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart/themeKy/59/groupKy/279/savFile/646>
15. D'Angelo, A. (2016). Migrant crisis? The Italian hotspot approach is not a solution, but it has been politically effective', European Minds. Disponible en: <http://mdxminds.com/2016/02/26/migrant-crisis-the-italian-hotspot-approach-is-not-a-solution-but-its-politically-effective/>
16. ECRE (2018). Asylum at the Consejo Europeo 2018: outsourcing or reform? ECRE. Disponible en <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/08/Policy-Papers-04.pdf>
17. EFE. (2017). Tajani pide a la UE una reforma migratoria "por mayoría" para evitar bloqueos. Disponible en <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/tajani-pide-a-la-ue-una-reforma-migratoria-por-mayoria-para-evitar-bloqueos/10001-3467516>
18. Frontex (2018). Risk analysis for 2019. doi:10.2819/224322. Disponible en https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf
19. García, R. (2016). La ductilidad del derecho a la protección internacional (refugio y protección subsidiaria) ante las crisis humanitarias: un desafío para Europa y para el Sistema Común de Asilo. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 211-238.
20. Gidron, Y., & Bueno, O. (2016). No hay más opción que Europa. *Revista Migraciones Forzadas*, (51), 36
21. Global Migration Data Analysis Centre (2018). More than numbers - How migration data can deliver real-life benefits for migrants and governments, 10-85. Disponible en ISBN: 978-92-9068-758-0
22. González, C. (2015). La crisis de los refugiados y la respuesta europea. Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos. ARI 67/2015, de 18 de noviembre, 1-13. Disponible en: www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido.
23. Greenhill, K. M. (2016). Open arms behind barred doors: fear, hypocrisy and policy schizophrenia in the European migration crisis. *European Law Journal*, 22 (3). Disponible en: <https://doi.org/10.1111/eulj.12179>
24. Helme, K. (2018). The Implications of the EU-Turkey Refugee Agreement on the EU's Role as an International Human Rights Actor. *Australian & New Zealand Journal of European Studies*, 10(2), 68-73.
25. Ineli-Ciger, M. (2016). Time to activate the temporary protection Directive. Why the Directive can play a key-role in solving the migration crisis in Europe. *European Journal of Migration and Law*, 18 (1), 1-33. Disponible en <https://doi.org/10.1163/15718166-12342088>.

26. Institut Montaigne. Saving the right to asylum. November 2018. ISSN: 1771-6756. Disponible en: <https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/saving-the-right-to-asylum-report.pdf>
27. Jones, S. (2018). Aquarius migrants arrive in Spain after rough week at sea. *The Guardian*. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/17/migrant-rescue-ship-aquarius-to-dock-in-spain-after-rough-week-at-sea>
28. Karageorgiou, E. (2016). Solidarity and sharing in the Common European Asylum System: the case of Syrian refugees. *European Politics and Society*, 17(2), 196-214.
29. Kraler, A. (2011). Irregular migration in the European Union since the turn of the millennium – development, economic background and discussion’, Database on Irregular Migration, Working paper 11/2011, Disponible en http://irregular-migration.net/fileadmin/irregularmigration/dateien/4.Background_Information/4.7.Working_Papers/WP10_2011_Kraler_Rogoz_Europe_IrregularMigration_Dec11_fin.pdf
30. Marín, L. & Spena, A. (2016). The criminalization of migration and European (dis)integration. *European Journal of Migration and Law*, 18 (2). Disponible en: <https://doi.org/10.1163/15718166-12342096>.
31. Niemann, A. (2018). EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56. Disponible en: doi: [10.1111/jcms.12650](https://doi.org/10.1111/jcms.12650).
32. OIM. (2018). World Migration Report 2018. *International Migration*, Vol. 56 (3) June 2018 ISSN 1468-2435 http://publications.iom.int/es/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf
33. Office for National Statistics. (2017). Migration Statistics Quarterly Report: May 2017. Disponible en: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/migrationstatisticsquarterlyreport/may2017> [Consulta 27 de abril de 2017]
34. Parlamento Europeo (2015). Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CEDDHH). Disponible en http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf
35. Parlamento Europeo (2019). Common European Asylum System: achievements during the legislative term 2014-2019. doi: 10.2861/476060
36. Rais, M. (2016). Los acuerdos de readmisión de la Unión Europea. *Revista Migraciones Forzadas*, (51), 45–46.
37. Ripoll Servent, A. (2018). A New Form of Delegation in EU Asylum: Agencies as Proxies of Strong Regulators. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56. Disponible en <https://doi.org/10.1111/jcms.12652>.

38. Thielemann, E. (2008). The future of the common European asylum system: in need of a more comprehensive burden-sharing approach. *Swedish Institute for European Policy Studies: European Policy Analysis*, Feb (1). Disponible en ISSN 1651-8942
39. Thielemann, E. (2018). Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. Disponible en <https://doi.org/10.1111/jcms.12662>.
40. Türk, V. (2016). Visualizando un Sistema Europeo Común de Asilo. *Revista Migraciones Forzadas*, (51), 57–60.
41. van Selm, J. (2016). ¿Son el asilo y la inmigración realmente una cuestión de la Unión Europea? *Revista Migraciones Forzadas*, (51), 60–62.
42. Zaun, N. (2018). States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. Disponible en <https://doi.org/10.1111/jcms.12663>.