



FACULTAD DE DERECHO

**LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL
SISTEMA DE DUBLÍN COMO
HERRAMIENTA INDISPENSABLE PARA
LA GESTIÓN DE LAS SOLICITUDES DE
ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA**

Autor: Patricia Pardo Martín

5º, E3 C

Derecho Internacional Público

Tutor: Cristina Gortázar Rotaeché

Madrid
Abril 2017

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	1
1.1 Propósito general de la investigación	1
1.2 Contextualización del tema y justificación del interés de la cuestión	1
1.3 Objetivos del trabajo	2
1.4 Metodología	2
1.5 Estructura del trabajo	3
LA REGULACIÓN DE DUBLÍN VIGENTE	5
2.1 Introducción al Sistema de Dublín.....	5
2.2 Contenido del Reglamento Dublín III	9
INSOSTENIBILIDAD DEL ACTUAL SISTEMA DE DUBLÍN ANTE EL NUEVO ENTORNO EUROPEO	15
3.1 La crisis de los refugiados	15
3.2 Problemas del Reglamento Dublín III:	18
3.2.1 Problemas de contenido.....	18
3.2.2 Problemas de implementación.....	22
MODIFICACION DEL REGLAMENTO DUBLÍN III; HACIA UN REGLAMENTO DUBLÍN IV	26
4.1 Aproximación preliminar al proceso de reforma	26
4.2 Principales modificaciones	28
4.3 Análisis crítico de las modificaciones	36
4.4 Opinión crítica del autor	44
CONCLUSIÓN	47
BIBLIOGRAFÍA	52
ANEXOS	61

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Destino de las solicitudes de asilo presentadas en la UE en 2014	16
Gráfico 2: Origen de las solicitudes de asilo presentadas en la UE en 2014.....	17
Gráfico 4: fases principales del proceso de reforma del Sistema de Dublín	28

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Evolución del número de solicitudes de asilo en los veintiocho EM de la UE (2006-2016, en miles)	15
---	----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Estados miembros del Espacio Schengen	6
--	---

RESUMEN

En respuesta a la crisis de los refugiados del 2015, la Comisión Europea emitió en el 2016 una propuesta de modificación del Reglamento Dublín III para tratar de solucionar las carencias y deficiencias del Sistema de Dublín vigente. Mediante el análisis de la normativa europea e informes de instituciones y profesionales, el presente trabajo señala los principales problemas del Reglamento de Dublín y describe las modificaciones introducidas más importantes, llevando a cabo un análisis crítico de las mismas.

El trabajo concluye que la Propuesta de la Comisión no lleva a cabo el cambio profundo que el Sistema necesita. Ésta sólo introduce modificaciones puntuales que no sólo no logran solucionar los problemas actuales, sino que rasgos generales acentúa la presión a la que los países fronterizos están sometidos.

PALABRAS CLAVE: Dublín III, Sistema de Dublín, SECA, Propuesta Dublín IV, crisis de los refugiados, procedimiento asilo europeo, reforma Sistema de Dublín.

ABSTRACT

Reacting to the 2015 refugee crisis, the European Commission issued a proposal of reform of the Dublin III Regulation to solve its problems and complete its lacks. Through the analysis of the regulation and reports of professionals and institutions, this paper points out the main deficiencies of the Dublin System, describes the main amendments and carries out a critical analysis of them.

The study concludes that Commission's Proposal doesn't make the deep change that the System needs. It only introduces specific amendments that not only fail in solving its problems, but that in general increase the pressure that border States have to deal with.

KEY WORDS: Dublin III, Dublin regulation, CEAS, Dublin IV Proposal, refugee crisis, European asylum procedure, Dublin System reform.

LISTA DE ACRÓNIMOS

- CDR: Comité de las Regiones
- CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos
- CESE: Comité Económico y Social Europeo
- Comisión LIBE: Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo
- EASO: *European Asylum Support Office*¹
- ECRE: European Council on Refugees and Exiles
- EM (Estado Miembro)
- Eurodac: Dactiloscopia Europea
- Europol: Oficina Europea de Policía
- Eurostat: Oficina Europea de Estadística
- OEAA: Oficina Europea de Apoyo al Asilo
- OIM: Organización Internacional para las Migraciones
- PIB: Producto Interior Bruto
- SECA: Sistema Europeo Común de Asilo
- TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos
- TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- UE: Unión Europea

¹ En español: OEAA

INTRODUCCIÓN

1.1 Propósito general de la investigación

El propósito de este trabajo de investigación es examinar el denominado Sistema de Dublín vigente y su problemática en el marco de la crisis de los refugiados, analizando la propuesta de modificación presentada en 2016 por la Comisión Europea como forma de solucionar sus deficiencias actuales.

1.2 Contextualización del tema y justificación del interés de la cuestión

La crisis de los refugiados es una situación humanitaria por la cual la afluencia migratoria al territorio de la Unión Europea (UE) se intensificó hasta alcanzar niveles insostenibles por algunos de los Estados receptores, especialmente Grecia e Italia.

La llegada masiva de inmigrantes fue descrita por el vicepresidente de la Comisión Europea, Frans Timmermans, como una “*crisis mundial que necesita respuesta europea*”, ya que “*la UE no rechazaría jamás a los que necesitan protección*”². De acuerdo a la Convención de Ginebra³, los EM de la UE tienen la obligación legal de reconocer la condición de refugiado a quienes se encuentren en situación de peligro en sus países de origen por determinadas causas, obligación que se ha materializado a nivel europeo en el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Dentro de este Sistema Común, destaca la normativa comúnmente referida como el Sistema de Dublín, que regula la distribución entre los Estados Miembros (EM) de la responsabilidad de estudiar una solicitud de protección internacional determinada.

² Yárnoz, C., “Bruselas pide “solidaridad” a los países ante la “crisis mundial” migratoria”, 31 de agosto de 2015. *El País*. Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/31/actualidad/1441011455_240909.html. Última consulta realizada el 30 de marzo de 2017.

³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. Instrumento de Adhesión de España. *BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978*.

En 2015 se llegó al culmen de llegada de inmigrantes a Europa a través del Mediterráneo, principalmente a Grecia e Italia (donde destaca la isla de Lampedusa)⁴, resultando en una situación de presión insostenible para los Estados fronterizos de esas zonas, que no tenían recursos para gestionar la acogida de un conjunto tan numerosos de personas. Esta situación puso de manifiesto las debilidades del SECA, cuya estructura no está diseñada para gestionar de forma sostenible una llegada masiva de solicitantes de asilo.

A raíz de esta situación, en 2016 la Comisión Europea inició el proceso de modificación del SECA mediante una serie de propuestas, donde destaca la propuesta de modificación del Reglamento Dublín III. Llevar a cabo un análisis crítico de la misma en un punto del proceso en el que aún no está plenamente definido el texto de la reforma es interesante para ver qué enmiendas son favorables y qué enmiendas necesitarían adicional modificación.

1.3 Objetivos del trabajo

- i.** Describir el contenido del Sistema de Dublín vigente, especialmente los criterios de selección del EM responsable de una solicitud de protección internacional.
- ii.** Señalar los principales problemas que presenta el actual Sistema Dublín III.
- iii.** Analizar la propuesta de reforma del Reglamento de Dublín y sus principales cambios.
- iv.** Estudiar las deficiencias y carencias de la propuesta del Reglamento Dublín IV.

1.4 Metodología

⁴ The Economist, "Everything you want to know about migration across the Mediterranean", 21 de abril de 2015. Disponible en <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2015/05/economist-explains-6>. Última consulta realizada el 26 de marzo de 2017.

Este trabajo de investigación se ha apoyado principalmente en las fuentes primarias de los textos legislativos correspondientes a la regulación del SECA actual, y las propuestas de su reforma, otorgando especial relevancia al Reglamento (UE) N° 604/2013⁵ (referido generalmente como Reglamento Dublín III), y la comunicación de la Comisión Europea COM (2016) 270 final, así como elementos de *soft law* relativos a la obligación de otorgar protección internacional a quien lo necesite y a los derechos de los refugiados.

También se ha basado en la utilización de fuentes secundarias, tanto divulgativas (artículos de prensa) como académicas (informes de instituciones profesionales, como el European Council on Refugees and Exiles (ECRE), y artículos de expertos) y profesionales (informes y dictámenes de órganos de la Unión Europea, como la Comisión Europea, la Comisión LIBE, el Comité de las Regiones (CDR) o el Comité Económico y Social Europeo (CESE)).

1.5 Estructura del trabajo

Este trabajo de investigación se estructura en cuatro capítulos y dos apartados finales, de bibliografía y de anexos.

En el capítulo primero se presentan en diversas secciones el objetivo y propósito general de la investigación, la contextualización del tema y su justificación, los objetivos específicos del trabajo y la metodología utilizada en el trabajo.

En el capítulo segundo, tras una introducción al sistema vigente se exponen los rasgos predominantes y el contenido esencial del Reglamento Dublín III.

El capítulo tercero trata cómo la crisis de los refugiados de 2015 ha supuesto el colapso del sistema vigente de asignación de responsabilidad en materia de asilo. Tras una descripción del proceso de reforma que está teniendo lugar al respecto, se entra a analizar los principales problemas que presenta la regulación vigente.

⁵ REGLAMENTO (UE) N° 604/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Texto refundido). *DOUE L 180/31, 29 de junio de 2013.*

En el capítulo cuarto se presentan las modificaciones introducidas por la Comisión Europea en su propuesta de modificación del Reglamento Dublín, seguido de un análisis crítico de las mismas. Este apartado finaliza con una opinión crítica del autor, que engloba el contenido expuesto en el trabajo, aportando un punto de vista propio.

El último capítulo de conclusión recoge las principales conclusiones del trabajo, y responde a las preguntas de investigación inicialmente presentadas.

LA REGULACIÓN DE DUBLÍN VIGENTE

2.1 Introducción al Sistema de Dublín

El concepto de “refugiado” tratado en este trabajo, engloba dos grupos de personas. Por un lado, los refugiados a efectos de la Convención de Naciones Unidas sobre el estatuto del refugiado de 1951: toda persona “*perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas*”⁶. Por otro lado, las personas susceptibles de protección subsidiaria: quienes en caso de volver a su país se enfrentan a un “*riesgo real de sufrir: la condena a pena de muerte o su ejecución material; la tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante; y las amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno*”⁷.

La convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado impone a los Estados parte la obligación de otorgar protección internacional a los refugiados solicitantes de asilo, prohibiendo mediante el principio de no devolución su expulsión a “*territorios donde su vida o su libertad peligran*”⁸.

En el contexto de aplicación de este Convenio, la UE recoge en el Título IV, Capítulo I del TFUE⁹ la libre circulación de personas servicios y capitales en su territorio para garantizar el funcionamiento de un mercado interior mediante el establecimiento de “*un espacio sin fronteras interiores*”¹⁰. La eliminación de las fronteras interiores se ha materializado en el Espacio Schengen, actualmente compuesto por el territorio de veintidós EM y cuatro Estados No-Miembros (Islandia, Noruega, Suiza y

⁶ Artículo 1 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, cit. 1

⁷ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. *BOE* núm 263, 31 de octubre de 2009.

⁸ Artículo 33 Artículo 1 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, cit. 1

⁹ Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 30 de marzo de 2010. *DOUE* C 83/47.

¹⁰ Artículo 26.2 Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cit. 5

Liechtenstein), excluyendo los EM de Reino Unido e Irlanda y a los Estados Croacia, Chipre, Rumanía y Bulgaria.

Tabla 1: Estados miembros del Espacio Schengen

Espacio Schengen	<i>Unión Europea</i>	Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia
	<i>No Unión Europea</i>	Islandia, Noruega, Suiza, Liechtenstein
No Espacio Schengen	<i>Candidatos al Espacio Schengen</i>	Croacia, Rumanía, Bulgaria, Chipre
	<i>Unión Europea</i>	Reino Unido, Irlanda

Fuente: LIBE Committee¹¹

El objetivo de crear una zona de libre circulación de personas en el Espacio Schengen trae como primera consecuencia necesaria el establecer un control común y efectivo de las fronteras exteriores de la Zona Schengen, creando para ello una política común de inmigración y asilo¹², que queda consagrado en el Sistema Europeo Común de Asilo

¹¹ LIBE Committee, "Internal border controls in the Schengen area: Is Schengen crisis-proof?", junio de 2016. *Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*. Disponible en <https://bookshop.europa.eu/en/internal-border-controls-in-the-schengen-area-pbQA0216618/>. Última consulta realizada el 31 de marzo de 2017

¹² Garcés Mascareñas, B. "Por qué Dublín no funciona", noviembre de 2015. CIDOB Barcelona Centre for International Affairs. Disponible en

(SECA), recogido en el artículo 78 del TFUE: “la Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución”¹³.

Así, el SECA “fija un conjunto de rigurosas normas comunes y refuerza los procedimientos de cooperación para garantizar a los solicitantes de asilo igualdad de trato en un sistema justo y transparente, con independencia del lugar en que presenten su solicitud”¹⁴.

En 2013, dos años después de la reforma en 2011 de la Directiva de Reconocimiento ¹⁵, se promulgó un conjunto de reformas legislativas sobre los diversos textos reguladores que conforman el SECA, entre los que destacaron las revisiones de:

(1) La Directiva sobre condiciones de acogida¹⁶

(2) La Directiva sobre procedimientos de asilo¹⁷

(3) El Reglamento Dublín III

(4) Reglamento Eurodac¹⁸

http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_135_por_que_dublin_no_funciona/por_que_dublin_no_funciona. Última consulta realizada el 20 de marzo de 2017.

¹³ Artículo 78 Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cit. 5

¹⁴ Comisión Europea, “Un Sistema Europeo Común de Asilo”, 2014. *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf. Última consulta realizada el 31 de marzo de 2017.

¹⁵ Directiva 2011/95/UE por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición). *DOUE L 337/9, 20 de diciembre de 2011*.

¹⁶ DIRECTIVA 2013/33/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido). *DOUE L 180/96, 29 de junio de 2013*.

¹⁷ DIRECTIVA 2013/32/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). *DOUE L 180/60, 29 de junio de 2013*.

¹⁸ REGLAMENTO (UE) No 603/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de junio de 2013 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) no 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de

De entre ellos, y siendo el foco de este trabajo de investigación, destaca el Reglamento Dublín III, cuyo objetivo principal es establecer los “*criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida*”¹⁹.

Acordemente, el EM que se asigne como responsable deberá estudiar si la solicitud debe ser aceptada, al tratarse el solicitante de un refugiado, o si debe ser rechazada por tratarse de un migrante económico. Los refugiados son solicitantes de asilo que huyen de países donde corren peligro por una situación de violencia; los migrantes económicos, personas que buscan en Europa un lugar de oportunidades económicas para mejorar su calidad de vida, sin huir de países de origen peligrosos²⁰. Así, la obligación internacional mencionada previamente de conceder protección internacional sólo se predica del primer grupo de refugiados, y debe existir un sistema homogéneo entre los Estados Schengen para estudiar la solicitud de asilo de un inmigrante concreto y comprobar que cumple los requisitos para ser amparado en asilo bajo la figura de refugiado.

Esta regulación se recoge en el Reglamento Dublín III, que establece un reparto de competencias en la implementación de la política común de asilo, ya que la competencia de estudiar solicitudes de asilo recae en los EM de forma individual.

Como breve apunte histórico, la Convención de Dublín tuvo lugar en junio de 1990 (Convención Dublín I), y en ella se recogió la primera reglamentación sobre el procedimiento de concesión de asilo en la UE. Desde entonces, la primera reforma tuvo lugar en 2003 (Reglamento Dublín II), y en 2013 se modificó de nuevo dando lugar a la actual Regulación Dublín III, vigente desde el 1 de enero 2014. Actualmente, y como

protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) no 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición). *DOEU L 180/1, 29 de junio de 2013.*

¹⁹ Artículo 1 REGLAMENTO (UE) N° 604/2013, cit. 3

²⁰ Dirección General de Comunicación (Comisión Europea), “La Unión Europea y la Crisis de los Refugiados”, 24 de agosto de 2016. *Derecho y Publicaciones de la Unión Europea*. Disponible en <http://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/1aa55791-3875-4612-9b40-a73a593065a3/language-es/format-PDF/source-25798267>. Última consulta realizada el 30 de marzo de 2017.

objeto de este trabajo, se está desarrollando la reforma de tal regulación que culminará en la Regulación Dublín IV.

2.2 Contenido del Reglamento Dublín III

Objetivo y objeto

El objetivo del Reglamento Dublín III es el de garantizar un “*acceso rápido al procedimiento de examen y de protección a las personas que lo necesiten*”, siendo su solicitud examinada por “*un único Estado miembro claramente determinado*”²¹.

Por ello, como se ha mencionado anteriormente, el artículo 1 de Reglamento Dublín III recoge que el cuerpo reglamentario “*establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida*”²².

Es importante resaltar que no es objetivo del Reglamento el establecer un sistema de reparto equitativo entre los EM, lo que ha dado problemas durante la crisis de los refugiados, como se explicará más adelante.

Estados participantes

Los estados sujetos a la Regulación de Dublín son los Estados integrantes de la Unión Europea, incluyendo a los cuatro Estados No-Miembros que se integran en el Área Schengen. Cabe clarificar que de acuerdo a los artículos 3 y 4 bis del Protocolo n o 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia anejo al TUE y al TFUE quedan sujetos al Reglamento Dublín III estos dos estados. Finalmente, por el artículo 1 y 2 del Protocolo n o 22 sobre la

²¹ COM (2016) 270 final. Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido), 4 de mayo de 2016. 2016/0133 (COD).

²² Artículo 1 del REGLAMENTO (UE) N° 604/2013, cit. 3

posición de Dinamarca, anejo al TUE y al TFUE, Dinamarca no queda sujeta a la regulación.

Principios básicos

- Un solo Estado examinador de la solicitud

El artículo 3 del Reglamento Dublín III recoge en su apartado primero que “*la solicitud será examinada por un solo Estado miembro, que será aquel que los criterios mencionados en el capítulo III designen como responsable*”²³. Por ello, el principal objeto del cuerpo legislativo, y el dilema que se ha presentado con la crisis de los refugiados es quién es ese Estado que debe cargar con la responsabilidad de gestionar una solicitud de protección internacional y hacerse cargo del individuo que hay detrás de ella.

- Una sola solicitud por refugiado

Se permite a cada refugiado presentar una única solicitud de asilo, que deberá ser reconocida (tanto si es positiva como negativa) por el resto de EM²⁴. Esto significa que si una solicitud de asilo es presentada ante un estado determinado y rechazada por este el refugiado no puede hacer solicitud en otro Estado, sino que todos deben reconocer ese rechazo y actuar acordeamente.

- Exclusión de las preferencias del solicitante en la determinación del Estado responsable

El Capítulo III del Reglamento Dublín III²⁵ presenta los distintos criterios que determinan en qué Estado recae la responsabilidad de examen de la solicitud, así como su jerarquía entre ellos, excluyendo en todo momento las preferencias particulares del solicitante. Esta exclusión deriva del rechazo a los fenómenos de “*asylum shopping*” (el

²³ Artículo 3 del REGLAMENTO (UE) N° 604/2013, cit. 3

²⁴ Garcés Mascareñas, B. “Por qué Dublín no funciona”. cit. 6

²⁵ REGLAMENTO (UE) N° 604/2013, cit. 3

individuo elige libremente el Estado en el que quiere presentar su solicitud según sus propias preferencias y conveniencia) y “*asylum orbiting*” (ningún Estado examina la solicitud de un individuo). Por ello, se ha elegido un sistema de criterios objetivos de determinación del Estado responsable.

Criterios de determinación del Estado miembro responsable

Como se ha mencionado anteriormente, los criterios de reparto se recogen en el Capítulo III, artículos 7 a 15 del Reglamento Dublín III²⁶. Estos criterios se presentan de forma jerárquica, de manera que priman los primeros sobre los siguientes, pasándose al siguiente eslabón si no se cumplen las condiciones para integrarse en el criterio anterior.

Frente a los criterios generales de reparto, que se presentan a continuación, se contemplan criterios especiales, entre los que destaca el referido a los menores del artículo 8 Reglamento Dublín III.

Los criterios son los siguientes:

1. Unidad familiar

“Si se hubiera autorizado a algún miembro de la familia del solicitante a residir como beneficiario de protección internacional en un Estado miembro, independientemente del hecho de que la familia se hubiera constituido previamente en el país de origen”²⁷ o “si el solicitante tuviera un miembro de su familia en un Estado miembro en el cual su solicitud de protección internacional en ese Estado miembro todavía no hubiese sido objeto de una primera decisión en cuanto al fondo”²⁸, ese EM será responsable del examen de dicha solicitud. Es decir, como primer criterio corresponde a un EM determinado examinar la solicitud de protección internacional cuando en dicho Estado se encuentre un miembro o miembros de la familia del solicitante (en los términos acotados), beneficiarios o solicitantes a su vez de protección internacional.

²⁶ REGLAMENTO (UE) N° 604/2013, cit. 3

²⁷ Artículo 9 REGLAMENTO (UE) N° 604/2013, cit. 3

²⁸ Artículo 10 REGLAMENTO (UE) N° 604/2013, cit. 3

“Miembros de la familia” engloba “*siempre que la familia ya existiera en el país de origen, los siguientes miembros de la familia del solicitante que estén presentes en el territorio de los Estados miembros*”²⁹:

- Cónyuge o pareja de hecho
- Hijos menores de los anteriores
- El padre, la madre u otro adulto responsable del menor no casado, cuando este sea el solicitante o beneficiario de protección en el EM

2. Permiso de residencia o visado

Como segundo criterio, si un solicitante de asilo tiene un permiso de residencia o visado válido de un Estado miembro, le corresponderá a este examinar su solicitud³⁰.

3. Territorio de acceso irregular a la UE

El artículo 13 del Reglamento Dublín III establece como tercer criterio, a falta de aplicabilidad de los anteriores (si no hay familia en ningún EM, y ninguno ha emitido un permiso de residencia o visado para el solicitante), que la responsabilidad recaerá sobre el Estado a través del cual se haya accedido de forma irregular a la Unión Europea: “*si se determina, atendiendo a pruebas o a indicios (...) que el solicitante ha cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular por vía terrestre, marítima o aérea, procedente de un tercer país, el Estado miembro en el que haya entrado de tal forma será responsable del examen de la solicitud de protección internacional*”³¹. Así, “*la negligencia en el control fronterizo o la estancia ilegal*”³² pasa a ser el criterio de vinculación entre el Estado y el solicitante.

²⁹ Artículo 2.g) REGLAMENTO (UE) N° 604/2013, cit. 3

³⁰ Artículo 12 REGLAMENTO (UE) N° 604/2013, cit.3

³¹ Artículo 13 REGLAMENTO (UE) N° 604/2013, cit. 3

³² Morades Gil, Silvia., “El funcionamiento efectivo de la política europea de asilo ante la garantía del derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes del CEDH”, enero/abril de 2012. *Revista de Derecho Comunitario Europeo* núm. 41, págs. 183-204. Madrid.

Este artículo también recoge una cláusula de cese de responsabilidad de tal Estado, cuando pasen doce meses desde la fecha en que éste cruza la frontera de forma irregular.

4. Responsabilidad subsidiaria: EM de presentación

Como último recurso, cuando no pueda determinarse el EM responsable con los criterios presentados, tendrá responsabilidad subsidiaria “*el primer Estado miembro ante el que se haya presentado la solicitud de protección internacional*”³³.

Cláusulas discrecionales

El sistema de reparto descrito se completa con dos cláusulas finales discrecionales: la cláusula humanitaria y la cláusula de soberanía.

La cláusula humanitaria, recogida en el artículo 16 Reglamento Dublín III, habilita a un EM a gestionar una solicitud para reunir a miembros de la familia que presenten características de vulnerabilidad o dependencia

La cláusula de soberanía, recogida en el artículo 17 Reglamento Dublín III dispone que cualquier EM puede “*decidir examinar una solicitud de protección internacional que le sea presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida, aun cuando este examen no le incumba en virtud de los criterios establecidos en el presente Reglamento*”³⁴.

Transferencia de refugiados al EM responsable del estudio de su solicitud

El Reglamento Dublín III prevé un sistema de traslados para trasladar a los refugiados “*al Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional*”³⁵ de acuerdo a los criterios recogidos en mismo Reglamento en caso de que haya sido inicialmente localizado y atendido en un EM al que no le corresponde el

³³ Artículo 3.2 REGLAMENTO (UE) N° 604/2013, cit. 3

³⁴ Artículo 17 REGLAMENTO (UE) N° 604/2013, cit. 3

³⁵ Preámbulo (24) REGLAMENTO (UE) N° 604/2013, cit. 3

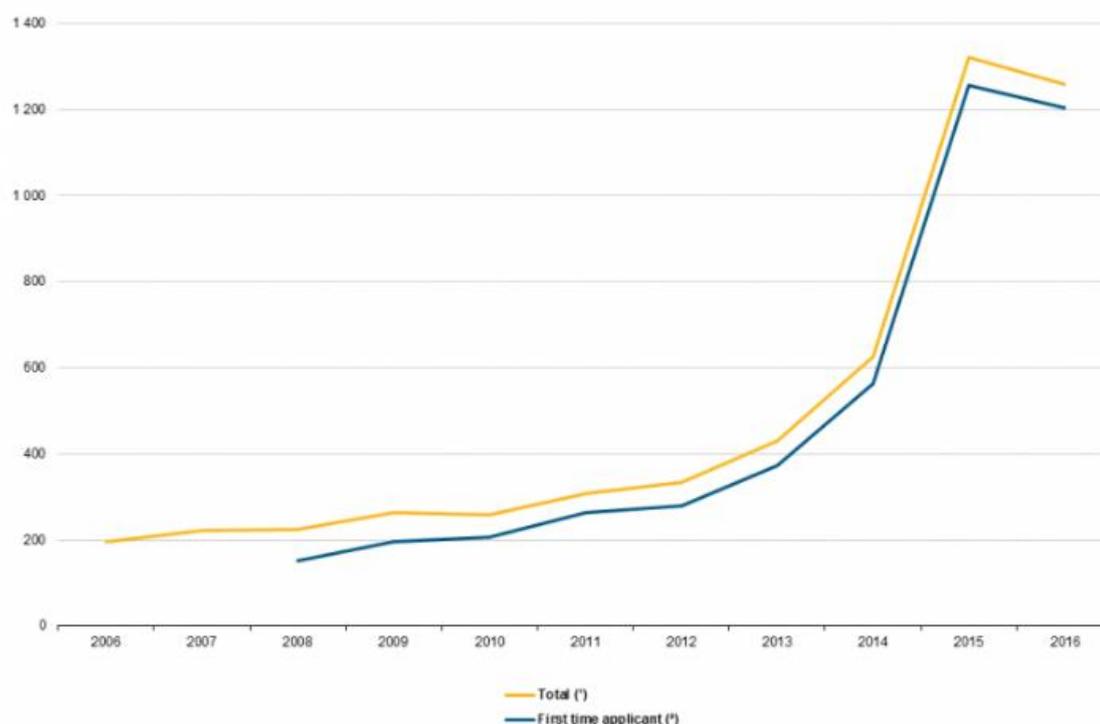
estudio de la solicitud. La sección VI del Reglamento regula las particularidades del procedimiento de traslado.

INSOSTENIBILIDAD DEL ACTUAL SISTEMA DE DUBLÍN ANTE EL NUEVO ENTORNO EUROPEO

3.1 La crisis de los refugiados

La crisis de los refugiados ha ocurrido como consecuencia del flujo migratorio masivo hacia el territorio europeo que a partir de 2013 comenzó a crecer hasta alcanzar en los 2015 niveles insostenibles para los principales Estados receptores, con más de 1,3 millones de solicitudes de asilo presentadas en dicho año.

Ilustración 1: Evolución del número de solicitudes de asilo en los veintiocho EM de la UE (2006-2016, en miles)

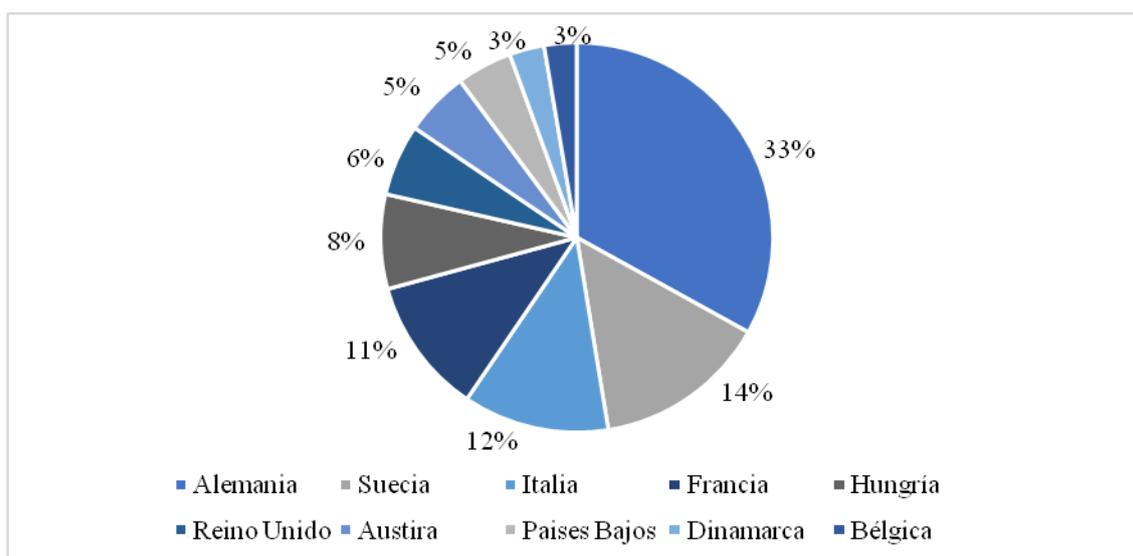


Fuente: Eurostat, Statistics Explained.

Según el Eurostat, en 2016 se registraron en la Unión Europea más de un millón de solicitudes de asilo. Alemania lidera la lista con los países con mayor influjo de

inmigrantes, habiendo recibido aproximadamente 1.2 millones de inmigrantes y 740.000 solicitudes de asilo en 2016 ³⁶. Le siguen en número de solicitudes de asilo Italia (112.000 solicitudes), Francia (69.000 solicitudes), Austria (39.000 solicitudes) y Grecia (37.000 solicitudes)³⁷. En 2014, Suecia fue el país que mayor número de refugiados acogió, medido en términos de *per cápita* ³⁸.

Gráfico 1: Destino de las solicitudes de asilo presentadas en la UE en 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de The Economist, "Everything you want to know about migration across the Mediterranean", cit. 2

Respecto al país de origen de los solicitantes de asilo, la mayoría de los inmigrantes provienen de Siria y Eritrea³⁹, como muestra el gráfico siguiente:

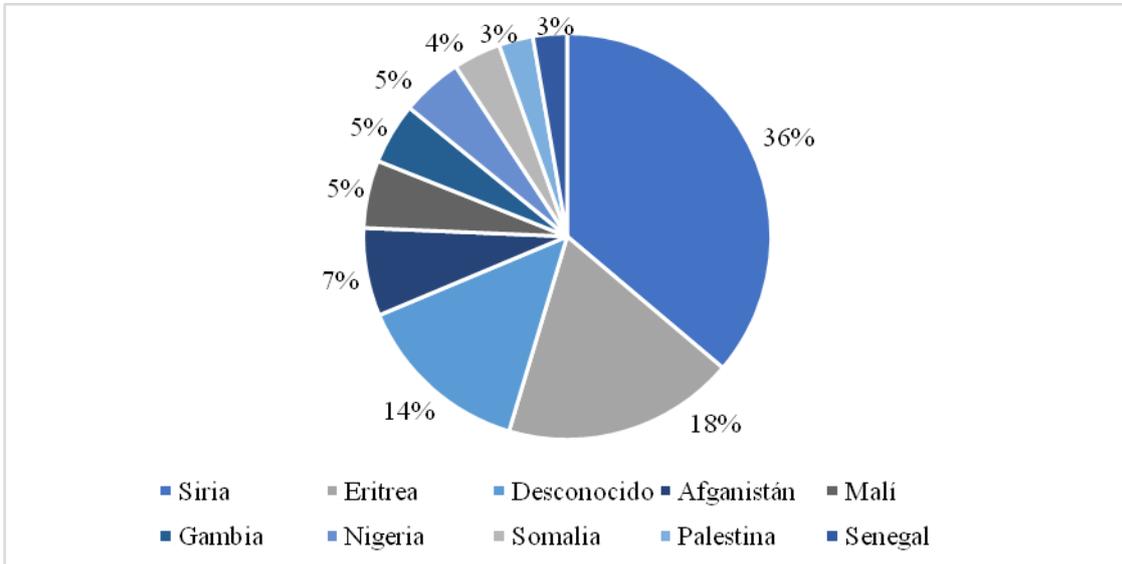
³⁶ Wagstyl, S., "Angela Merkel toughens plans to remove failed asylum seekers", 9 de febrero de 2017. *Financial Times*. Berlín. Disponible en <https://www.ft.com/content/96ed28ec-ec1-11e6-ba01-119a44939bb6>. Última consulta realizada el 27 de marzo de 2017.

³⁷ Eurostat monthly data: "Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex". Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_asyappctzm Última consulta realizada el 28 de marzo de 2017.

³⁸ The Economist, "Everything you want to know about migration across the Mediterranean", cit. 2

³⁹ Ivanov, D., "EU Legislation in Progress' briefing: Reform of the Dublin system", 10 de marzo de 2017. *European Parliamentary Research Service (EPRS)*. Disponible en

Gráfico 2: Origen de las solicitudes de asilo presentadas en la UE en 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de The Economist, "Everything you want to know about migration across the Mediterranean", cit. 2

Además del gran influjo de inmigrantes y las dificultades en gestionar el estudio de sus solicitudes de asilo, agrava la situación el aumento de muertes entre los inmigrantes que intentan llegar a Europa. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el número de migrantes fallecidos en el proceso de cruzar el Mediterráneo ha aumentado anualmente desde el 2014. En ese año, hubo 3.279 muertes, creciendo la cifra a 3.777 en el 2015, y aumentando drásticamente a 5.082 en el recién terminado año 2016⁴⁰.

Esta situación ha generado una crisis internacional en la que Europa tiene un papel importante y para cuya solución es necesario analizar críticamente su sistema actual de acogida de migrantes en situación de peligro. La misma Comisión Europea ha señalado cómo la crisis de los refugiados ha mostrado la debilidad y fallos del sistema actual de asilo en Europa y la falta de reparto equitativo y sostenible de responsabilidades,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI\(2016\)586639_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI(2016)586639_EN.pdf).

Última consulta realizada el 28 de marzo de 2017.

⁴⁰ Ivanov, D., "EU Legislation in Progress' briefing: Reform of the Dublin system", cit. 16

causando el colapso del sistema al dejar de implementar los Estados dicha normativa⁴¹. Por su parte, en la cumbre de los Balcanes celebrada en agosto de 2015, Merkel denunció que el Sistema de Dublín actual no funciona, y que se necesita “*una respuesta común para toda Europa*”⁴².

Del análisis del actual Reglamento Dublín III y el procedimiento vigente de concesión de asilo en la UE, estudiada con una nueva perspectiva crítica, saltan a la luz diversos problemas que se tratan a continuación.

3.2 Problemas del Reglamento Dublín III:

Los problemas analizados del Reglamento Dublín III pueden diferenciarse entre problemas de contenido y problemas de aplicación.

3.2.1 Problemas de contenido

- Falta de equidad

El artículo 80 del TFUE consagra el principio de solidaridad entre EM, al disponer que “*las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros*”⁴³.

Sin embargo, este artículo no se cumple en la Regulación de Dublín, ya que “*el sistema de Dublín no fue concebido para garantizar un reparto de responsabilidad sostenible*

⁴¹ COM (2016) 197 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa, 6 de abril de 2016.

⁴² Agencia EFE, “*Merkel dice que la normativa Dublín “no funciona” y pide una solución común para Europa*”, 27 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.efe.com/efe/espana/portada/merkel-dice-que-la-normativa-dublin-no-funciona-y-pide-una-solucion-comun-europea/10010-2697698>. Última consulta realizada el 26 de marzo de 2017.

⁴³ Artículo 80 Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cit. 5

*en relación con los solicitantes de asilo en toda la UE*⁴⁴. En la práctica, el criterio de reparto más utilizado es el de entrada irregular al territorio de la UE, al ser muy limitados los casos en los que el solicitante tiene familia o permiso de residencia o visado en un EM, y esta situación se da especialmente en los EM fronterizos de zonas conflictivas de las que se originan grandes movimientos migratorios.

La Comisión Europea explica cómo la razón de ser de tal criterio estriba en *“la premisa de que debía establecerse una vinculación entre la asignación de responsabilidades en el ámbito del asilo y el respeto por parte de los Estados miembros de sus obligaciones en materia de protección de la frontera exterior”*⁴⁵, sirviendo dicho criterio de imputación de responsabilidad un aliciente para que los EM protejan las fronteras comunitarias de la inmigración irregular.

No obstante, en casos de crisis internacional y afluencias masivas de inmigrantes al territorio europeo, los países transfronterizos se enfrentan a presiones migratorias mayores a las que pueden gestionar, y es razonable esperar que gestionen. De esa manera, el Sistema de Dublín III falla en garantizar el reparto equitativo y sostenible de la responsabilidad de acogida de refugiados, al no prever la mitigación del criterio de acceso irregular a la UE en estos casos extremos. La Comisión Europea ha denunciado que *“la jerarquía de criterios establecida en el Reglamento de Dublín III no tiene en cuenta la capacidad de los Estados miembros, y tampoco intenta lograr un equilibrio en cuanto a los esfuerzos realizados”*⁴⁶.

Los EM fronterizos con zonas conflictivas (como Grecia o Italia, que en 2013 recibió aproximadamente un tercio de todas las solicitudes de asilo transferidas de otros Estados miembros⁴⁷) pasan a estar sobrepasados y dejan de tener capacidad de acoger a inmigrantes. Así, no sólo violan derechos humanos y derechos del refugiado al no acoger dignamente a los refugiados, sino que comienzan a ignorar e incumplir las normas comunitarias, rompiendo el Sistema de Dublín.

⁴⁴ COM (2016) 197 final, cit. 17

⁴⁵ COM (2016) 197 final, cit. 17

⁴⁶ COM (2016) 270 final, cit. 9

⁴⁷ Garcés Mascareñas, B. “Por qué Dublín no funciona”. cit. 6

Por el contrario, para los Estados centrales del continente, como Suiza, la responsabilidad de acogida por este criterio se limita únicamente a aquellos que llegan por avión (o barco), una minoría clara. Por lo tanto, estos Estados dan asilo voluntariamente, pero no tienen obligación de hacerlo, a muchos refugiados ⁴⁸.

- Falta de eficiencia

Partiendo de la base de que el criterio de reparto más aplicado es el de primer EM de entrada irregular al territorio de la UE, como se ha expuesto anteriormente, las estadísticas apuntan a que la mayoría de refugiados pide asilo en un Estado distinto de aquel al que llegaron, o hace más de una solicitud (ignorando el principio de una sola solicitud por refugiado), dando lugar a una gran ineficiencia de investigación y de traslado de refugiados. Garcés-Mascareñas apunta que *“sólo 64.625 personas de las 170.000 que llegaron irregularmente a Italia en el 2014 solicitaron asilo en ese país. En 2013 más de un tercio de solicitudes de asilo fueron realizadas por personas que ya lo habían solicitado previamente en otro país de la UE. De estas, el 11% ya lo había hecho en Italia y volvió a hacerlo en países como Alemania, Suecia o Suiza”*⁴⁹.

Otra manifestación de la ineficiencia del sistema actual es el traslado mutuo de solicitantes de asilo de manera que la distribución final no es afectada, gastándose en el proceso cuantiosos recursos sin solucionar el problema global. Por ejemplo, Garcés-Mascareñas informa que en 2013 Alemania mandó 1380 peticiones a Suecia y recibió 947 de ésta ⁵⁰.

Uno de los motivos señalados como origen de estos tipos de ineficiencias es la no consideración de las preferencias particulares de los refugiados en la asignación del EM responsable de gestionar su solicitud de asilo, como se explica a continuación.

⁴⁸ The Economist, “Is the welcome culture legal?”, 11 de febrero de 2016. Berlín. Disponible en <http://www.economist.com/news/europe/21692916-under-pressure-reverse-her-refugee-policy-angela-merkel-faces-court-case-welcome>. Última consulta realizada el 27 de marzo de 2017.

⁴⁹ Garcés Mascareñas, B. “Por qué Dublín no funciona”. cit. 6

⁵⁰ Garcés Mascareñas, B. “Por qué Dublín no funciona”. cit. 6

- Falta de consideración de las preferencias del solicitante de asilo

El SECA parte de la base de que no debería importar dónde se pide asilo ni que EM examina la solicitud, ya que el resultado debería ser igual en todos los EM. Sin embargo, en la práctica este principio no se cumple, sino que las condiciones del proceso, los derechos reconocidos y la calidad de la acogida son distintos en cada EM porque cada uno ha traspuesto la normativa europea de forma diferente en su legislación nacional. El Real Instituto Elcano denuncia las amplias diferencias que hay entre Suecia y Grecia: en el primer estado un refugiado recibiría apoyo estatal con vivienda, clases del idioma, manutención y facilidad para integrarse en el mercado laboral, mientras que en el segundo estado no recibiría apoyo estatal de ningún tipo y las probabilidades de acabar viviendo en la calle serían altas⁵¹.

Por ello, y añadiéndose en ocasiones otros factores como la presencia de conocidos y amigos en determinados Estados o el conocimiento de la lengua (elementos no considerados entre los criterios de reparto de responsabilidad) derivan en que los solicitantes tengan interés en pedir asilo en un EM concreto.

Esta situación es criticada por muchos autores, y señalada como causa del incumplimiento generalizado por los refugiados del deber de identificarse al llegar al EM fronterizo, y su movimiento migratorio interno irregular hacia otros EM donde esperan poder aplicar para la concesión de asilo internacional. La indiferencia a las preferencias de los refugiados se convierte así en causa principal de los movimientos migratorios secundarios a otros EM y consecuente fortalecimiento de las fronteras interiores de los mismos (en contra de la esencia misma del Espacio Schengen), y de la presentación simultánea de varias solicitudes en distintos Estados⁵²

⁵¹ González Enriquez, C., “La crisis de los refugiados y la respuesta europea”, 18 de noviembre de 2015. *Real Instituto Elcano*. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea. Última consulta realizada el 14 de abril de 2017.

⁵² European Commission - DG Migration and Home Affairs, “Evaluation of the Dublin III Regulation”, 4 de diciembre de 2015. *B-1049 Brussels*. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf. Última consulta realizada el 3 de abril de 2017.

Sin embargo, la Comisión Europea apoya que “*permitir que los solicitantes de asilo elijan el Estado miembro que va a tramitar su solicitud, aunque hubiera una igualdad de condiciones absoluta entre los Estados miembros en cuanto a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo y la tramitación de sus solicitudes, tampoco garantizaría la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades*”⁵³.

- Dilaciones en los procesos de estudio de solicitudes de asilo

Siendo el acceso rápido al procedimiento de asilo de la UE su objetivo primordial, la Comisión Europea informa que “*el método de asignación de responsabilidad retrasa el acceso al procedimiento de asilo. Con el sistema actual, los aspirantes pueden esperar hasta diez meses (en el caso de las peticiones de readmisión de un solicitante de asilo) u once meses (en el caso de peticiones de toma a cargo) antes de que comience el procedimiento de examen de la solicitud de protección internacional*”⁵⁴.

- Otros problemas:

Otros problemas del actual Reglamento Dublín III son el elevado coste del sistema, el aumento de tensiones diplomáticas entre distintos EM, el surgimiento de organizaciones que trafican con personas y su traslado a Europa, y la creciente frustración de los solicitantes de asilo ⁵⁵.

3.2.2 Problemas de implementación

⁵³ COM (2016) 197 final, cit. 17

⁵⁴ COM (2016) 270 final, cit. 9

⁵⁵ Di Filippo, M., "Dublin "reloaded" or time for ambitious pragmatism?", 12 de octubre de 2016. *EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog*. Disponible en <http://eumigrationlawblog.eu/dublin-reloaded/>. Última consulta realizada el 27 de marzo de 2017.

La Comisión Europea afirma que “*el problema más significativo es la falta de aplicación coherente y correcta en todos los Estados miembros*”⁵⁶. Esta inobservancia se manifiesta en cuatro vertientes:

- Fallos de implementación de la transferencia de refugiados

El sistema actual presenta “*dificultades a la hora de obtener y acordar pruebas que determinen la responsabilidad de un Estado miembro*”⁵⁷. Las carencias de estas pruebas se traducen en un aumento de denegaciones de traslado al EM responsable de examinar la solicitud. Además, aunque se acepten y se proceda al traslado de los mismos “*solo en torno a una cuarta parte de estos casos acaban en traslados efectivos*”⁵⁸ porque es muy frecuente el movimiento interno irregular recurrente para volver a otro EM en el que el procedimiento y las condiciones del asilo sean más favorable.

Adicionalmente, determinados Estados se han negado a la participación en la política común de asilo y a la transferencia a su Estado de refugiados desde otros EM. Hungría, por ejemplo, se ha negado a recibir a 220 solicitantes de asilo desde Suecia que le corresponderían de acuerdo a la Regulación Dublín. Este Estado es considerado el más estricto en concesión de asilo de toda Europa (con la detención automática de inmigrantes mayores de 14 años que entran por fronteras valladas mientras se estudian sus solicitudes, proceso que puede llevar hasta ocho meses), y sigue en el 2017 fortaleciendo el control de sus fronteras internas⁵⁹.

Una vertiente adicional del deficiente traslado de refugiados está en las sentencias de TEDH y TJUE prohibiendo el envío de vuelta a Grecia e Italia desde Alemania, dando lugar a una “*La suspensión efectiva de los traslados del sistema de Dublín a Grecia desde 2011*”⁶⁰

⁵⁶ COM (2016) 270 final, cit. 9

⁵⁷ COM (2016) 197 final, cit. 17

⁵⁸ COM (2016) 197 final, cit. 17

⁵⁹ Byrne, A., “Hungary set to detain asylum seekers in shipping container camps”, 25 de febrero de 2017. *Financial Times*. Budapest. Disponible en <https://www.ft.com/content/af73b38e-f355-11e6-95ee-f14e55513608>. Última consulta realizada el 27 de marzo de 2017.

⁶⁰ COM (2016) 197 final, cit. 17

- Cláusula de cese de responsabilidad del EM de entrada irregular

La regulación actual ha creado un sistema de incentivos malignos a través de la cláusula de cese de responsabilidad del artículo 13 del Reglamento Dublín III, cuando pasan doce meses desde la fecha de entrada irregular a la UE. Esta cláusula crea incentivos desalineados, ya que los EM fronterizos se pueden ver movidos a aplicar medidas nacionales que favorecen la migración irregular y no cumplen estrictamente las funciones de identificación de inmigrantes entrantes por sus fronteras, favoreciendo con ello el *asylum shopping*. La normativa europea se convierte entonces en una política simbólica más que en una norma con fuerza legal y aplicable en todos los EM.

- Incremento del control de las fronteras internas y por ello amenazas al espacio Schengen de libre circulación

Como se ha descrito anteriormente, las deficiencias de contenido del Reglamento Dublín III (especialmente las desiguales condiciones de trato a los refugiados) han desembocado en movimientos migratorios irregulares dentro de la UE desde Estados fronterizos hasta Estados del centro del continente. Como consecuencia y para evitar la entrada de los mismos, diversos EM han fortalecido el control sobre sus fronteras, poniendo en peligro el sistema de libre circulación que impera en el Área Schengen. Es el caso, por ejemplo, de Eslovenia, que ha junto ha Macedonia, Croacia y Serbia, ha cerrado su frontera para cortar la llamada ruta de los Balcanes, cerrando el paso a los migrantes que provienen de Grecia⁶¹.

- Incumplimiento generalizado en caso de inmigraciones incontenibles

Además de las deficiencias puntuales de determinados aspectos de la regulación, la crisis de los refugiados ha desencadenado, como se ha mencionado anteriormente, en un incumplimiento generalizado de las normas del procedimiento de asilo por parte de los países fronterizos especialmente afectados, como es Grecia e Italia. Ya en el 2015, en

⁶¹ RTVE.es, “Crisis de los refugiados Macedonia, Eslovenia, Croacia y Serbia cierran sus fronteras a los refugiados y anuncian el fin de la ruta balcánica”, 9 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.rtve.es/noticias/20160309/macedonia-eslovenia-croacia-serbia-cierran-fronteras-refugiados-anuncian-fin-ruta-balcantica/1315700.shtml>. Última consulta realizada el 10 de abril de 2017.

pleno culmen de la crisis de los refugiados, la Comisión Europea abrió alrededor de cuarenta procedimientos de sanción a diecinueve países, entre los que se encontraban Francia, España, Países Bajos Alemania, Hungría, Italia y Austria, por incumplimiento de las normas europeas en materia de asilo⁶².

⁶² Sánchez, R., “La Comisión Europea sancionará a España y a otros 18 países por incumplir las normas de asilo de refugiados”, 23 de septiembre de 2015. Berlín. *El Mundo - Internacional*. Disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/23/5602554ae2704e7c798b4570.html>. Última consulta realizada el 10 de abril de 2017.

MODIFICACION DEL REGLAMENTO DUBLÍN III; HACIA UN REGLAMENTO DUBLÍN IV

4.1 Aproximación preliminar al proceso de reforma

Los movimientos migratorios masivos de los últimos años son consecuencia de las circunstancias económicas, políticas y sociales de los países que rodean Europa. El contexto global indica que dichas tendencias no van a desaparecer, sino que se van a mantener en el futuro y van a seguir empujando a los habitantes de países cercanos a buscar en Europa un nuevo lugar de residencia.

Por ello, habiendo experimentando las deficiencias estructurales del sistema de asilo vigente, el Parlamento Europeo ha emitido en los últimos años resoluciones que reclamaban un mecanismo de asignación de responsabilidad de gestión de las solicitudes de asilo reformado, tal que proporcionara una mayor equidad entre EM (Resoluciones del Parlamento Europeo del 9 de octubre de 2013, 23 de octubre de 2013, 17 de diciembre de 2014 y 29 de abril del 2015 y 10 de septiembre del 2015⁶³) la Comisión Europea emitió el 6 de abril de 2016 la COM (2016) 197 final donde presentaba sus propósitos para una próxima modificación del Sistema de Dublín, transformando parcialmente la actual regulación para solucionar los problemas actuales y dar una respuesta sostenible a los grandes flujos de llegada de solicitantes de asilo a las fronteras europeas. El Parlamento Europeo posteriormente presentó su postura al respecto mediante la Resolución del 12 de abril de 2016⁶⁴ y, finalmente, el 4 de mayo de 2016, se emitió el primer paquete de reformas, consistente principalmente en la modificación del Sistema de Dublín y la Agencia de la Eurodac:

- COM (2016) 270 final: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección

⁶³ Ivanov, D., “EU Legislation in Progress’ briefing: Reform of the Dublin system”, cit. 16

⁶⁴ European Parliament resolution, “The situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration”, 12 de abril 2016. (2015/2095(INI)). Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+PDF+V0//EN>. Última consulta realizada el 1 de abril de 2017.

internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido).

- COM (2016) 271 final: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo Relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) N.º 439/2010

- COM (2016) 272 final: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del [Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida] y de la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación ilegal, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley (refundición).

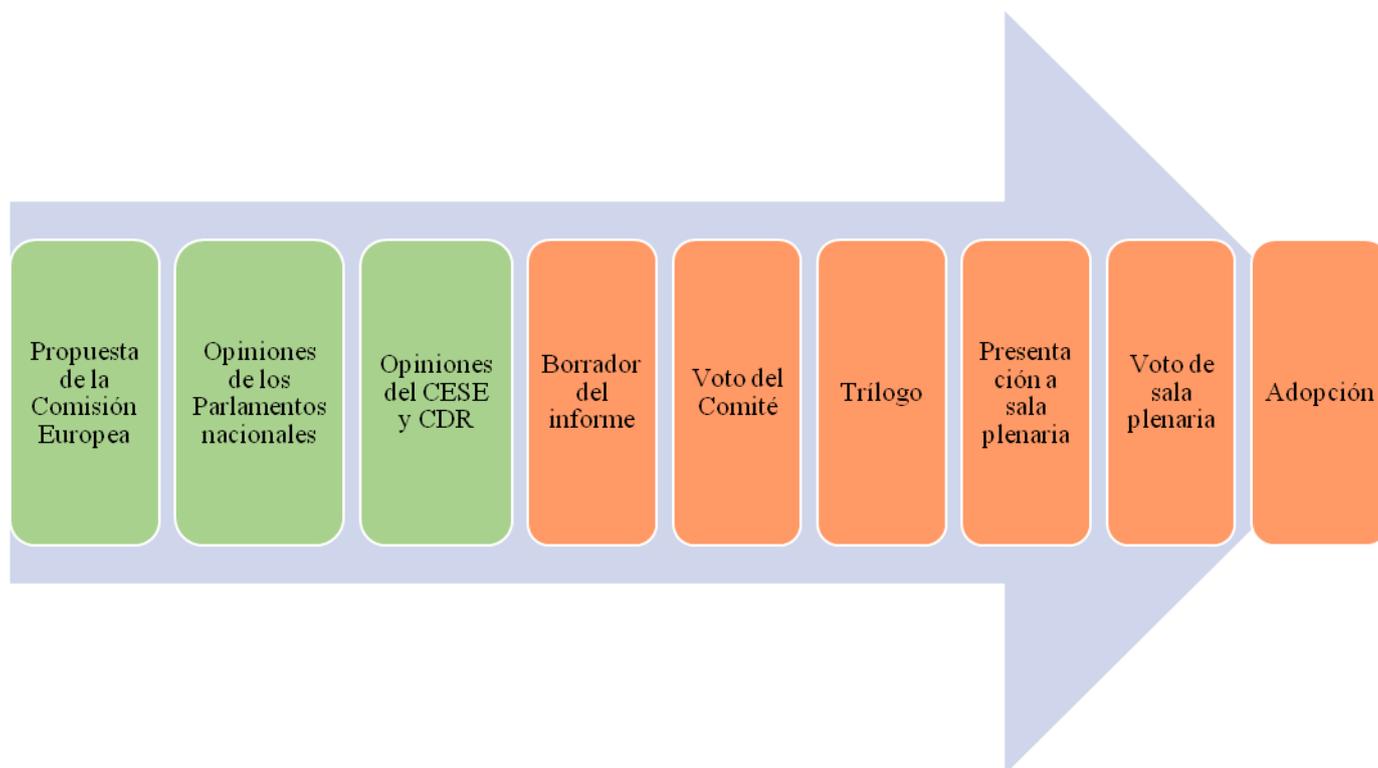
En este trabajo el foco se centrará en el análisis de la COM (2016) 270 final, de modificación del Reglamento (UE) N.º 604/2013.

Actualmente, el proceso de reforma se encuentra en la fase de elaboración del borrador del informe por la Comisión Europea, habiendo pasado ya por los pasos de propuesta inicial de la Comisión Europea, escucha de las opiniones de los Parlamentos nacionales de los EM, y recepción de los informes del CESE⁶⁵ y del CDR⁶⁶.

⁶⁵ Comité Económico y Social Europeo, “Dictamen del CESE: Reforma del SECA I”, de 20 de octubre de 2016. SOC/543. Disponible en <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.39248>. Última consulta realizada el 5 de abril de 2017.

⁶⁶ Comité Europeo de las Regiones, “Dictamen: Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo”, 8 de diciembre de 2016. CDR 3267/2016. Disponible en <http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%203267/2016>. Última consulta realizada el 6 de abril de 2017.

Gráfico 3: fases principales del proceso de reforma del Sistema de Dublín



Fuente: elaboración propia a partir de Ivanov, D., "EU Legislation in Progress" briefing: Reform of the Dublin system", cit. 15

4.2 Principales modificaciones

Los órganos legislativos europeos son conscientes de las deficiencias del SECA, y por ello la Comisión Europea ha presentado la mencionada propuesta de Reglamento Dublín IV para *“pasar de un sistema que por su diseño o por una aplicación deficiente asigna una responsabilidad desproporcionada a determinados Estados miembros y alienta los flujos migratorios irregulares e incontrolados a otro más justo que ofrezca itinerarios seguros y ordenados hacia la UE a los nacionales de países terceros*

*necesitados de protección o que puedan contribuir al desarrollo económico de la UE*⁶⁷.

Acercamiento inicial

Antes de entrar a analizar los principales cambios propuestos al contenido del Reglamento Dublín III, es pertinente analizar las posturas preliminares que tanto la Comisión Europea, como el Parlamento Europeo tomaron al respecto.

Comenzando por la Comisión Europea, impulsora de la modificación, ésta presentó en su Comunicación (2016) 197 final el enfoque que tendría la propuesta definitiva subsiguiente. En ella, señaló cinco áreas a mejorar, con sus respectivos objetivos y acciones:

1. **Nueva determinación del EM responsable:** con el objetivo de reformarla para que sus mecanismos reflejen verdaderamente los principios de “*responsabilidad y solidaridad*”⁶⁸.
2. **Convergencia de políticas nacionales** mediante reformas adicionales en directivas que sustentan el SECA:
 - a. Directiva sobre el Procedimientos de asilo⁶⁹: → la propuesta de la Comisión se basa en la sustitución de esta directiva por un reglamento que establezca la armonización a nivel comunitario del procedimiento de concesión de asilo y los derechos reconocibles a los solicitantes y beneficiarios.
 - b. Directiva sobre el Reconocimiento⁷⁰: → la Comisión propone la elaboración de un reglamento que sustituya esta directiva, armonizando los requisitos para el reconocimiento de asilo a nivel europeo.

⁶⁷ COM (2016) 197 final, cit. 17

⁶⁸ COM (2016) 197 final, cit. 17

⁶⁹ DIRECTIVA 2013/32/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, cit. 7

⁷⁰ DIRECTIVA 2011/95/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de

- c. Directiva sobre las Condiciones de Acogida⁷¹: → se proponen modificaciones concretas de esta directiva mediante la elaboración de “*normas técnicas comunes y directrices para los sistemas de acogida de los Estados miembros, en colaboración con una red de autoridades de acogida de solicitantes de asilo de la UE de nueva creación y con la Agencia de Derechos Fundamentales*”⁷².

De esta manera, al llevar a cabo una labor armonizadora en los elementos clave del SECA, se pretende desincentivar el *asylum shopping* y la subsecuente migración interna irregular.

3. **Reducir movimientos internos irregulares:** poniendo un foco especial a la reducción de las conductas de *asylum shopping* e imponiendo la obligación a los Estados de enviar de vuelta al EM responsable a los refugiados que se hayan fugado, respetando siempre el principio de no devolución y el derecho a la tutela judicial efectiva de los mismos.
4. **Reforzar el papel de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA),** asignándole el “*un nuevo papel como ejecutora de políticas y un papel operativo reforzado y, de este modo, facilitar el correcto funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo*”⁷³. Así, la reforzada OEAA tendría el papel adicional de supervisar el cumplimiento por los EM de las normas comunitarias armonizadas de asilo y la correcta implementación del nuevo Sistema de Dublín.
5. **Fortalecer el papel del Eurodac,** para que también esta agencia participe en el esfuerzo realizado para frenar la migración irregular al facilitar la labor de

terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición). *DOUE L.337/9, 20 de diciembre de 2011*

⁷¹ DIRECTIVA 2013/33/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, cit. 7

⁷² COM (2016) 197 final, cit. 17

⁷³ COM (2016) 197 final, cit. 17

“*identificación y redocumentación de los migrantes*”⁷⁴, de manera que la eficiencia global del SECA mejore y se esté más cerca de alcanzar el objetivo de acceso rápido al procedimiento de examen de una solicitud de protección internacional.

Por su parte, el Parlamento Europeo apoyó la revisión del criterio de responsabilidad del primer EM de entrada irregular a Europa, considerando positivamente la opción presentada por la Comisión de gestionar las solicitudes de asilo a nivel supranacional europeo para unificar el proceso plenamente (evitando trasposiciones deficientes por los EM). Asimismo, se muestra propicio a establecer un límite por EM al número de solicitantes asignadas para su examen, pero manteniendo los criterios prevalecientes de interés del niño y de mantenimiento de la unidad familiar⁷⁵

Principales modificaciones al Reglamento de Dublín

En la COM (2016) 270 final, la Comisión Europea introduce la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido), de ahora en adelante referida como la “Propuesta Reglamento Dublín IV”.

A continuación, se desarrollan las enmiendas más relevantes que la misma contiene:

- Considerando (17) y artículo 3 Propuesta Reglamento Dublín IV

Se introduce un nuevo mecanismo de examen de no admisibilidad, previo a la aplicación de los criterios de reparto de responsabilidad de examen y gestión de la solicitud de protección internacional. De esta manera, el EM que ha recibido la solicitud de asilo debe en primer lugar estudiar si es inadmisibile.

⁷⁴ COM (2016) 197 final, cit.17

⁷⁵ European Parliament resolution, “The situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration”, cit. 26

En caso de ser admisible, pasará a determinar qué EM es responsable de tal solicitud y si no es él mismo, trasladará al solicitante a aquel Estado en el que haya recaído la responsabilidad. Sin embargo, en caso de resultar inadmisibile, cuando “*un país que no sea Estado miembro sea considerado como primer país de asilo o como tercer país seguro para el solicitante*” el Estado que realiza el examen de no admisibilidad pasará a ser responsable.

Además, pasará a ser responsable cuando examine la solicitud mediante el procedimiento acelerado que ha de usarse cuando (a) “*el solicitante tiene la nacionalidad de un tercer país, o es apátrida y residía anteriormente de forma habitual en ese país, designado como país de origen seguro en la lista común de la UE de países de origen seguros*” o (b) “*el solicitante puede ser considerado por motivos fundados un peligro para la seguridad nacional o el orden público del Estado miembro, o ha sido expulsado con carácter ejecutorio por motivos fundados de seguridad o de orden público con arreglo al Derecho nacional*”⁷⁶.

- **Artículo 2 Propuesta Reglamento Dublín IV**

En este artículo, de contenido explicativo de conceptos, se expande en una doble dirección el significado de “miembros de la familia” a efectos del Reglamento.

Por un lado, se incluye el “*el hermano o hermanos del solicitante*”⁷⁷, excluido en la anterior versión del Reglamento.

Por otro lado, se pasa a reconocer la realidad social de las familias formadas en el periodo de tiempo en que el refugiado sale de su país de origen hasta que llega al espacio de la UE, mediante el cambio de la expresión “*siempre que la familia ya existiera en el país de origen*”⁷⁸ por “*siempre que la familia ya existiera antes de que el solicitante llegase al territorio de los Estados miembros*”⁷⁹.

⁷⁶ Artículo 3.3 COM (2016) 270 final, cit. 9

⁷⁷ Artículo 2 Propuesta Reglamento Dublín IV. COM (2016) 270 final cit. 9

⁷⁸ Artículo 2 REGLAMENTO (UE) N° 604/2013, cit. 3

⁷⁹ Artículo 2 Propuesta Reglamento Dublín IV. COM (2016) 270 final cit. 9

- **Artículos 4 y 5 Propuesta Reglamento Dublín IV:**

Como estímulo para evitar la migración irregular interna, el artículo 4 introduce la obligación explícita del solicitante que entra de forma irregular en el territorio europeo a presentar la solicitud en el EM de entrada. El artículo 4 dice así: “*cuando una persona que tiene la intención de presentar una solicitud de protección internacional haya entrado de manera irregular en el territorio de los Estados miembros, la solicitud deberá presentarse en el Estado miembro de primera entrada. Cuando una persona que tiene la intención de presentar una solicitud de protección internacional se encuentre en un Estado miembro de manera regular, la solicitud deberá presentarse en ese Estado miembro*”.⁸⁰ De esta manera, queda claramente recogido que no está permitido elegir el lugar de presentación de la solicitud de asilo libremente; incluso si el refugiado se encuentra en un Estado diferente al de acceso irregular a la UE, deberá retornar a éste para solicitar el asilo europeo. El artículo también recoge expresamente el deber de colaboración que el refugiado tiene para con las autoridades que gestionen su procedimiento de concesión de asilo.

Para otorga fuerza a estas obligaciones, el artículo 5 recoge las dos consecuencias del incumplimiento de las mismas. La primera es una consecuencia de carácter procesal por la cual la solicitud será tramitada por un procedimiento acelerado; la segunda, de carácter material, es la exclusión al acceso a los derechos y asistencia material de los artículos 14 a 19 de la Directiva 2013/33/UE, “*con excepción de la asistencia sanitaria de emergencia*”⁸¹.

- **Artículo 15 Propuesta Reglamento Dublín IV**

La propuesta del Reglamento elimina en el anterior artículo 13, nuevo artículo 15, la cláusula de traspaso de responsabilidad del Estado fronterizo pasados 12 meses desde la entrada irregular de migrante por su territorio. La Comisión Europea explica que dicha eliminación responde a que “*tales transferencias parecen haber creado incentivos para eludir las normas y obstaculizar el procedimiento. En lugar de en eso, la nueva norma*

⁸⁰ COM (2016) 270 final, cit. 9

⁸¹ Artículo 5 Propuesta Reglamento Dublín IV. COM (2016) 270 final cit. 9

*debe consistir en que, una vez que se ha determinado la responsabilidad de un Estado miembro, dicho Estado siga siendo responsable*⁸².

- **Artículo 19 Propuesta Reglamento Dublín IV**

El margen de aplicación de la cláusula discrecional se reduce, disminuyendo drásticamente el ámbito de libre asunción de responsabilidad de gestión de una solicitud de protección internacional. La cláusula de soberanía se elimina, y la cláusula humanitaria se limita únicamente a situaciones “*relacionados con la familia entendida en sentido amplio*”⁸³ al poder aplicarse “*únicamente mientras no se haya designado como responsable a ningún Estado miembro (...) por razones familiares relacionadas con la familia en sentido amplio no cubierta por el artículo 2*”⁸⁴.

- **Límites temporales acortados**

La Propuesta Dublín IV reforma los plazos del procedimiento, disminuyendo el marco temporal de actuación de los EM, especialmente en lo que respecta al procedimiento de traslado. Los plazos se disminuyen en “*los plazos de presentación y respuesta a la petición de toma a cargo, la realización de notificaciones de readmisión, y la toma de decisiones de traslado*”⁸⁵. Consecuentemente, se elimina el procedimiento de urgencia.

- **Sección II: registro y control de las solicitudes**

El artículo 44 de la Propuesta Reglamento Dublín IV introduce un “*sistema automatizado para el registro, el control y el mecanismo de asignación*”⁸⁶. Este sistema es una de las grandes aportaciones del reglamento y pretende maximizar la eficiencia en la adjudicación de solicitudes mediante un mayor y mejor intercambio de información entre los EM en relación al SECA.

⁸² COM (2016) 270 final, cit. 9

⁸³ COM (2016) 270 final, cit. 9

⁸⁴ Artículo 19 Propuesta Reglamento Dublín IV. COM (2016) 270 final cit. 9

⁸⁵ COM (2016) 270 final, cit. 9

⁸⁶ Artículo 44 Propuesta Reglamento Dublín IV. COM (2016) 270 final cit. 9

Respecto a su configuración, “*el sistema automatizado constará de un sistema central y de la infraestructura de comunicación entre el sistema central y las infraestructuras nacionales*”⁸⁷, y su función será monitorizar el número de solicitudes registradas y el número de solicitantes efectivamente aceptados y acomodados.

En cuanto a su gestión, se establece que la Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (creada en el Reglamento 1077/2011⁸⁸ será responsable del sistema central, y cada EM se responsabilizará de su infraestructura nacional correspondiente.

Su contenido se recoge en el artículo 23 y engloba tanto el nivel global de solicitudes presentadas en la UE y en cada EM como un fichero individual por solicitud, con una clave única, que recoge toda la información relevante de la misma de forma unificada y accesible a todos los EM.

- ***Capítulo VII: Mecanismo de asignación correctora***

El mecanismo de asignación correctora es la más novedosa y relevante de las aportaciones de la reforma, elevándose como respuesta a la presión excesiva que los países fronterizos de zonas conflictivas sufren ante la llegada masiva de migrantes, ya que éste se aplica “*en beneficio de un Estado miembro en los casos en que ese Estado miembro se enfrente a un número desproporcionado de solicitudes de protección internacional de las que dicho Estado sea responsable con arreglo al presente Reglamento*”⁸⁹.

La COM (2016) 297 final⁹⁰ la previó como manera de aumentar la equidad en la distribución de responsabilidad entre los EM de una forma que mantuviese los criterios

⁸⁷ Artículo 44 Propuesta Reglamento Dublín IV. COM (2016) 270 final cit. 9

⁸⁸ REGLAMENTO (UE) N° 1077/2011 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de octubre de 2011 por el que se establece una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia. *DOUE L 286/1, 1 de noviembre de 2011.*

⁸⁹ Artículo 34 Propuesta Reglamento Dublín IV. COM (2016) 270 final cit. 9

⁹⁰ COM (2016) 197 final, cit. 17

de distribución del Reglamento Dublín III, pero ajustándolos cuando el peso fuese excesivo sobre un EM determinado.

Esta idea se materializa en el artículo 35 mediante una clave de referencia que, usando los criterios de tamaño poblacional y Producto Interior Bruto (PIB) total del Estado (cada uno con una ponderación del 50%) mide capacidad de un Estado para gestionar solicitudes de asilo (anexo 3).

La Propuesta de Reglamento establece que en el momento en que el número de solicitudes de protección internacional responsabilidad de un EM de acuerdo a los criterios del Reglamento (después de aplicar el examen de no admisibilidad) junto al número de personas reasentadas en los doce meses anteriores supere el 150% de la clave de referencia de dicho EM, se activará automáticamente el mecanismo corrector, y las solicitudes de protección internacional recibidas serán redistribuidas a otros EM cuyas solicitudes asignadas sean inferiores a su clave de referencia “*de forma proporcional entre estos Estados miembros en función de la clave de referencia*”, teniendo en cuenta que los criterios de conexión con un EM reconocidos en el Reglamento (como el interés del menor, la presencia de miembros de la familia o la existencia de un permiso de residencia o visado) tendrían prioridad frente a la asignación proporcional ciega.

El artículo 37 de la Propuesta de Reglamento faculta a los EM que no quieran sujetarse al sistema de asignación correctora a pagar 250.000 euros por cada solicitud que les correspondiera de acuerdo a dicho mecanismo y que decidieran no aceptar, siendo esta contribución destinada al EM que efectivamente haya acogido al solicitante rechazado por el anterior.

4.3 Análisis crítico de las modificaciones

Son muchas las voces que han presentado críticas a la propuesta de reforma del Reglamento de Dublín. Por una parte, se cuestiona la utilidad de la propuesta, que no contiene verdaderos cambios estructurales, sino pequeñas reformas del sistema actual. Por otra parte, los parlamentos de seis EM (Hungría, Eslovaquia, República Checa,

Polonia, Rumanía e Italia) han criticado que la propuesta de la Comisión no respeta el principio de subsidiariedad, recogido en el artículo 5 del TFUE.

En este apartado se analizan las principales críticas a los elementos primordiales de la Propuesta Reglamentos Dublín IV.

- ***Examen previo de no admisibilidad***

El CESE critica el carácter previo del examen de no admisibilidad. Este comité argumenta que llevarlo a cabo antes de aplicar los criterios de asignación de responsabilidad, y comprobar si debe primar el interés superior de menor o si existen familiares del solicitante en algún EM, puede colisionar con el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁹¹ y el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos⁹², que recogen que “*toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar*”.

Por su parte, el ECRE también ha mostrado su disconformidad con la introducción de este mecanismo, al considerar que viola los derechos de los solicitantes de asilo a mantener su unidad familiar, añade capas procedimentales al proceso de concesión de asilo aumentando su ineficiencia y acentúa la desigualdad entre países fronterizos y países centroeuropeos, ya que serían los primeros los que estarían obligados a realizar dicho examen en la gran mayoría de casos⁹³. El Comité LIBE se ha unido a la crítica este último aspecto, reprochando el papel de “guardián” que se ha dado los Estados fronterizos, quienes deben responsabilizarse de las tareas de identificación y registro,

⁹¹ Artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *DOUE C 364/1, de 18 de diciembre de 2000.*

⁹² Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), modificado por los Protocolos nº 11 y 14 y complementado por el Protocolo adicional y los Protocolos nº 4, 6, 7, 12 y 13, 4 de noviembre de 1950. Roma. *BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979*

⁹³ European Council on Refugees and Exiles, “ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM (2016) 270”, octubre de 2016. Disponible en <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-Dublin-IV.pdf>. Última consulta realizada el 5 de abril de 2017.

del examen previo de no admisibilidad, y de la gestión de retorno de los solicitantes no admitidos tras este examen previo⁹⁴.

- ***Ampliación de noción de familia***

Esta expansión del concepto de “miembro de la familia” es halagada tanto por Cecilia Wikström⁹⁵, eurodiputada, como por Di Filippo⁹⁶ y por el CDR⁹⁷. Todos ellos aplauden el reconocimiento de una realidad social muy relevante: la formación de familias en el largo periodo de tiempo que transcurre desde que los refugiados abandonan sus países de origen hasta que se reasientan en un EM donde solicitan asilo.

Sin embargo, el Comité LIBE cuestiona la eficacia de la ampliación de la noción de familia, llamando la atención sobre el común rechazo de las pruebas que demuestran vínculos familiares y la aplicación restrictiva del criterio de miembros de la familia. Este organismo, además, critica que el análisis de los vínculos familiares del refugiado se haga después del examen de no admisibilidad⁹⁸.

- ***Obligaciones del refugiado y consecuencias de su incumplimiento***

El ECRE sostiene en su análisis de la reforma que estos artículos 4 y 5 de la Propuesta Reglamento Dublín IV deben concretarse para evitar implementaciones arbitrarias por los EM, y que en todo caso debería contener una mención al artículo 31 de Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que prohíbe a los Estados parte imponer “*sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando*

⁹⁴ LIBE Committee, “The Reform of the Dublin III Regulation”, junio de 2016. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf). Última consulta realizada el 5 de abril de 2017.

⁹⁵ Wikström, C., Comunicado de prensa: “Seminario sobre la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo”, 16 de noviembre de 2016. *Parlamento Europeo, Oficina de Información en España*. Disponible en <http://www.europarl.es/es/sala-de-prensa/seminario-sobre-la-reforma-del-sistema-europeo-com%C3%BAAn-de-asilo>. Última consulta realizada el 5 de abril de 2017.

⁹⁶ Di Filippo, M., “Dublin “reloaded” or time for ambitious pragmatism?”, cit. 22

⁹⁷ Comité Europeo de las Regiones, “Dictamen: Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo”, cit. 27

⁹⁸ LIBE Committee, “The Reform of the Dublin III Regulation”, cit. 38

*directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales*⁹⁹. El Comité LIBE también ha mostrado su preocupación con el cumplimiento de este artículo en lo que respecta a las sanciones del artículo 5.

Y es que la introducción del este artículo ha sido criticada por sus tintes contrarios a Derecho Internacional, ya que se ha considerado contrario a varias declaraciones internacionales de derechos: la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, el Convenio de Naciones Unidas sobre el estatuto de los refugiados de 1951, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño¹⁰⁰. El Comité LIBE también ha sostenido que limitar la cobertura de medios materiales a los refugiados que no cumplan con la obligación del artículo 4 Propuesta Dublín IV puede ser contrario al derecho a la dignidad y prohibición de trato denigrante¹⁰¹.

- Cese de traspaso de responsabilidad

El CESE sostiene que la reforma en este punto no concuerda con el objetivo de la reforma de establecer un sistema más justo y equitativo de reparto entre los EM. En caso de eliminar la cláusula de cese de traspaso responsabilizada, los EM fronterizos verán su carga de responsabilizada aumentada¹⁰². El ECRE y el Comité LIBE también coinciden en que esta medida impone una pesada carga a los Estados fronterizos de primera entrada, criticando el segundo comité que este mecanismo puede dejar solicitudes de protección internacional sin estudiar, perjudicando al solicitante y yendo en contra del mismo objetivo del Sistema de Dublín.

⁹⁹ Artículo 1 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, cit. 1

¹⁰⁰ Gortázar Rotaèche, Cristina J., "¿Cómo gestionar las solicitudes de asilo en Europa de manera razonable y acorde a Derecho?: (Una de cada 113 personas en el mundo es desplazada por la fuerza)", noviembre de 2016. Encrucillada, Vol. 40, Nº. 200, 2016, págs. 22-37.

¹⁰¹ LIBE Committee, "The Reform of the Dublin III Regulation", cit. 38

¹⁰² Comité Económico y Social Europeo, "Dictamen del CESE: Reforma del SECA I", cit. 27

- ***Limitación de las cláusulas discrecionales***

El ECRE amonesta la imposición de un margen de actuación tan limitado a los EM para aplicar las cláusulas discrecionales y la eliminación de la cláusula de soberanía, argumentando que es un ataque a su libre soberanía de los Estados y va en contra de tradiciones constitucionales de algunos de ellos, que conceden protección internacional por causas de mérito¹⁰³.

Por otra parte, Di Filippo ve positivamente que se mantenga la discrecionalidad por motivos familiares, ya que en algunas culturas miembros más alejados en la mentalidad europea, como un primo, son considerados parte del núcleo familiar y con esta cláusula de discrecionalidad los EM podrán reconocer dichas conexiones familiares¹⁰⁴. El Comité LIBE, sin embargo, cree que esta cláusula es insuficiente para garantizar el cumplimiento del artículo 8 CEDH, que llama al respeto de la vida familiar de todas las personas, y por ello sostiene que la limitación puede violar derechos reconocidos en dicho convenio¹⁰⁵.

- ***Acortamiento de plazos***

La disminución de los plazos temporales, al no ir acompañada de una modificación profunda en los criterios de reparto de responsabilidad entre EM sino manteniendo el criterio de primer punto de entrada irregular, es perjudicial para los Estados fronterizos, aumentando en ellos aún más la presión, ya que además de tener exceso de solicitudes tendrán plazos más estrictos para darles respuesta¹⁰⁶.

- ***Mecanismo corrector***

¹⁰³ European Council on Refugees and Exiles, “ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM (2016) 270”, cit. 37

¹⁰⁴ Di Filippo, M., “Dublin “reloaded” or time for ambitious pragmatism?”, cit. 22

¹⁰⁵ Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH), cit. 37

¹⁰⁶ LIBE Committee, “The Reform of the Dublin III Regulation”, cit. 38

La configuración del mecanismo corrector ha sido objeto de varias críticas, tanto por su introducción en sí misma como por la fijación del umbral de activación automática en el 150%.

El CESE reprocha que la formulación del mecanismo corrector puede mermar la eficiencia del procedimiento de asilo. Al aplicarse el mecanismo antes de analizar qué EM es responsable de la solicitud de asilo, puede darse una triple transferencia: del EM que recibe la solicitud y se beneficia del mecanismo, al EM responsable por el sistema corregido de reparto, a un tercer EM donde la presencia de familiares o existencia de un permiso de residencia o visado resulten en asignación de responsabilidad al mismo. El Comité LIBE, por su parte, cuestiona la eficacia de este mecanismo para reducir la presión de los Estados fronterizos más expuestos a los movimientos migratorios, ya que excluye los exámenes previos de no admisibilidad en la comparativa con la clave de referencia¹⁰⁷.

Por otra parte, el CESE reprocha la opcionalidad de la participación en el engranaje de corrección (ante la posibilidad de pagar por cada asignación rechazada), ya que podría dar lugar a rechazos derivados de discriminaciones por razón de nacionalidad, religión o raza¹⁰⁸.

En cuanto a la cifra elegida para activar el mecanismo, son numerosas las voces que han reclamado la disminución del umbral. Por un lado, Comités como el CESE y el CDR abogan por una reducción sin especificar una cifra que estimen oportuna, por otro, hay quienes sugieren cifras específicas, como Cecilia Wikström con un 75%¹⁰⁹, y el ECRE con un 100%¹¹⁰. Estas opiniones se basan en el temor a que el umbral sea tan alto que el mecanismo no llegue a activarse en situaciones de crisis en las que algún EM haya cubierto su capacidad de absorción de solicitudes de asilo, y por lo tanto la modificación resulte inefectiva.

¹⁰⁷ LIBE Committee, “The Reform of the Dublin III Regulation”, cit. 38

¹⁰⁸ Comité Económico y Social Europeo, “Dictamen del CESE: Reforma del SECA I”, cit. 27

¹⁰⁹ Wikström, C., Comunicado de prensa: “Seminario sobre la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo”, cit. 38

¹¹⁰ European Council on Refugees and Exiles, “ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM (2016) 270”, cit. 37

Por otra parte, el CDR propone introducir para el cálculo de la clave de referencia una métrica que considere “*el número de llegadas registrado en dicho Estado, ya que repercute de manera objetiva en la capacidad de acogida y gestión, integrando este parámetro en la clave de referencia*”¹¹¹. Este Comité sostiene que tiene alta relevancia del “*número de migrantes ya recibidos y el impacto de la migración en su conjunto en el tejido económico y social del Estado miembro*”¹¹².

- ***Mantenimiento de los criterios de asignación de responsabilidad anterior***

Son muchas las voces que han criticado que la reforma propuesta solo introduce algunas modificaciones concretas para garantizar la continuidad del sistema en situaciones de crisis, pero no modifica los fundamentos del reparto de responsabilidad entre EM. Estos agentes opinan que los fallos del Sistema de Dublín se encuentran en su base misma, y que los problemas que se han experimentado no son exclusivos de una situación de crisis, sino que se seguirán manifestando incluso cuando se retorne a una situación de normalidad. El Comité LIBE, por ejemplo, ha criticado que la reforma no ha reaccionado debidamente a la experiencia pasada, y mantiene las mismas bases incorrectas de reparto de responsabilidad entre EM, añadiendo más presión a los Estados fronterizos perjudicados por las mismas.

Gortázar vierte luz sobre la incoherente contradicción que tanto el Sistema de Dublín vigente como su reforma propuesta impone a los Estados fronterizos: por un lado, estos tienen la obligación (al igual que el resto de EM), de “*no devolver a nadie al país de persecución o riesgo sin antes examinar si puede ser beneficiario de su derecho a la condición de refugiado o a la protección subsidiaria*”¹¹³, y por otro lado se les sanciona por permitir la entrada irregular de migrantes a sus territorios, estableciendo una vinculación entre punto de entrada irregular y responsabilidad. En la práctica, se les está sancionando por cumplir una obligación internacional responsabilidad de todos, pero

¹¹¹ Comité Europeo de las Regiones, “Dictamen: Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo”, cit. 27

¹¹² European Council on Refugees and Exiles, “ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM (2016) 270”, cit. 37

¹¹³ Gortázar Rotaeché, Cristina J., “¿Cómo gestionar las solicitudes de asilo en Europa de manera razonable y acorde a Derecho?: (Una de cada 113 personas en el mundo es desplazada por la fuerza)”, cit. 39

que por sus condiciones geopolíticas solamente ellos implementan efectivamente. Esta autora explica cómo el Sistema de Dublín está diseñado para empujar a los Estados a proteger sus fronteras, pero *“parece olvidar que todos los estados miembros de la UE (por tanto, también los sureños) están obligados por el Derecho internacional y por el Derecho de la Unión Europea a no devolver a nadie al país de persecución o riesgo sin antes examinar si puede ser beneficiario de su derecho a la condición de refugiado o a la protección subsidiaria”*¹¹⁴.

Por ello, algunos autores sostienen el cambiar los criterios de reparto, eliminando el criterio de EM por el que se ha accedido de forma irregular al territorio de la UE, e introducir un criterio de “conexión razonable” entre las circunstancias personales del solicitante y un EM concreto. Di Filippo, por ejemplo, apoya este sistema y opina que el Talón de Aquiles del Sistema de Dublín es la exclusión de las preferencias y circunstancias concretas del solicitante, que de tenerse en cuenta para determinar el EM de eventual acogida contribuiría a su adaptación al mismo¹¹⁵, y propone como puntos de conexión razonable *“los lazos culturales o lingüísticos, los pasados estudios o prácticas o trabajos anteriores y la sponsorización privada”*¹¹⁶. Aunque no se ha incluido en la propuesta de reforma, el Consejo Europeo en la Decisión (UE) 2015/1601 también consideró positivamente esta vinculación, afirmando que *“deben tomarse particularmente en consideración las cualificaciones y características específicas de los solicitantes en cuestión, tales como sus competencias lingüísticas y otras indicaciones individuales basadas en lazos familiares, culturales o sociales demostrados, que puedan facilitar su integración en el Estado miembro de reubicación”*¹¹⁷

Al respecto, la CDR propone tener en cuenta *“la vida, la experiencia profesional y las aspiraciones de los solicitantes”* en la determinación del EM responsable, y ha incluido

¹¹⁴ Gortázar Rotaeché, Cristina J., “¿Cómo gestionar las solicitudes de asilo en Europa de manera razonable y acorde a Derecho?: (Una de cada 113 personas en el mundo es desplazada por la fuerza)”, cit. 39

¹¹⁵ Di Filippo, M., “The reform of the Dublin System and the first (half) move of the Commission”, cit. 42

¹¹⁶ Di Filippo, M., “Dublin “reloaded” or time for ambitious pragmatism?”, cit. 22

¹¹⁷ Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo de 22 de septiembre de 2015 por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 24 de septiembre de 2015. L 248/80.

esta enmienda en su informe sobre la propuesta de modificación: *“Cuando, en la entrevista contemplada en el artículo 7, el solicitante haya indicado su preferencia por un Estado miembro (o, con carácter subsidiario, por otros dos Estados miembros como máximo) y existan elementos comprobados o plausibles como competencias lingüísticas, contactos con comunidades del mismo país o región de procedencia, competencias profesionales específicas y oportunidades de empleo, o cualquier otra información que se considere pertinente a efectos de la integración, incluso temporal, de acuerdo con la información que facilita anualmente la EASO, el Estado miembro indicado será responsable de examinar la solicitud de protección internacional, siempre que en él no se haya superado, en el año en curso, el límite del 50 % del número de referencia determinado con arreglo a la clave que se establece en el artículo 35”*¹¹⁸.

Considerando estos factores, los autores coinciden en que los movimientos migratorios internos se desincentivarían en gran medida.

4.4 Opinión crítica del autor

La reforma del Sistema de Dublín es una reforma cortoplacista, que sirve como medida para solucionar los problemas de excesiva presión sobre los EM fronterizos que la crisis de los refugiados de 2015 ha causado, pero que no llega a solucionar el problema profundo que contamina el sistema vigente.

El principal problema del SECA es el no acatamiento de las normas, ni por los solicitantes (quienes se mueven irregularmente por el territorio de la UE para solicitar asilo en los EM de su preferencia), ni por ciertos EM (los cuales tienen la obligación de responsabilizarse de la mayoría de solicitudes, siendo sobrepasados por el volumen de las mismas y dejando de aplicar la normativa).

La razón última de este problema estriba en que los criterios de asignación de responsabilidad están mal diseñados. No se tienen en cuenta las preferencias de los refugiados, sino que se aplican criterios objetivos de los cuales el más usado es el de

¹¹⁸ Comité Europeo de las Regiones, “Dictamen: Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo”, cit. 27

Estado de entrada irregular, un criterio incoherente en su fundamento mismo. Éste se utiliza para sancionar a los Estados fronterizos que descuidan su responsabilidad de protección de las fronteras externas del Espacio Schengen, pero a la vez, es responsabilidad de todos los EM dar protección a quien lo necesite y respetar el principio de no devolución en materia de asilo. Por ello, los Estados fronterizos tienen la obligación de acoger a todos los refugiados que llegan a sus fronteras, y simultáneamente son sancionados por dejarles acceder con obligación de responsabilizarse de los mismos.

Por ello, creo que hay que reformar profundamente el Sistema de Dublín, eliminando este criterio y observando únicamente criterios que vinculen a los refugiados con un EM determinado. Esta vinculación ya puede contemplarse en los criterios de existencia de un miembro de la familia o permisos de residencia o visado en un EM, pero opino que deben incluirse más puntos de conexión: experiencia profesional, lengua, estudios o estancia previa, por ejemplo. Estos criterios ayudarán a una mejor integración del refugiado en el Estado de acogida, pero de todas maneras hay que reforzar el SECA con medidas que favorezcan el retorno de los refugiados a sus Estados de origen una vez el peligro haya pasado

A los EM fronterizos se les podrá incentivar, preferiblemente de una forma positiva, a que ejecuten bien su labor de identificación de refugiados, pero no puede caer en ellos la mayor parte de la responsabilidad de dar protección internacional únicamente por sus condiciones geopolíticas.

Aunque esta sería la solución óptima, la reforma no es vana, sino que aporta novedades interesantes que, al menos en el corto plazo, pueden ayudar a mejorar la situación crítica en la que Europa se encuentra. El mecanismo de asignación correctora es una buena medida temporal para quitar presión de los Estados sobrepasados, pero la cifra del 150% de su capacidad como umbral de activación es excesivamente alta y debe ser ajustada a la baja. También la ampliación de la noción de familia es positiva.

Sin embargo, la propuesta también contiene medidas contraproducentes, que incrementan la presión sobre los Estados fronterizos, y entre las que destacan:

- (1) la eliminación de las cláusulas discrecionales, ya que toda asunción voluntaria de responsabilidad de EM que estén capacitado y tengan holgura y medios debe ser bienvenida
- (2) El cese de traspaso de responsabilidad no hará sino aumentar la presión sobre los Estados sobrepasados
- (3) La sanción al refugiado de cumplir con sus obligaciones puede efectivamente violar derechos básicos de los mismos.
- (4) La propuesta de acortar los plazos del procedimiento aumentará aún más la presión a la que se somete a los Estados fronterizos con excesivas solicitudes de asilo.

CONCLUSIÓN

i. Describir el contenido del Sistema de Dublín vigente, especialmente los criterios de selección del EM responsable de una solicitud de protección internacional.

El Reglamento (UE) N° 604/2013 (Reglamento Dublín III) distribuye entre los EM la responsabilidad de gestión de una solicitud de protección internacional presentada en el territorio de la UE mediante un sistema de reparto conocido como el Sistema de Dublín.

El Sistema se rige por los principios básicos de: (1) una sola solicitud de asilo por persona, (2) un único EM responsable del estudio y gestión de la solicitud, y (2) exclusión de las preferencias del solicitante en la selección del EM responsable; y recoge los siguientes criterios de determinación del EM responsable:

En primer lugar, el EM en el que se encuentre un miembro de la familia del solicitante: cónyuge (o pareja de hecho), hijos mejores o padres del menor no casado que sean solicitantes o beneficiarios de protección internacional en un EM.

En segundo lugar, y a falta del anterior, el EM que haya emitido un permiso de residencia o visado válido al solicitante.

En tercer lugar, siendo el criterio más usado en la práctica, el EM por cuyo territorio el solicitante de asilo haya accedido de forma irregular a la UE. Este criterio se erige con el sentido de vincular el deber de protección de la frontera del Espacio Schengen a la responsabilidad de hacerse cargo de los solicitantes de asilo.

Por último, en caso de no poder identificarse ni aplicarse ninguno de los criterios anteriores, se responsabiliza el EM donde se haya presentado la solicitud.

También existe la posibilidad de que los EM apliquen la cláusula de soberanía, asumiendo libremente la responsabilidad sobre una solicitud de asilo, y la cláusula humanitaria, para reunificar miembros de la familia en un EM.

Para implementar este sistema de reparto, existe un mecanismo de traslado de refugiados desde un EM concreto en el que se encuentren al EM responsable de su solicitud, regulado en la sección VI del Reglamento.

ii. Señalar los principales problemas que presenta el actual Sistema Dublín III.

La crisis de los refugiados ha puesto el SECA en una situación extrema, mostrando las siguientes debilidades del Sistema de Dublín.

El primero es una incorrecta configuración de los criterios de reparto de responsabilidad, cuyo peso recae principalmente en el criterio de EM de entrada irregular al territorio de la UE. Esta disposición conlleva que, en la práctica, la responsabilidad cae principalmente sobre los Estados fronterizos de zonas conflictivas, como Grecia e Italia. Así, no solo se viola el principio de solidaridad y equidad del artículo 80 TFUE, sino que se somete a estos estados a una incoherencia sancionándoles por no proteger debidamente sus fronteras con la obligación de asumir la responsabilidad de las solicitudes de asilo que se originen de esta manera, a la vez que se les exige el cumplimiento del principio de dar protección internacional a quien lo necesite, prohibiendo la devolución de estas personas. Consiguientemente, la capacidad de absorción de solicitudes de asilo de estos estados se sobrepasa y sus sistemas de concesión de asilo colapsan, terminando por inaplicar la normativa europea, siendo además incentivados a ello por la cláusula de cese de responsabilidad.

El segundo problema es una mala trasposición de la normativa comunitaria de asilo a los ordenamientos jurídicos nacionales. Los EM tienen diferentes procesos de concesión de protección internacional y reconocen distintos derechos a los refugiados, por lo que unos Estados son mucho más atractivos que otros para los solicitantes.

El tercer problema estriba en que el sistema vigente ignora en la asignación de responsabilidad las preferencias de los solicitantes o sus circunstancias personales, optando por un reparto basado exclusivamente en elementos objetivos.

Por todo ello, los refugiados migran de forma irregular dentro del territorio de la UE, buscando llegar a EM donde sus condiciones de asilo sean mejores. Así, violan los principios del SECA al presentar la solicitud en un EM distinto al que debiera o al presentar varias solicitudes, causando el colapso del sistema de traslados y consecuentes dilaciones en los procesos e incremento de coste del sistema. Pero, ante todo, los movimientos migratorios internos están amenazando al Espacio Schengen, ya que varios EM han cerrado sus fronteras internas contraviniendo el principio de libre circulación de personas.

iii. Analizar la propuesta de reforma del Reglamento de Dublín y sus principales cambios.

Ante estas deficiencias, el 6 de abril de 2016 la Comisión Europea comenzó el proceso de reforma del SECA con la COM (2016) 197 final, en la que anunciaron los objetivos de introducir nuevos criterios determinantes del EM responsable de una solicitud de asilo, conseguir una mayor convergencia de políticas nacionales mediante reformas legislativas a nivel europeo, disminuir los movimientos migratorios internos irregulares, y dar un mayor protagonismo para la OEAA y el Eurodac.

En mayo de 2016 la Comisión emitió el primer paquete de reformas, en el que destaca la COM (2016) 270 final, sobre la Propuesta Reglamento Dublín IV. Ésta presenta una serie de ampliaciones, supresiones y novedades, entre las que destacan las siguientes.

La principal aplicación se refiere al concepto de miembros de la familia, que pasa a incluir a los hermanos del solicitante, y a los miembros de la familia que se hubiera formado entre que éste sale de su país hasta que llega al territorio de la UE donde solicita asilo.

En cuanto a las supresiones, se elimina la cláusula cese de responsabilidad del anterior artículo 13 y la cláusula discrecional de soberanía, a la vez que reduce la aplicación de la cláusula humanitaria a únicamente motivos de presencia familiar en sentido amplio.

Por último, la propuesta incluye cuatro novedades de gran importancia:

En primer lugar, el examen previo de no admisibilidad, que debe hacer el EM receptor de la solicitud antes de aplicar los criterios determinantes de la responsabilidad de gestión de la misma. En caso de que la solicitud no sea admisible, por provenir el solicitante de un primer país de asilo o tercer país seguro, o por ser causa de peligro para la seguridad nacional o el orden público, el EM que realiza el examen de no admisibilidad será responsable de dicha persona.

En segundo lugar, la obligación explícita del refugiado de solicitar asilo en el primer Estado de entrada al territorio de la UE y de colaborar aportando toda la información requerida. Simultáneamente, introduce como consecuencias de su incumplimiento la tramitación de la solicitud mediante el procedimiento acelerado y la exclusión de

derechos y medios materiales ofrecidos a los refugiados, salvo asistencia sanitaria de emergencia.

En tercer lugar, un sistema automatizado de monitorización de solicitudes, accesible a todos los EM, que recoge información a nivel global sobre el número de solicitudes asignadas a cada EM, y a nivel particular sobre cada solicitud, teniendo cada un número único de referencia.

Finalmente, la propuesta crea un sistema de asignación correctora, aplicable en casos de presión extrema por excesivas solicitudes de asilo. Este mecanismo se basa en la asignación de una clave de referencia a cada Estado, calculada a partir de su población y su PIB (con una ponderación de 50% cada uno). Cuando el número de solicitudes del que un EM sea responsable de acuerdo a la aplicación del Reglamento Dublín junto al número de solicitudes aceptadas y reasentadas en los doce meses anteriores supere el 150% de su clave de referencia, se activará automáticamente un mecanismo de reparto de sus solicitudes excesivas a otros EM que no haya visto su capacidad superada. Este sistema admite que un EM se aparte del mecanismo de asignación correctora, haciendo una aportación de 250.000 euros por solicitud que le hubiera correspondido gestionar, que se destinará al EM que haya pasado a ser responsable de dicho refugiado.

iv. Estudiar las deficiencias y carencias de la propuesta del Reglamento Dublín IV.

La reforma del sistema de Dublín no logra solucionar los problemas de falta de equidad ni incoherencias que contaminan el reparto de responsabilidades de gestión de solicitudes de asilo entre los EM. La propuesta de la comisión no cambia su estructura básica, sino que mantiene los mismos criterios y únicamente recoge pequeñas modificaciones y ajustes a que, de hecho, globalmente aumentan la presión sobre los Estados fronterizos más perjudicados. Además, la propuesta mantiene el principio de exclusión de las preferencias de los solicitantes (que tan beneficiosa sería tanto para una distribución menos concentrada en los Estados fronterizos y para la efectiva integración de los refugiados en el país de destino) y presenta elementos que pueden violar derechos humanos reconocidos por la UE a los solicitantes de protección internacional y a toda persona en general.

La primera gran crítica se refiere a los elementos que incrementan la presión sobre los Estados fronterizos de zonas conflictivas. La eliminación de la cláusula de cese de responsabilidad a los 12 meses del momento de entrada irregular y el carácter previo del examen de no admisibilidad aumentan el número de solicitudes que estos Estados tienen que gestionar; la eliminación de la cláusula de soberanía y limitación la humanitaria restringen la asunción voluntaria de solicitudes por otros EM; y finalmente, el acortamiento de plazos aumenta la presión sobre sus sistemas de concesión de asilo.

En cuanto al mecanismo de corrección introducido en vez de cambiar de raíz los criterios de asignación de responsabilidad, aunque éste está bien orientado en su finalidad de aliviar a los Estados fronterizos afectados por crisis migratorias, es demasiado restrictivo en su aplicación práctica al establecer el umbral de activación en el 150% de la clave de referencia de un EM concreto.

El segundo grueso de la crítica reprocha las posibles violaciones de derechos fundamentales que acarrea. En primer lugar, la introducción de penalizaciones procesales y materiales por el incumplimiento de registrarse en el Estado se sospecha contraria al artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y otros acuerdos internacionales. En segundo lugar, el examen previo de no admisibilidad, realizado antes de analizar la situación familiar del migrante, puede violar su derecho a la unidad familiar.

Sin embargo, y a pesar de lo expuesto, no puede dejarse de aplaudir las puntuales modificaciones que suponen un avance en el Sistema de Dublín. La primera de ellas es la ampliación de la noción de “miembro de la familia”, que anteriormente excluía a los hermanos del solicitante y reconocía únicamente a la familia formada en el país de origen, incluyéndolos en la propuesta y reconociendo la validez del fenómeno social de formación de familias en el largo periodo entre que el individuo sale de su país hasta que llega a la UE donde solicita asilo. Asimismo, las iniciativas para fomentar la comunicación y el intercambio de información entre EM mediante un sistema único automatizado y el refuerzo de las instituciones europeas (OEAA y Eurodac) son pasos positivos para la consecución de un SECA verdaderamente comunitario, coordinado y homogéneo.

BIBLIOGRAFÍA

Legislación

COM (2016) 272 final. Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del [Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida] y de la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación ilegal, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley (refundición), 4 de mayo de 2016. *2016/0132 (COD)*.

COM (2016) 271 final. Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º. 439/2010, 4 de mayo de 2016. *2016/0131 (COD)*.

COM (2016) 270 final. Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido), 4 de mayo de 2016. *2016/0133 (COD)*.

European Parliament resolution, “The situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration”, 12 de abril 2016. *(2015/2095(INI))*. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+PDF+V0//EN>. Última consulta realizada el 1 de abril de 2017.

COM (2016) 197 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa, 6 de abril de 2016.

Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo de 22 de septiembre de 2015 por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. *DOUE L 248/80, 24 de septiembre de 2015.*

DIRECTIVA 2013/33/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido). *DOUE L 180/96, 29 de junio de 2013.*

DIRECTIVA 2013/32/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). *DOUE L 180/60, 29 de junio de 2013.*

REGLAMENTO (UE) N° 604/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Texto refundido). *DOUE L 180/31, 29 de junio de 2013.*

REGLAMENTO (UE) No 603/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de junio de 2013 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) no 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer

país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) no 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición). *DOEU L 180/1, 29 de junio de 2013.*

DIRECTIVA 2011/95/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición). *DOUE L 337/9, 20 de diciembre de 2011*

REGLAMENTO (UE) N° 1077/2011 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de octubre de 2011 por el que se establece una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia. *DOUE L 286/1, 1 de noviembre de 2011.*

Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 30 de marzo de 2010. *DOUE C 83/47.*

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. *BOE núm. 263, 31 de octubre de 2009.*

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *DOUE C 364/1, 18 de diciembre de 2000.*

Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), modificado por los Protocolos n° 11 y 14 y complementado

por el Protocolo adicional y los Protocolos nº 4, 6, 7, 12 y 13, 4 de noviembre de 1950. Roma. *BOE* núm. 243, de 10 de octubre de 1979

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. Instrumento de Adhesión de España. *BOE* núm. 252, de 21 de octubre de 1978.

Informes

Comisión Europea, “Un Sistema Europeo Común de Asilo”, 2014. *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf.

Última consulta realizada el 31 de marzo de 2017.

Comité Económico y Social Europeo, “Dictamen del CESE: Reforma del SECA I”, de 20 de octubre de 2016. *SOC/543*. Disponible en <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.39248>. Última consulta realizada el 5 de abril de 2017.

Comité Europeo de las Regiones, “Dictamen: Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo”, 8 de diciembre de 2016. *CDR 3267/2016*. Disponible en <http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%203267/2016>. Última consulta realizada el 6 de abril de 2017.

Di Filippo, M., "Dublin "reloaded" or time for ambitious pragmatism?", 12 de octubre de 2016. *EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog*. Disponible en <http://eumigrationlawblog.eu/dublin-reloaded/>. Última consulta realizada el 27 de marzo de 2017.

Di Filippo, M., “The reform of the Dublin System and the first (half) move of the Commission”, 12 de mayo de 2016. *Università di Pisa – Osservatorio sul Diritto Europeo dell’Immigrazione: SIDIBlog*, Disponible en <http://www.sidiblog.org/2016/05/12/the-reform-of-the-dublin-system-and-the-first-half-move-of-the-commission/>. Última consulta realizada el 6 de abril de 2017.

European Commission - DG Migration and Home Affairs, “Evaluation of the Dublin III Regulation”, 4 de diciembre de 2015. *B-1049 Brussels*. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf. Última consulta realizada el 3 de abril de 2017.

European Council on Refugees and Exiles, “ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM(2016) 270”, octubre de 2016. Disponible en <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-Dublin-IV.pdf>. Última consulta realizada el 5 de abril de 2017.

Garcés Mascareñas, B. “Por qué Dublín no funciona”, noviembre de 2015. *CIDOB Barcelona Centre for International Affairs*. Disponible en http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_135_por_que_dublin_no_funciona/por_que_dublin_no_funciona. Última consulta realizada el 20 de marzo de 2017.

González Enriquez, C., “La crisis de los refugiados y la respuesta europea”, 18 de noviembre de 2015. *Real Instituto Elcano*. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari67-2015-

[gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea](#). Última consulta realizada el 14 de abril de 2017.

Gortázar Rotaache, Cristina J., "[Como xestionar as solicitudes de asilo en Europa de maneira razoable e acorde a Dereito](#):(unha de cada 113 persoas do mundo é desprazada pola forza)", novembro 2016. *Encrucillada*, [Vol. 40, N.º. 200, 2016](#), págs. 22-37.

Ivanov, D., "EU Legislation in Progress´ briefing: Reform of the Dublin system", 10 de marzo de 2017. *European Parliamentary Research Service (EPRS)*. Disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI\(2016\)586639_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI(2016)586639_EN.pdf). Última consulta realizada el 28 de marzo de 2017.

LIBE Committee, "Internal border controls in the Schengen area: Is Schengen crisis-proof?", junio de 2016. *Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*. Disponible en <https://bookshop.europa.eu/en/internal-border-controls-in-the-schengen-area-pbQA0216618/>. Última consulta realizada el 31 de marzo de 2017.

LIBE Committee, "The Reform of the Dublin III Regulation", junio de 2016. *Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*. Disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf). Última consulta realizada el 5 de abril de 2017.

Artículos de revistas

Dirección General de Comunicación (Comisión Europea), "La Unión Europea y la Crisis de los Refugiados", 24 de agosto de 2016. *Derecho y Publicaciones de la Unión Europea*. Disponible en <http://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/1aa55791-3875-4612-9b40-a73a593065a3/language-es/format-PDF/source-25798267>. Última consulta realizada el 30 de marzo de 2017.

Garcés Mascareñas, B. “Por qué Dublín no funciona”, noviembre de 2015. CIDOB Barcelona Centre for International Affairs. Disponible en http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_13_5_por_que_dublin_no_funciona/por_que_dublin_no_funciona. Última consulta realizada el 26 de marzo de 2017.

Morades Gil, Silvia., “El funcionamiento efectivo de la política europea de asilo ante la garantía del derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes del CEDH”, enero/abril de 2012. *Revista de Derecho Comunitario Europeo* núm. 41, págs. 183-204. Madrid.

Artículos de prensa divulgativa

Agencia EFE, “Merkel dice que la normativa Dublín “no funciona” y pide una solución común para Europa”, 27 de agosto de 2015. Viena. Disponible en: <http://www.efe.com/efe/espana/portada/merkel-dice-que-la-normativa-dublin-no-funciona-y-pide-una-solucion-comun-europea/10010-2697698>. Última consulta realizada el 26 de marzo de 2017.

Byrne, A., “Hungary set to detain asylum seekers in shipping container camps”, 25 de febrero de 2017. *Financial Times*. Budapest. Disponible en <https://www.ft.com/content/af73b38e-f355-11e6-95ee-f14e55513608>. Última consulta realizada el 27 de marzo de 2017.

RTVE.es, “Crisis de los refugiados Macedonia, Eslovenia, Croacia y Serbia cierran sus fronteras a los refugiados y anuncian el fin de la ruta balcánica”, 9 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.rtve.es/noticias/20160309/macedonia-eslovenia-croacia-serbia-cierran-fronteras-refugiados-anuncian-fin-ruta-balkanica/1315700.shtml>. Última consulta realizada el 10 de abril de 2017.

Sánchez, R., “La Comisión Europea sancionará a España y a otros 18 países por incumplir las normas de asilo de refugiados”, 23 de septiembre de 2015. Berlín. *El Mundo - Internacional*. Disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/23/5602554ae2704e7c798b4570.html>. Última consulta realizada el 10 de abril de 2017.

The Economist, "Everything you want to know about migration across the Mediterranean", 21 de abril de 2015. Disponible en <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2015/05/economist-explains-6>. Última consulta realizada el 26 de marzo de 2017.

The Economist, “Is the welcome culture legal?”, 11 de febrero de 2016. Berlín. Disponible en <http://www.economist.com/news/europe/21692916-under-pressure-reverse-her-refugee-policy-angela-merkel-faces-court-case-welcome>. Última consulta realizada el 27 de marzo de 2017.

Wagstyl, S., “Angela Merkel toughens plans to remove failed asylum seekers”, 9 de febrero de 2017. *Financial Times*. Berlín. Disponible en <https://www.ft.com/content/96ed28ec-ee1-11e6-ba01-119a44939bb6>. Última consulta realizada el 27 de marzo de 2017.

Wikström, C., Comunicado de prensa: “Seminario sobre la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo”, 16 de noviembre de 2016. *Parlamento Europeo, Oficina de Información en España*. Disponible en <http://www.europarl.es/es/sala-de-prensa/seminario-sobre-la-reforma-del-sistema-europeo-com%C3%BAAn-de-asilo>. Última consulta realizada el 5 de abril de 2017.

Yárnoz, C., “Bruselas pide “solidaridad” a los países ante la “crisis mundial” migratoria”, 31 de agosto de 2015. *El País*. Disponible en

http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/31/actualidad/1441011455_240909.html. Última consulta realizada el 30 de marzo de 2017.

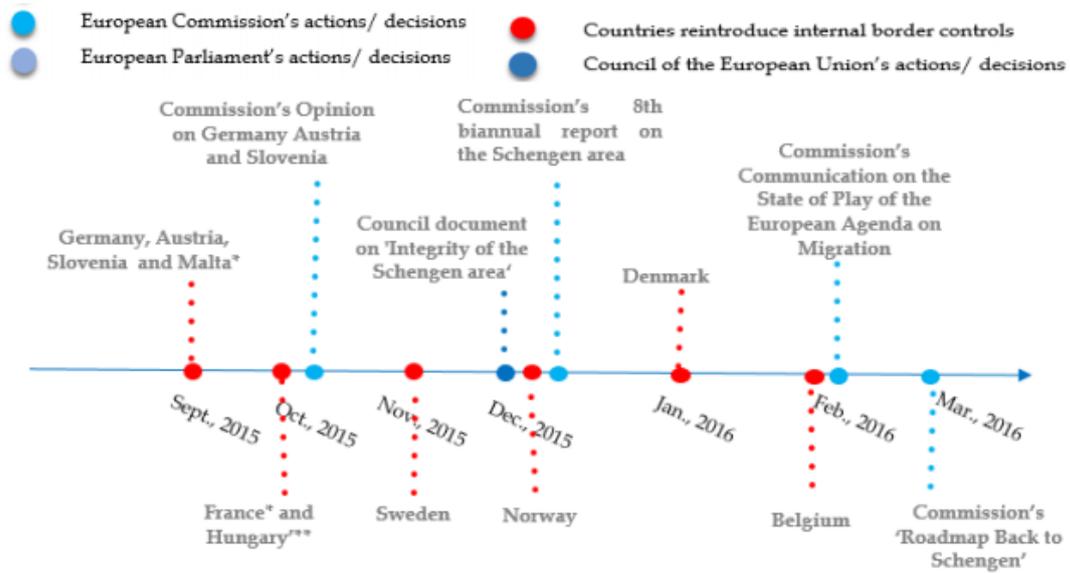
Recursos de internet

Eurostat monthly data: “Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex”. Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_asyappctzm. Última consulta realizada el 28 de marzo de 2017.

Eurostat, Statistics Explained. Disponible en [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_\(non-EU\)_in_the_EU-28_Member_States,_2006%E2%80%932016_\(thousands\)_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_(non-EU)_in_the_EU-28_Member_States,_2006%E2%80%932016_(thousands)_YB17.png). Último acceso realizado el 8 de abril de 2017.

ANEXOS

Anexo 1: las fronteras internas del Espacio Schengen: desarrollo entre septiembre del 2015 a marzo de 2016



Fuente: Fuente: LIBE Committee, "Internal border controls in the Schengen area: Is Schengen crisis-proof?", cit. 6

Anexo 2: prioridades, objetivos y acciones propuestas por la Comisión Europea para la reforma del SECA

Prioridades

a) Crear un sistema sostenible y justo para determinar el Estado miembro responsable de la tramitación de los solicitantes de asilo

Objetivo: Adaptar el Sistema Europeo Común de Asilo para afrontar mejor la llegada de un número elevado de solicitantes de asilo y refugiados a través de puntos de entrada específicos y garantizar un alto grado de solidaridad y un reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros mediante una asignación justa de los solicitantes de asilo.

Acciones: La Comisión propondrá modificar el Reglamento de Dublín racionalizándolo y completándolo con un mecanismo de equidad corrector o pasando a un nuevo sistema basado en una clave de distribución.

b) Reforzar el sistema Eurodac

Objetivo: Apoyar la aplicación del Reglamento de Dublín y facilitar la lucha contra la migración irregular.

Acciones: La Comisión propondrá adaptar el sistema Eurodac de modo que refleje los cambios en el mecanismo de Dublín y ampliar sus efectos más allá del asilo.

c) Lograr una mayor convergencia en el sistema de asilo de la UE

Objetivo: Reforzar y armonizar en mayor medida las normas del Sistema Europeo Común de Asilo para garantizar una mayor igualdad de trato en toda la UE y reducir los factores de atracción injustificados para venir a la UE.

Acciones: La Comisión propondrá un nuevo Reglamento por el que se establece un único procedimiento común de asilo en la UE y se sustituye la Directiva sobre procedimientos de asilo, un nuevo Reglamento por el que se sustituye la Directiva relativa a los requisitos para el reconocimiento y modificaciones específicas de la Directiva sobre condiciones de acogida.

d) Impedir los movimientos secundarios dentro de la UE

Objetivo: Garantizar que el funcionamiento del mecanismo de Dublín no se vea entorpecido por los abusos y las solicitudes múltiples por parte de los solicitantes de asilo y los beneficiarios de protección internacional. 7

Acciones: La Comisión incluirá reforzar las medidas procedimentales en sus propuestas en virtud de los nuevos Reglamentos sobre los procedimientos de asilo y los requisitos para el reconocimiento y de la Directiva sobre las condiciones de acogida, a fin de desalentar y sancionar los desplazamientos irregulares a otros Estados miembros.

e) Un nuevo mandato para la agencia de asilo de la UE

Objetivo: Facilitar el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo y del mecanismo de distribución de Dublín revisado, desarrollando acciones específicas en ámbitos clave, y garantizar una mayor armonización de la evaluación de las necesidades de protección en todos los Estados miembros.

Acciones: La Comisión propondrá modificar el mandato de la EASO para que pueda desempeñar un nuevo papel en favor de la ejecución de las políticas, así como un papel operativo reforzado, y aportar recursos financieros y medios jurídicos suficientes para tal fin.

Fuente: COM (2016) 270 final

Anexo 3: Fórmula para la clave de referencia prevista en el artículo 35 del Reglamento

$$\text{Efecto de la población}_{EM} = \frac{\text{Población}_{EM}}{\text{Población}_{UE28}} \quad 35$$

$$\text{Efecto del PIB}_{EM} = \frac{\text{PIB}_{EM}}{\text{PIB}_{UE28}} \quad 36$$

$$\text{Cuota}_{EM} = 50 \% \text{ Efecto de la población}_{EM} + 50 \% \text{ Efecto del PIB}_{EM}$$

Fuente: ANEXO I Propuesta Reglamento Dublín IV. COM (2016) 270 final cit. 9