



Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea

**Gizarte eta Komunikazio Zientzien Fakultatea
Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación**

GRADO/GRADUA
IKASTURTEA 2018-2019

TRABAJO DE FIN DE GRADO

**Análisis del Sistema Europeo Común de Asilo
como instrumento para la gestión de la crisis
migratoria en la Unión Europea.**

AUTOR: JON MADARIAGA ORTEGA

DIRECTOR: JOSÉ LUIS DE CASTRO RUANO

Fecha, 22 de Mayo de 2019

ÍNDICE.

1.INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. Objetivo de la investigación.....	2
2.ESTADO DE LA CUESTIÓN.	3
2.1.Hipótesis de la investigación.	7
3.METODOLOGÍA.....	8
4.CONCEPTO DE MIGRANTE, INMIGRANTE, ASILADO Y REFUGIADO.....	9
4.1. Migrante.....	9
4.2.Inmigrante.	9
4.3. Asilado.	10
4.4. Refugiado.....	10
5.LOS ANTECEDENTES DE UNA POLÍTICA COMÚN DE ASILO EUROPEA. ...	11
5.1. Marco normativo internacional de referencia.	13
5.2. De la Integración Económica a la Integración Política.....	14
5.3. Convenio de Dublín.	15
6.DE LA ARMONIZACIÓN DEL DERECHO DE ASILO A LA COMUNITARIZACIÓN.....	16
7.LAS FASES PARA LA CONSTITUCIÓN DEL SECA.	18
7.1. Primera fase en la constitución del SECA.	18
7.2. Segunda fase en la constitución del SECA.	19
8.EL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO (SECA): MARCO NORMATIVO VIGENTE.....	21
8.1. Reglamentos.....	22

8.1.1. Dublín III.....	22
8.1.2. Reglamento EURODAC	23
8.2. Directivas.....	24
8.2.1. Directiva 2011/95/UE	24
8.2.2. Directiva 2013/32/UE	24
8.2.3. Directiva 2013/33/UE	25
9.LAS DEFICIENCIAS DEL SECA EN LA GESTIÓN DE LA CRISIS MIGRATORIA.....	25
9.1. Las peticiones de asilo en cifras.....	25
9.2. El SECA ante la afluencia masiva de migrantes.....	27
9.3. El SECA y los DDHH.....	33
10.ACUERDO DE COOPERACIÓN UE-TURQUÍA.	35
11.PROPUESAS DE REFORMA DEL SECA ANTE LA INEFICIENCIA MANIFIESTA.....	36
12.CONSLUSIÓN.....	38
BIBLIOGRAFÍA.....	40

ABREVIATURAS.

ACNUR: Agencia de la ONU para los Refugiados.

CDFUE: Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

CECA: Comunidad Europea del Carbón y el Acero.

CEE: Comunidad Económica Europea.

CEAR: Comisión Española de Ayuda al Refugiado.

DDHH: Derechos Humanos.

DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos.

EURATOM: Comunidad Europea de la Energía Atómica.

OIM: Organización Internacional para las Migraciones.

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TUE: Tratado de la Unión Europea.

UE: Unión Europea.

RESUMEN.

En este trabajo se lleva a cabo un análisis descriptivo de la evolución de la figura del asilo desde mediados del siglo XX hasta la constitución del actual Sistema Europeo Común de Asilo. Para posteriormente identificar las afecciones que hicieron colapsar el Sistema ante un contexto de excepcionales flujos migratorios. Y a su vez, determinar los elementos que han obstaculizado una intervención europea con la sensibilidad humanitaria requerida ante tal coyuntura. Para seguidamente, evaluar las propuestas de reforma presentadas en el seno de la Unión ante tales déficits.

PALABRAS CLAVE: Política Común de Asilo; SECA; Unión Europea; Refugiado; Asilado; Crisis migratoria; Derechos Humanos.

“The Refugee Crisis Is Humanity’s Crisis”

Brad Evans y Zygmunt Bauman

New York Times¹, Mayo 2016

¹ Artículo publicado el 2 de mayo de 2016 por el New York Times, en el que se recogía una conversación entre Brad Evans y Zygmunt Bauman en el foro contemporáneo de filósofos y pensadores “The Stone”.

1. INTRODUCCIÓN.

No cabe duda de la existencia durante esta última década de un reto migratorio sin precedentes, en el que el territorio europeo, entre otros, se encuentra inmerso. La denominada crisis migratoria se caracteriza por la gran cuantía de solicitantes de asilo que piden protección simultáneamente en terreno de la Unión Europea (en adelante, UE), esencialmente a consecuencia de contextos bélicos en sus países de origen. Es por esto que la UE se ha visto obligada a tomar medidas y poner en marcha políticas de cooperación entre los Estados miembros para tratar de solventar el problema con arreglo a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE² (en adelante, CDFUE)

Es importante añadir que la capacidad de la UE en materia migratoria está limitada por la naturaleza compartida de la misma con los Estados miembros, por lo que es comprensible la disparidad de planteamientos existentes a la hora de abordar cuestiones como el asilo. Factor que per se, capacita a los Estados para adoptar libremente y de manera unilateral determinadas posiciones frente a la crisis.

Por tanto, desde la perspectiva privilegiada que otorga la distancia temporal que nos separa del inicio de la crisis humanitaria, se puede intuir la ausencia de voluntad de los Estados que conforman la UE para abordar el problema de manera unitaria. Desde el incumplimiento de las cuotas de acogida pactadas por los Estados miembros; pasando por la resistencia de los Estados a hacer verdaderamente efectivo el Sistema Europeo Común de Asilo (en adelante, SECA); hasta las respuestas políticas de tintes xenófobos de los Estados ante el fenómeno.

La ausencia de consenso y la escasa proactividad para atajar el problema, se pueden interpretar como un síntoma de crisis política en el seno de la UE y en su proceso de integración. Esta desestabilización política se puede identificar en algunos de los hechos acontecidos sobre elementos vertebradores de la integración europea como es el espacio Schengen. Materializándose dichas perturbaciones, en lo referente a este aspecto en particular, con la introducción de controles en las fronteras interiores en

² La CDFUE recoge en el Título II (Libertades) artículo 18: “Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado de la Unión Europea y con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo denominados «los Tratados»).”

algunos Estados miembros, medida de carácter excepcional y auspiciada por la Comisión Europea. Pudiéndose considerar un elemento a tener en cuenta al suponer una transformación del principio de libre circulación de personas prevalente en la UE (Del Valle, 2016).

Es por ello, que a través de este trabajo se pretende poner el foco sobre la cuestión migratoria europea, específicamente sobre los solicitantes de asilo y refugiados, al considerarse como un elemento de peso para el análisis de las debilidades que atañen a este gran proyecto político unitario entre Estados.

1.1. Objetivo de la investigación.

Por tanto, considerando el SECA como el máximo exponente de la política comunitaria en materia de asilo, el presente trabajo tiene el cometido de concretar y analizar las evidentes deficiencias de este sistema comunitario desde una perspectiva multidimensional. Tratando de dilucidar cuáles son los defectos sistémicos a diferentes niveles, y que han desencadenado la actual incapacidad de la UE y sus Estados miembros para gestionar de manera adecuada la denominada crisis de los refugiados.

Para ello se cree necesario evaluar en un primer lugar, la magnitud y la excepcionalidad del flujo migratorio al que ha tenido que hacer frente la UE, al considerar estrecha la relación entre cuantía migratoria e ineficiencia en la gestión.

Por otro lado, se pretende estudiar el marco normativo comunitario (desarrollo temporal, marco vigente y propuestas de reforma) en materia de asilo junto con el conglomerado de directivas y reglamentos que emanan del seno de la UE; para dilucidar los elementos fallidos. Sin obviar, el marco económico y político específico de determinados Estados miembros que han producido la disrupción del principio de solidaridad imperante en la Unión y bajo el que debe fundamentarse la política de migración, asilo y control de fronteras³ (Sanahuja, 2016).

³ El Tratado de Funcionamiento de la UE (en adelante, TFUE) establece en el art. 67.2, Título V: “*La Unión garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países*”.

Junto con lo cual, también se analizarán las propuestas de reforma vigentes del sistema comunitario de asilo, que buscan contrarrestar las carencias que han quedado patentes tras la ausencia de voluntad política de los Estados miembros para implicarse en profundidad en el fenómeno en cuestión (De Lucas, 2016). Además de tratar de estudiar la teórica efectividad de los arreglos planteados para resolver el problema.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN.

El presente trabajo analizará las debilidades sistémicas de las que consta el SECA, junto con el marco legislativo que lo conforma; tratando de vislumbrar la correlación existente entre estas deficiencias y la crisis migratoria en territorio de la UE. En este sentido, puede ser relevante precisar algunos aspectos conceptuales que permitan una mayor comprensión del modo en el que se abordará la realidad a tratar.

En lo que respecta al enfoque de la gestión de este flujo migratorio excepcional, Pedro Limón (2016) advierte que una de las cuestiones más sobresalientes de esta crisis es que tanto en la diagnosis como en las iniciativas para su administración, siempre ha prevalecido el enfoque de Seguridad y Defensa en detrimento del clásico enfoque humanitario. En definitiva, se plantea que ha habido un proceso de securitización de un problema humano, tornándolo en una amenaza a distintos niveles para los Estados Miembros que conforman la UE. Del mismo modo, achaca este fenómeno a construcciones narrativas dominantes de la opinión pública con respecto a la naturaleza de las personas que conforman esos flujos migratorios, apelando al miedo. Supeditando esta concepción amenazante de la inmigración sobre la protección de los valores endémicos frente a lo externo. A su vez, estas formas discursivas se transfieren al debate público y por ende acaban calando en el discurso y acción política e institucional.

Además, en el art. 80 del mismo Título se dice: *“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, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio.”*

En este mismo sentido discursivo, Guild (2016) determina que en lo que respecta al espacio Schengen, la seguridad y el terrorismo se han visto entre-mezclados junto con la cuestión de los refugiados. Traduciéndose esta inter-relación de fenómenos, en una resistencia a la reubicación; y en la reclamación de algunos estados Schengen para la introducción de controles fronterizos internos, de acuerdo a la excepción existente en el código fronterizo de la UE ante supuestos de crisis. Guild afirma que esas peticiones extraordinarias de los estados con respecto a sus fronteras internas se sustentan sobre elementos endebles que no podrían catalogarse como amenazas de facto; a pesar de contar con la evaluación y aprobación de la Comisión para su puesta en marcha. Y con ello, tan solo se ha logrado recrudecer la crisis migratoria a causa de la inamovilidad y escasa voluntad política de los estados para hacer frente al problema desde una perspectiva humanitaria.

Existen indicios por tanto, de la existencia de un fenómeno de criminalización de una cuestión de tipo humanitario, mediante la cual los Estados tratan de legitimar el control exhaustivo de sus fronteras como método, aun siendo ineficaz ante un problema migratorio de tales dimensiones. Pero por ello, es importante comprender aquellos elementos teóricos que puedan arrojar luz sobre el porqué los Estados adoptan este tipo de posiciones ante determinados flujos migratorios. Velasco (2006) considera estas posturas como producto de las características inherentes de Estado y ciudadanía. La soberanía nacional, el sentido de ciudadanía y las formas de identidad cultural colectiva se encuentran en continúa tensión contra aquellos elementos exógenos que debilitan o transforman sus señas de identidad. Por lo que la cuestión migratoria aparece frecuentemente estigmatizada en los países receptores, catalogándola como riesgo para el bienestar y como una malentendida amenaza de la seguridad vigente; ideas permeables en el plano político.

En este sentido, Cabeza (2018) recoge que las estrategias llevadas a cabo hasta ahora para hacer frente a esta emergencia humanitaria suponen una desnaturalización del sentido original de la construcción comunitaria. Es por ello, que se cree importante determinar cuáles han sido los errores de forma que no han permitido una integración europea efectiva en torno a esta cuestión, al poner en riesgo los principios que conforman el acervo comunitario.

Onghena (2015) habla de la existencia de una crisis de valores europeos, tales como: el pluralismo, la solidaridad, la no discriminación, la tolerancia y la igualdad. Estas cualidades comunes que debieran regir a los Estados miembros, tratan de dotar de sentido a la identidad comunitaria y regir la aplicación de estrategias comunes. Por el contrario en lo que se refiere a esta crisis humanitaria, estos valores se han visto erosionados por la búsqueda del control fronterizo y la exploración de cualquier vía que permita el rechazo de estos migrantes. En definitiva, en algunas circunstancias⁴ se está anteponiendo el repliegue hacia lo nacional frente a la unidad comunitaria. Elemento que por sí mismo se podría categorizar como central en lo referente a la justificación del porqué de esta investigación, ya que puede considerarse de cierto valor distinguir la causalidad de un signo de retroceso o estancamiento en el proceso de integración europea.

Por otro lado, si bien es cierto que es relevante el análisis de las características connaturales de los Estados miembros que per se suponen un factor de resistencia y por ende de ineficaz gestión de la crisis migratoria partiendo de una estrategia común; en otro orden de cosas, también se cree necesaria la evaluación de la planificación que emana del seno comunitario en materia de asilo. Eso se debe a que si no se acompaña el análisis con un enfoque de la UE como suprasistema, se podría caer en una visión simplista y reduccionista del fenómeno, al no considerar elementos disfuncionales del SECA como posibles desencadenantes de la ineficiente administración de la crisis.

Hock (2017) recoge que los puntos débiles del SECA se achacan principalmente al Sistema Dublín⁵, catalogándolo como un hecho normal al irradiar toda la normativa en materia de asilo de los preceptos asentados por Dublín. Del mismo modo, Garcés (2015) afirma que los fallos fundamentales que determinan la ineficacia del sistema son: la desproporcionalidad en la carga de responsabilidades y la falta de eficacia en términos

⁴ Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia que conforman el grupo Visegrad, han adoptado posiciones de rechazo total ante la política migratoria de la UE (Duque, 2017).

⁵ El Sistema de Dublín o también conocido como Convenio de Dublín es el marco legislativo de la UE que define las pautas para regular administración de asilados con arreglo a la Convención de Ginebra (Convención que tuvo lugar tras la II Guerra Mundial con objeto de responder a las consecuencias de la misma en diferentes materias; en el caso del asilo se buscó sentar las bases sobre qué es un refugiado y establecer los preceptos que asegurasen el derecho inherente a la protección del individuo).

generales. Por lo que en primer lugar, se deduce que el principio de equidad en términos de responsabilidad entre Estados se incumple sistemáticamente. Principalmente, a consecuencia de considerar al Estado receptor como Estado responsable de asilados. Queda patente por ello que los Estados fronterizos de la Unión deben soportar un peso migratorio superior y desproporcionado con respecto a otros. Elemento que queda probado si se atiende a las reflexiones de Del Valle (2016) en lo referente a Grecia. Fundamentalmente considera que el territorio griego se encuentra debilitado a la hora de hacer frente a la crisis migratoria por dos elementos. Por un lado, existen unas enormes carencias en infraestructura social y asistencia humanitaria producto de la severa crisis económica que atraviesa. Por otro lado, a causa de su localización geográfica sufre una gran presión sobre sus fronteras con terceros estados. De estos estados extracomunitarios colindantes con suelo griego proviene una gran parte del flujo de solicitantes de asilo y migrantes que llegan a Europa. Lo que en sí mismo, desencadena la incapacidad de Grecia para la aplicación normativa de la UE del Convenio de Dublín, al verse desbordada.

Además, en segundo término, Garcés (2015) determina que la ineficacia del Sistema Dublín radica en la diversidad de las condiciones de acogida (infraestructuras, adaptación e integración) existentes entre los Estados miembros que influye sobre los asilados y sus deseos de ser acogidos en un determinado país. En consonancia con esa ineficacia del SECA, Selm (2016) declara que si el fin último de los migrantes que cruzan el Mediterráneo fuera llegar a la UE, estos se concentrarían mayoritariamente en países “puente” como Grecia, Italia o Malta; en vez de tratar de continuar hasta Alemania, Reino Unido o Suecia como muestra la realidad.

En este mismo sentido y como elemento aclarativo, López (2005) considera que las sociedades que en un corto periodo de tiempo han pasado de ser emisoras de emigrantes a receptoras de inmigración (España, Grecia e Italia), no cuentan con los mecanismos institucionales y adolecen de inexperiencia administrativa para hacer frente a una gestión eficaz de la inmigración. Por lo que consecuentemente, en un contexto de carencias asistenciales los migrantes tratan de eludir aquellos países con un menor atractivo, valorándolo tan solo como una vía de acceso a territorio europeo y continuando hacia aquellos países con más alicientes por su coyuntura socioeconómica. Según De Bruyckey y Tsourdi (2016) la diversidad existente en términos de desarrollo económico entre los Estados miembros y por ende en la capacidad de inversión en

materia de asilo, nutre la divergencia observable en el sistema de procesamiento de asilados. Que a su vez se traduce en una repartición desigual de responsabilidades entre las partes, lo que supone un freno a la hora de implementar las obligaciones asumidas desde la dimensión europea de los Estados; ralentizando el abordaje comunitario del fenómeno.

Por lo que en definitiva, a la luz de los elementos teóricos y reflexiones, es evidente la existencia de disfuncionalidades severas en la gestión de la crisis. Por ello, se considera de interés llevar a cabo un análisis desde una perspectiva dual (UE y Estados miembros), tratando de identificar aquellos elementos que supongan un escollo en la eficiente gestión de la crisis humanitaria; focalizando fundamentalmente el estudio en el marco normativo que compone el SECA. Para posteriormente, poder estudiar la eficacia relativa de las soluciones existentes o la de las alternativas que puedan surgir durante el ejercicio analítico de este trabajo; teniendo siempre presente las peculiaridades de la UE y sus partes.

A modo de cierre, se considera relevante dotar de una justificación al análisis planteado mencionando a Del Valle (2016), el cual determina que la afluencia masiva de migrantes y refugiados hacia territorio europeo tiene un carácter estructural y de permanencia. Por lo que considerando este fenómeno como de largo recorrido y con visos de persistir, se hace necesaria la evaluación de las disfuncionalidades para con ello tratar de solucionar o aliviar esta emergencia humanitaria; y a su vez mantener la estabilidad del proyecto europeo.

2.1. Hipótesis de la investigación.

Con objeto de cumplir los objetivos marcados en el apartado anterior, se tratará de llegar a unas conclusiones partiendo de las siguientes hipótesis:

1º) El SECA es ineficiente como instrumento para abordar la crisis migratoria al constar de debilidades derivadas de su propia concepción.

2º) Los Estados miembros tienen gran parte de responsabilidad en la eclosión de la crisis migratoria.

3º) Las acciones llevadas a cabo para la gestión de la crisis migratoria en suelo europeo no son lo suficientemente sensibles con respecto a los Derechos Humanos (en adelante, DDHH).

3. METODOLOGÍA.

Para poder abordar los elementos planteados en los apartados anteriores se ha considerado que el modo más adecuado para profundizar en la investigación del SECA y la crisis migratoria es la de revisión de literatura relacionada y en menor medida la evaluación de datos cuantitativos sobre el fenómeno. Sin afán de caer en una excesiva exhaustividad, la utilización de datos cuantitativos para el análisis se considera pertinente para abordar variables muy específicas que involucran al fenómeno de estudio como: cuantificar los migrantes que han llegado y llegan a la UE, evolución temporal de esos flujos migratorios, distribución por Estados, resolución de solicitudes de asilo, etcétera. De esta manera, a partir de la información obtenida se tratará de llevar a cabo un análisis descriptivo que pretende dar respuesta a las hipótesis planteadas. Partiendo de los factores subyacentes que se puedan identificar bajo el ejercicio de la lógica deductiva; y de esta manera cumplir con los objetivos propuestos y que vertebran esta investigación.

4. CONCEPTO DE MIGRANTE, INMIGRANTE, ASILADO Y REFUGIADO.

En la actualidad, el modo de empleo de estas palabras tanto en la calle como en los medios de comunicación ha ido diluyendo la naturaleza propia y diferenciada de cada concepto. Traduciéndose en la utilización de los mismos como términos sinónimos e incluso agrupando todas estas categorías entorno a la expresión de inmigrante (Apraez, 2017). Por ello, a través de este apartado se pretende definir adecuadamente cada concepto para con ello tratar de expresar la especificidad de cada uno de ellos y no caer en el error de la utilización indiferenciada de los mismos.

4.1. Migrante.

La Organización Internacional para las Migraciones (en adelante, OIM) determina que un migrante es cualquier individuo que se desplaza o ya se ha desplazado, cruzando por una frontera internacional o dentro de un país, alejándose de su lugar habitual de residencia. E independientemente de su situación jurídica, la voluntariedad del desplazamiento, las causas que motiven ese desplazamiento y la duración de su estancia. La persona migrante será emigrante para su país de origen e inmigrante para su país receptor.

4.2. Inmigrante.

La Real Academia de la Lengua Española define la palabra inmigrante como aquella persona que desde su perspectiva se desplaza de un país extranjero para asentarse en él. Si se aborda el concepto en términos legales, un inmigrante puede gozar de un estado jurídico diferente en el país de destino según su situación con respecto a los requisitos para la admisión. En este sentido, si el inmigrante cumple con las condiciones legales necesarias para instalarse, la inmigración se denomina legal. Por otro lado, si esto no es así, la inmigración será ilegal. Micolta (2005) advierte que la legalidad o ilegalidad son atributos que no deben asociarse a las personas. Por lo que a pesar de estar extendida la utilización del término de inmigrantes ilegales, lo más adecuado para categorizarlos sería denominarlos inmigrantes indocumentados o irregulares.

4.3. Asilado.

El término de asilado o solicitante de asilo según recoge la Agencia de la ONU para los Refugiados (en adelante, ACNUR) se aplica a aquellas personas que inician un procedimiento legal para que se les reconozca la condición de refugiado y cuya solicitud todavía no ha sido evaluada de manera definitiva. En este sentido, la persona solicitante debe demostrar las circunstancias existentes en su país de origen que le han obligado a huir y que estas queden recogidas como causas justificadas en el Derecho de asilo⁶. De acuerdo con la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (en adelante, CEAR) es un Derecho que toda persona puede disfrutar en aquellas circunstancias en las que se tenga el temor de ser perseguido por motivos de religión, raza, nacionalidad, ideas políticas, pertenencia a un grupo social o por motivos de género.

4.4. Refugiado.

El concepto de refugiado es aplicable a aquellas personas que habiendo solicitado asilo, esta petición ha sido resuelta satisfactoriamente por el estado demandado y por ello el individuo adquiere tal condición de acuerdo al estatuto del refugiado⁷. Este estatus concede la garantía del principio de non-refoulement⁸ o no devolución del individuo, es decir, ningún estado receptor de personas refugiadas podrá trasladar a las mismas a territorios donde su vida o libertad peligren a causa de los motivos recogidos en el Derecho de asilo.

Por otro lado, la concesión de dicha condición no implica asilo territorial, por lo que un refugiado no tiene garantizada la residencia en el país en el que se le reconoce como tal; queda en manos de la normativa interna (Morgades, 2016). En el caso de la UE que concierne a este trabajo, la protección internacional sí supone la obtención de un permiso de residencia de un mínimo de tres años para la persona refugiada, elemento que queda regulado a través de una Directiva⁹ del SECA que así lo establece.

⁶ El Derecho de Asilo es un derecho recogido en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

⁷ Protección que un Estado, firmante de la Convención de Ginebra de 1951, confiere a toda aquella persona que reconoce su condición de refugiado.

⁸ Recogido en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

⁹ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011.

En otro orden de cosas, cabe recalcar que no todas las personas que adquieren la condición de refugiado han de presentar una solicitud de asilo previa. En circunstancias de flujos migratorios excepcionales por su cuantía, ACNUR establece que por la dificultad que supone bajo estas circunstancias clarificar en cada individuo si el desplazamiento goza de los fundamentos específicos para la concesión de estatus de refugiado; se establece que no es necesario el estudio pormenorizado si la huida se produce bajo elementos de extrema evidencia. De este modo, ACNUR¹⁰ reconoce la figura del refugiado prima facie con el objetivo de agilizar los procedimientos ante flujos migratorios significativos. Lo que se traduce en la posibilidad de los estados de dotar del estatus de refugiado a un grupo basándose únicamente en elementos evidentes del país de origen de ese colectivo.

5. LOS ANTECEDENTES DE UNA POLÍTICA COMÚN DE ASILO EUROPEA.

Para lograr entender el génesis del actual SECA se cree relevante llevar a cabo una descripción de las distintas etapas que permitieron su consecución. Es por ello que a través de este apartado se tratarán de identificar los momentos más significativos y que fueron conformando la política común en materia de asilo.

En primer lugar, es interesante matizar que en los primeros Tratados de las Comunidades Europeas¹¹ no constaba ningún marco normativo en términos de regulación comunitaria del asilo o refugio. Se atribuye dicha cuestión a que tras el final de la II Guerra Mundial y el inicio del proceso de Integración Europea, el catalizador inicial del proyecto comunitario radicaba fundamentalmente en el desarrollo económico; idea que queda patente en la naturaleza de los Tratados de Roma de 1957¹².

¹⁰ Directriz sobre Protección Internacional número 11, expedida el 24 de junio de 2015.

¹¹ Compuesta en aquel momento por tres Organismos: Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), Comunidad Económica Europea (CEE) y Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

¹² A través del Tratado de Roma de 1957 se constituyó la Comunidad Económica Europea, que fundamentalmente sirvió para el desarrollo de un mercado común que dinamizara los intercambios comerciales entre los países firmantes.

El desarrollo de tal propósito acarrea la construcción de un espacio sin fronteras interiores para la creación de un entorno en el que fuera posible la implementación de libertades como: la libre circulación de mercancías, servicios y trabajadores.

En otro orden de cosas, para lograr una mejor comprensión de lo que se explicará a continuación, conviene aclarar lo que es la Convención Europea de Derechos Humanos y sus Protocolos Adicionales. Dicha Convención surge en 1950 a partir del Consejo de Europa y nace con el objetivo de dar protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas subordinadas jurisdiccionalmente a los Estados miembros; lo que permite un control del respeto de dichos derechos en el entorno comunitario. Este Convenio se ha ido modificando a partir de diferentes protocolos adicionales que han supuesto la inclusión y el reconocimiento paulatino de derechos y libertades con respecto al listado inicial.

Dicho esto, si bien es cierto que la cuestión del asilo quedó exenta durante los primeros Tratados Europeos, este derecho sí se tuvo en cuenta por parte del Consejo de Europa. Atendiendo por ejemplo a la Recomendación N°293 de la Asamblea Parlamentaria correspondiente al año 1961, que sugería incorporar en el segundo Protocolo de la Convención un artículo respecto al asilo. Por otro lado, en el año 1964 el Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas, hizo una declaración sin fuerza jurídica vinculante en la que afirmaban que los refugiados debían de recibir por parte de los Estados miembros un trato tan favorable como se pudiese. Por otra parte, en la Recomendación N°434 de 1965 se determinaba que los refugiados europeos no podían ser devueltos a Estados donde pudieran sufrir tratos degradantes y en los que su integridad estuviese en peligro. Por tanto, se puede decir que la no adopción de un Convenio vinculante en dicha materia no se puede atribuir a la postura de las Instituciones de índole comunitario; sino a las reticencias de los Estados miembros a asumir en aquel momento compromisos de tal naturaleza, ya que eran planteamientos relativamente novedosos en Derecho Internacional Público (Prieto, 2012). Y de esta manera, se quedaron cuestiones como el asilo y el refugio en un plano estrictamente estatal.

Si bien es cierto que los Tratados originarios no albergaban disposición alguna respecto al asilo, esto no suponía la ausencia de reglamentación jurídica en esta materia por parte de los Estados que conformaban las Comunidades Europeas. Ya que todos ellos eran parte de los mecanismos internacionales de protección de asilados y refugiados.

5.1. Marco normativo internacional de referencia.

Tras el fin de un conflicto bélico como la II Guerra Mundial, se extendió un movimiento político e ideológico que buscaba impulsar la protección internacional de los derechos fundamentales de las personas. Ese movimiento incidió en la necesidad de establecer el asilo como herramienta y principio vertebrador de esa protección del individuo (Vargas, 2013). Es por ello, que en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en adelante, DUDH) se reconoce el derecho de las personas a la búsqueda y disfrute del asilo.

Además, esta figura protectora del individuo está auspiciada por un instrumento internacional de gran calado como es la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados del año 1951 y su Protocolo de Nueva York de 1967; en los cuales tomaron parte los Estados que conformaban las Comunidades Europeas.

La Convención sirvió para dotar de una noción concreta al término refugiado. Además, su valía también descansa sobre el establecimiento de una obligación internacional de los Estados Parte del Convenio a prestar refugio a aquellos extranjeros que bajo fundados temores se hayan visto obligados a abandonar el país del que son nacionales. Por último, esta Convención también recoge el principio de non refoulement o no devolución, por el cual toda persona tiene el derecho a no ser entregado a su país de origen si en éste pueden ser violados sus derechos fundamentales.

Por su parte el Protocolo de Nueva York, tal y como establece CEAR, es un complemento a la Convención de Ginebra por el cual se elimina la restricción temporal y geográfica que convenía la Convención. Dichas limitaciones previas establecían que las personas refugiadas lo eran debido a los acontecimientos ocurridos en territorio europeo antes del 1 de enero de 1951. Condiciones que constan de cierto sentido si se tiene en cuenta que la Convención de Ginebra se utilizó como respuesta ante las consecuencias derivadas de las dos guerras mundiales.

5.2. De la Integración Económica a la Integración Política.

La manera en que se planteó la reconstrucción económica europea tras la II Guerra Mundial ligó absolutamente el desarrollo económico con la demanda de trabajadores y trabajadoras de terceros países. Algunos países como Gran Bretaña y Alemania establecieron acuerdos para la recepción de inmigrantes de lugares como España, Argelia, India y un largo etcétera (Apraez, 2017). Por tanto, la gran demanda de mano de obra extranjera se vio motivada fundamentalmente por causa de la necesidad estructural para el sostenimiento de tal desarrollo económico.

Durante estos años la figura del asilo en Europa fue instrumentalizada por dos factores: contexto político y esplendor económico (Joly, 2006). Por un lado, la coyuntura política de la Guerra Fría que fomentó la utilización europea de los asilados procedentes de los países de carácter comunista como prueba de la debilidad del Bloque del Este. Y por otra parte, la utilización de refugiados como la mano de obra necesaria por el momento económico.

Tras este momento de auge económico, a principios de los años 70 se produce la denominada crisis del petróleo¹³. Esta crisis económica global desencadenó una serie de cuestiones en territorio europeo. Entre todas esas consecuencias se puede identificar por un lado, un excedente de mano de obra extranjera. Y por otro, el incremento sustancial del flujo migratorio y de asilados derivadas de situaciones de extrema pobreza en terceros estados. Lo que propició entre otras cuestiones, el interés de los Estados miembros en abordar desde el ámbito comunitario cuestiones de orden político para el control de esos flujos extraordinarios; trascendiendo así al aliciente económico inicial del Mercado Común (Prieto, 2012).

Por otra parte, es necesario mencionar el Acta Única Europea, cuya entrada en vigor data de 1987, y a través de la cual se establecía el objetivo de instaurar un Mercado Interior europeo, lo que suponía la creación de un espacio interior sin fronteras en el que se garantizara la libre circulación de capital, servicios, mercancías y personas.

¹³ Crisis derivada de la decisión de la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo de no exportar más crudo a aquellos países que hubiesen respaldado a Israel durante el conflicto bélico del Yom Kipur, afectando principalmente a Estados Unidos y a Europa Occidental.

Aspecto fundamental en la evolución de una política común de asilo, al suprimirse las fronteras interiores y por ende la necesidad de los Estados miembros de armonizar su regulación en materia de asilo. Ya que se entendía que de no lograrse dicha uniformidad reglamentaria, cabría la posibilidad de que los demandantes de asilo se desplazaran de Estado en Estado con el fin de alcanzar aquel que ofertara unas políticas de asilo más favorables (Vargas, 2013); produciéndose con ello un desequilibrio en las recepciones entre las partes.

Como primera expresión del traspaso de competencias en materia de asilo basta con observar el Acuerdo Schengen¹⁴. Este Convenio sirvió como refuerzo de la voluntad de integración europea de los Estados, por el cual se hacía efectiva la supresión paulatina de los controles fronterizos internos y se esbozaba una frontera exterior comunitaria. Esta nueva coyuntura se tradujo en la necesidad de regular de manera conjunta las fronteras exteriores y en consecuencia todos los elementos transfronterizos adscritos; como es el asilo y el refugio (Hock, 2017).

5.3. Convenio de Dublín.

La reacción ante la incipiente apertura fronteriza de las Comunidades Europeas, se cristalizó en 1990 mediante la firma del Convenio de Dublín; el cual se puede considerar como el elemento primigenio de la normativa comunitaria en materia de asilo. Este Convenio estableció los preceptos para el establecimiento de un procedimiento uniforme entre los Estados parte.

De este modo, el Convenio de Dublín se conformó a partir de tres principios vectores. Por un lado se definió que la lógica imperante del criterio de distribución de solicitantes de asilo recaía sobre Dublín y no sobre las preferencias personales de los propios asilados. En segundo término, se fijó el compromiso de los Estados a examinar bajo su legislación nacional todas aquellas solicitudes que les fueran presentadas en su frontera

¹⁴Inicialmente fue un Acuerdo entre Alemania, Francia y los países que conforman el Benelux a través del cual se estableció un territorio interior sin fronteras, en el cual se garantizaba la libre circulación tanto de ciudadanos europeos como de nacionales de terceros estados. En el año 1990 se desarrolló un nuevo Convenio mediante el cual se definieron las condiciones y garantías de esa libre circulación; entrando en vigor en el año 1995.

o territorio. La idea era que no se produjera el fenómeno denominado como refugiados en órbita, por el cual un asilado es reenviado sucesivamente entre distintos Estados miembros sin que ninguno se haga cargo del examen de la solicitud (Escobar, 1993). Y en tercer lugar, se estableció que los asilados tan solo contaban con una oportunidad de solicitar asilo, es decir, en caso de obtener una resolución negativa por parte de un Estado miembro, estos no podrían optar por otra vía a la obtención del estatus de refugiado en territorio europeo.

Sin embargo, la aplicación del Convenio no supuso una mejora en la gestión de asilados y refugiados. Ya que en esencia la no homogeneidad de la normativa nacional de los Estados miembros en términos de asilo, generó distintas consideraciones en cada procedimiento doméstico sobre qué se consideraba refugiado (Bentaouet, 2016).

6. DE LA ARMONIZACIÓN DEL DERECHO DE ASILO A LA COMUNITARIZACIÓN.

El 1 de noviembre de 1993 cobró vigencia el Tratado de Maastricht o también llamado Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE). Este nuevo pacto fue producto de la búsqueda de una nueva fase en el proceso de integración política de la CEE, convirtiéndose desde entonces en la UE. El TUE confería una serie de competencias a la Unión, las cuales se clasificaron en torno a tres pilares: el primer pilar se conformaba por las propias Comunidades Europeas; el segundo pilar abarcaba las competencias en Política Exterior y Seguridad Común; y el tercero lo constituía la cooperación en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior.

En la cuestión del asilo que concierne al trabajo, el Tratado de Maastricht lo incorporó en el tercer pilar comunitario. Es digno de mención ya que a través de esta inclusión al TUE se reconoce por primera vez y de manera formal el interés común de los Estados miembros en materia de asilo e inmigración, considerando que estas cuestiones no podían ser gestionadas de manera individualizada por cada Estado (Goig, 2017).

Asimismo, como menciona Mohammed Saad (2016) los Estados miembros también contaban con ciertas reticencias e inquietudes respecto a la extensa carga de materias de interés comunitario que se pretendían regular; y es por ello por lo que el asilo fue

incluido en el marco normativo del tercer pilar. Ya que la naturaleza normativa del tercer pilar se asienta sobre la cooperación intergubernamental y no sobre una concepción integracionista (Manzanares, 1995). De este modo quedó patente que los Estados aún no estaban preparados para la cesión de competencias sobre dicha materia.

Seguidamente, con la entrada en vigor en 1999 del Tratado de Ámsterdam se forjó la consagración del denominado “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia “. Esto se tradujo en la materialización de la libre circulación de personas junto con la garantía de seguridad y protección en un entorno libre de fronteras internas. Lo que a su vez propició el ahondamiento reflexivo sobre el control de fronteras externas y los fenómenos conexos como la inmigración y el asilo (Hock, 2017). De este modo, estas dos materias pasaron del tercer pilar intergubernamental al primer pilar comunitario (Wihtol, 2012). Lo que supuso la creación de medidas por parte del Consejo Europeo para la concreción de unos criterios y mecanismos mínimos a utilizar por los Estados miembros en materia de asilo. Ahora bien, si bien es cierto que el Tratado de Ámsterdam estableció un marco jurídico expreso para la protección de personas y el asilo; cabe matizar que aún recaía sobre los Estados la responsabilidad de conceder el asilo en base a su legislación interna. Pero esta circunstancia no resta de importancia al establecimiento por vez primera de una norma de derecho primario¹⁵ con respecto a los mínimos exigibles en materia de asilo; lo que a su vez le confería de carácter jurídicamente vinculante para los Estados parte (Vargas, 2013).

Por otro lado, a pesar de que el Tratado de Ámsterdam supuso el asentamiento de las bases jurídicas comunitarias en lo concerniente al asilo, no fue hasta el Consejo Europeo de Tampere, en 1999, cuando se introdujo por primera vez una referencia a la implantación del SECA. Las Conclusiones¹⁶ adoptadas durante este Consejo, a pesar de no definir los instrumentos jurídicos para el establecimiento del SECA, sirvieron como impulso político de gran calado para alcanzar dicho objetivo (Prieto, 2012). A partir de este momento, los Estados miembros se comprometieron para la creación de un proyecto político, que de una vez por todas, pretendía armonizar legislativamente la materia de inmigración y asilo mediante la creación de un procedimiento unitario

¹⁵ Conjunto de normas comunitarias constituidas a partir de los Tratados de la UE, junto con sus modificaciones, protocolos y anexos.

¹⁶ Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999, SN 200/99, Bruselas, apdo. 13.

fundamentado sobre la plena aplicación de la Convención de Ginebra (Apraez, 2017). Y de este modo, garantizar la coherencia y eficiencia procedimental comunitaria en materia de asilo e instaurar un estatus de refugiado uniforme. Por lo que el Consejo Europeo de Tampere se puede considerar como un elemento primordial en la consecución de la actual política común de asilo.

7. LAS FASES PARA LA CONSTITUCIÓN DEL SECA.

El Programa resultante del Consejo Europeo de Tampere y el esfuerzo de las altas instancias de la UE marcaron la ruta a seguir durante los años posteriores; periodo caracterizado por el desarrollo de los primeros elementos jurídicos en materia de asilo. De este modo, tal y como se establece en las Conclusiones del Consejo, el desarrollo constaría de dos fases. La primera fase, cortoplacista, estaría marcada por la implantación de un marco normativo que determinara claramente quién era el responsable del examen de la solicitud de asilo; por otro lado, el establecimiento de unas normas comunes en el procedimiento de asilo; y por último, asegurar unas condiciones mínimas comunes en la acogida de asilados. La segunda fase, a largo plazo, determinaba el establecimiento de un procedimiento común en materia de asilo y la consolidación de un estatuto único, reconocido en toda la UE.

7.1. Primera fase en la constitución del SECA.

Durante estos primeros años del nuevo milenio, la UE adoptó una serie de disposiciones que fueron estructurando paulatinamente el régimen común de asilo. Durante esta primera fase, la conformación de esta estructura incipiente se puede vislumbrar a partir de tres instrumentos.

De forma sintética, en primer lugar se encuentra el Reglamento 343/2003¹⁷, conocido también como Dublín II, que supuso la sustitución del Convenio de Dublín anterior. A través de él se actualizaron los criterios de determinación del Estado responsable del examen de la solicitud de los asilados de terceros países. En segundo término, el

¹⁷ Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país

Reglamento 1560/2003¹⁸, mediante el cual se concretaron las normas y disposiciones específicas para la aplicación de Dublín II. En tercer lugar, el Reglamento 2725/2000¹⁹ dando lugar al sistema EURODAC. Este sistema se compone de una base de datos de huellas dactilares que se utiliza como herramienta para la identificación de asilados e inmigrantes irregulares; permitiendo a las autoridades controlar si un solicitante ha pedido asilo previamente en otro Estado miembro. En definitiva, este conjunto de medidas, entre otras de menor trascendencia, conformaron la primera fase para la consecución del SECA; donde el fin primordial era la armonización de las normativas domésticas de cada Estado miembro a partir del establecimiento de unos mínimos comunitarios, tal y como afirma Manuela Hock (2017).

7.2. Segunda fase en la constitución del SECA.

En esta segunda fase, cabe mencionar primeramente el Programa de la Haya de 2004. Surge como respuesta ante los fallos estructurales que se evidenciaron a través de la puesta en práctica de la normativa hasta aquel entonces vigente. El fundamento principal bajo el que se articulaba este Programa era la expresión de la necesidad de un planteamiento global para abordar de manera satisfactoria la migración internacional, aglutinando en dicho enfoque todos los aspectos que involucran a esos movimientos migratorios. Y a su vez, manifestando la incapacidad de los Estados miembros de afrontar exitosamente de manera individualizada un fenómeno de tal dimensión (Frattini, 2007); buscando con ello fortalecer el grado de solidaridad y compromiso entre las partes. Además, el Programa supuso la expresión de cambio en el paradigma comunitario hasta aquel entonces; exhortando a establecer una verdadera política común en vez de los mínimos comunes prevalentes hasta aquel momento. En definitiva, buscaba la concreción de la segunda fase de consolidación del SECA, mediante la implementación de un procedimiento común de asilo y una definición uniforme para el estatus de refugiado.

¹⁸ Reglamento (CE) nº 1560/2003 de la Comisión de 2 de septiembre de 2003 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) no 343/2003 del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

¹⁹ Reglamento (CE) nº 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín.

En otro orden de cosas, en esta segunda fase también cabe mencionar otro instrumento como es el Libro Verde sobre el futuro SECA, presentado por la Comisión en 2007. Este documento estaba dirigido a reflexionar y analizar las posibilidades que albergaba el marco legal comunitario para una eficiente consecución final del Sistema; e instaba a los Estados miembros a ser partícipes y meditar sobre el diseño del mismo. En este sentido, la Comisión apuntó la necesidad de establecer un SECA que se erigiera como un sistema que lograra aumentar el nivel de protección; y que por otra parte garantizara un mayor grado de uniformidad en el amparo ofrecido por las partes. Por ello, este documento sirvió igualmente como método para la expresión de una urgencia por completar los vacíos existentes en la normativa vigente, para alcanzar con ello un SECA con la naturaleza propuesta (Loren y Searle, 2017).

Por otro lado, no será hasta el Tratado de Lisboa y su entrada en vigor en el año 2009 cuando se produzca un verdadero punto de inflexión en materia de asilo en el entorno comunitario. Este nuevo Tratado configuró el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia²⁰ como un ámbito de competencia compartida y de este modo se estableció en dicha materia una correspondencia entre la UE y los Estados miembros; capacitando a estos últimos legislativamente en aquella parte que no hubiese sido legislada previamente por la Unión. Lo que supuso la atribución de nuevas competencias a las Instituciones europeas con el objetivo de implantar de manera definitiva el SECA. Por otro lado, también es de suma importancia resaltar el hecho de que por medio de Lisboa se dotó de carácter jurídico vinculante a la CDFUE, propugnada en el 2000 durante el Tratado de Niza, lo que reforzaba la figura del asilo como derecho fundamental y exigible en la UE.

En lo que respecta a las reformas institucionales derivadas de este Tratado, es de destacar el refuerzo del protagonismo del Parlamento Europeo a través de dos vías. En primer término, se equilibraron las fuerzas con respecto al Consejo Europeo en los procesos de codecisión. Y en segundo lugar, se le confirió la capacidad de toma de decisiones sobre gran parte de la legislación comunitaria. De este modo y considerando el Parlamento como un contrapeso ante las políticas de naturaleza intergubernamental, se podría decir que el derecho de asilo salió reforzado de Lisboa; ya que cabría esperar

²⁰ En Artículo 4.2 de TFUE queda recogido el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia como competencia compartida.

un periodo normativo en el que se contara con un mayor grado de debate institucional para la toma de decisiones en el seno de la UE (Bentaouet,2016).

En definitiva, la importancia de Lisboa radica en el establecimiento de un compromiso comunitario en pos del desarrollo de una verdadera política común de asilo. Para ello se efectuó, por vez primera, la cesión de competencias en favor de la UE en materia fronteriza, inmigración y asilo. Y a pesar de servir de sustento para un sistema de mínimos comunes en vez del régimen común propuesto, tal y como recoge Hock (2016), el éxito de este Tratado descansa sobre el logro de alcanzar de manera definitiva la unificación de estatutos y procedimientos.

8. EL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO (SECA): MARCO NORMATIVO VIGENTE.

El SECA se compone fundamentalmente de dos Reglamentos y tres Directivas. Es de suma importancia remarcar la diferencia entre las dos tipologías de los actos legislativos que conforman el Sistema, para con ello lograr alcanzar una mejor comprensión del marco normativo vigente.

Por un lado, los Reglamentos son actos legislativos de carácter vinculante desde su entrada en vigor y que gozan de un alcance general, lo que supone la aplicabilidad de los mismos en todos y cada uno de los Estados miembros. A su vez influyen en el ordenamiento jurídico nacional de las partes, bajo el principio de primacía del derecho comunitario; lo que se traduce en la inaplicabilidad de todas aquellas disposiciones nacionales que sean contrarias a lo dispuesto en el reglamento. Y en definitiva, su funcionalidad recae sobre la capacidad de dotar de uniformidad, en términos de regulación, a una determinada materia.

Por otro lado, las Directivas son actos legislativos cuyo cometido es establecer objetivos determinados que todos los Estados miembros de la UE han de acometer. Sin embargo, y en esto radica la diferencia frente al Reglamento, es responsabilidad de cada una de las partes desarrollar las leyes para alcanzar la meta establecida. No obstante, a pesar de gozar de un cierto grado de libertad para la consecución de objetivos, sí se establecen

unos plazos determinados para alcanzar la finalidad derivada de la Directiva. Y en definitiva, su cometido es el de la armonización.

Una vez hecha esta diferenciación entre actos legislativos, a continuación se presentarán los cinco instrumentos de mayor relevancia que componen el marco normativo vigente.

8.1. Reglamentos.

8.1.1. Dublín III.

El Reglamento de Dublín es sin duda alguna la piedra angular sobre la que se sustenta el SECA (Hock, 2017), por lo que considerando la suma importancia del mismo, en lo concerniente a este apartado se describirá con una mayor minuciosidad con respecto al resto de actos legislativos.

Primeramente cabe decir que la última versión del mismo quedó confeccionada a través del Reglamento (UE) n° 604/2013, también llamado Dublín III. Este nuevo Reglamento sirvió como corrector ante las deficiencias estructurales que se pusieron de manifiesto con el Reglamento 343/2003 o Dublín II. El defecto fundamental provenía de la lógica que establecía la normativa en la determinación del Estado responsable del examen de la solicitud de protección. En definitiva, se evidenció la existencia de un criterio imperante de escasa flexibilidad, lo que supuso la ciega aplicación normativa del Reglamento en circunstancias en las que determinados Estados responsables en el examen de las solicitudes, contaban con problemas sistémicos para encarar de manera eficiente los procedimientos de asilo. Lo que derivó en resultados de escasa conciliación con los derechos que garantizaba la CDFUE. Y por tanto, se evidenció la necesidad de flexibilizar el Sistema en determinadas circunstancias, ante la preponderante automaticidad en la aplicación bajo los criterios establecidos (González, 2016).

En consecuencia, Dublín III surge como solución ante las deficiencias estructurales de su antecesor normativo; tratando de evitar el fenómeno de los refugiados “en órbita” (Hernán, 2016), es decir, aquellos asilados que transitan de un Estado a otro sin que en ninguno de ellos se resuelva su solicitud. Además, en él se incorporaron nuevas disposiciones, en lo procedimental, que dotaban de la flexibilidad requerida al Sistema en pos de una mayor sensibilidad humanitaria. De este modo, en el tercer capítulo de

este reglamento se recoge la obligación de tomar en consideración los aspectos tanto familiares como personales de los asilados a la hora de determinar el Estado miembro responsable del examen de la solicitud. A modo de ejemplo, Dublín III²¹ incorporó el precepto de que si un solicitante de asilo contaba con familiares bajo protección internacional en determinado Estado, podría seguirse el criterio de reagrupación familiar para establecer que el Estado en el que se encontrase su familia fuese el responsable de examinar la solicitud. Y con todo ello, se logró aumentar la cantidad de criterios frente al originario, y aún vigente, que concebía como Estado responsable a aquel por el que hubiese accedió el migrante por vez primera.

Para terminar, en lo referente a los elementos novedosos de este Reglamento, se incorporan mecanismos para la gestión de situaciones de crisis en las que una presión migratoria excesiva pudiese poner en riesgo la aplicación de Dublín III; concretamente en el artículo 33 del mismo. Este artículo capacita a aquellos Estados miembros que se viesen ante una situación de crisis a realizar de manera discrecional y por iniciativa propia un plan de acción preventivo; que ha de ser evaluado tanto por el Consejo como por la Comisión.

8.1.2. Reglamento EURODAC

El Reglamento (UE) nº603/2013 o EURODAC sustituyó a su antecesor el Reglamento (CE) nº275/2000, con la intención de mejorar los mecanismos sobre esta materia. El elemento novedoso y más sustancial que se recoge en este nuevo Reglamento es la posibilidad de servirse de los datos dactilares tanto las autoridades nacionales de los diferentes Estados como la Oficina Europea de Policía; siempre y cuando sea pertinente ante situaciones de prevención, detención o investigación de delitos graves (Hernán, 2017).

²¹ Artículo 9 del Reglamento (UE) nº 604/2013: “*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, ese Estado miembro será responsable del examen de la solicitud de protección internacional, siempre que los interesados hubieran manifestado por escrito que así lo desean*”

8.2. Directivas.

8.2.1. Directiva 2011/95/UE

La denominada Directiva de cualificación derogó a la Directiva 2004/83/CE que proveía los mínimos exigibles para el reconocimiento de nacionales de terceros países como beneficiarios de protección internacional. El objetivo principal de este acto es asegurar la aplicación de unos criterios comunes para la identificación de personas que precisen de protección internacional, y asegurar unos mínimos asistenciales a las mismas. Tal y como establece CEAR, la novedad principal que incorpora esta Directiva es la inclusión en la definición de personas beneficiarias de protección internacional tanto a las personas a las que se concede el estatuto de refugiado como a aquellas a las que se les otorga protección subsidiaria²². Suponiendo con ello, una equiparación en los derechos de ambos colectivos en el acceso al empleo y a la sanidad.

8.2.2. Directiva 2013/32/UE

En lo que respecta a la designada Directiva de procedimientos, CEAR establece que surge como solución ante la disparidad en los procedimientos de concesión del estatuto de persona refugiada entre los Estados miembros. Las novedades más destacadas de esta nueva normativa son la exigencia de un procedimiento y plazo común. De esta manera, en lo referente al procedimiento, supone una mejora en las garantías de la tramitación de la solicitud, al incorporarse nuevos sujetos como personal médico, funcionariado, etcétera; que presuntamente contarán con una mayor sensibilidad en la evaluación para determinar la concesión o no concesión del estatus de refugiado. Y respecto al plazo común, concretamente se establece en seis meses, supone un progreso ya que la legislación anterior no obligaba a los Estados a cumplir con un plazo específico. Solucionando por ende las situaciones de prórroga continuada de las resoluciones de solicitud de asilo.

²²Protección que otorga un Estado a una persona que sin reunir los requerimientos necesarios para que se le conceda el estatuto de persona refugiada, se considera que existen motivos suficientes para pensar que la integridad de esa persona corre peligro en su país de origen.

8.2.3. Directiva 2013/33/UE

Por último, en lo concerniente a la denominada Directiva de acogida, cabe decir que surge como instrumento para la mejora y armonización de las normas de acogida existentes dentro de la UE. A través de ella se tratan de fijar una serie de condiciones mínimas exigibles de acogida, que deben estar aseguradas por los Estados miembros mientras los asilados se encuentren a la espera de la resolución de su solicitud. En definitiva, el cometido de este texto es evitar que las condiciones de acogida sean deficientes para los solicitantes de protección internacional (Hernán, 2017); tratando de asegurarles con ello un sitio en donde vivir, acceso a víveres o a servicios sanitarios (Hock, 2016). Adicionalmente, CEAR recoge que esta Directiva establece que los Estados no podrán internar a los asilados salvo en circunstancias específicas como: que la persona se halle en un procedimiento de retorno, por razones de seguridad nacional, entre otras.

9. LAS DEFICIENCIAS DEL SECA EN LA GESTIÓN DE LA CRISIS MIGRATORIA.

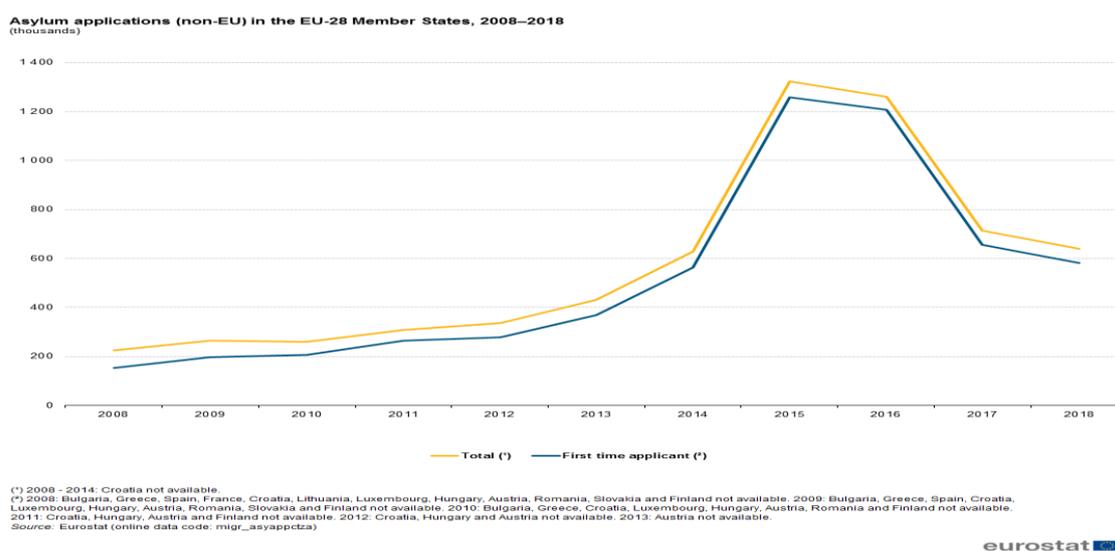
No cabe duda y es evidente que tanto la UE como sus Estados miembros han afrontado la crisis migratoria de esta década de manera descoordinada, adoleciendo de falta de rapidez, y con una flagrante insuficiencia considerando la dimensión de esta vicisitud. Lo que ha generado situaciones dantescas y dramáticas que poco o nada compatibilizan con las credenciales del territorio europeo como cuna de la promoción y protección de los DDHH. Es por ello que la relevancia de este apartado radica en la importancia de dilucidar qué anomalías han quedado patentes en el SECA, para con ello tratar de vislumbrar qué hay que mejorar.

9.1. Las peticiones de asilo en cifras.

En primer lugar, es digna de mención la correlación existente entre los conflictos bélicos y el desplazamiento forzado de personas. Queda patente que la llega de personas migrantes, asilados y refugiados a la UE, la cual se incrementó de manera notable

durante el año 2015, se puede achacar directamente al deterioro de determinados países. De este modo, coyunturas como el conflicto bélico sirio, que según datos ofrecidos por CEAR en 2018, ha causado un total de más de 11 millones de desplazados; junto con los enfrentamientos armados de Sudán del Sur; y el conflicto en Afganistán; han favorecido el incremento notable de la presión migratoria sobre territorio europeo tal y como queda reflejado en la evolución de las solicitudes de protección internacional del siguiente gráfico.

Gráfico 1. Evolución de las peticiones de asilo en la UE entre 2008-2018.



Fuente: Eurostat, 2018.

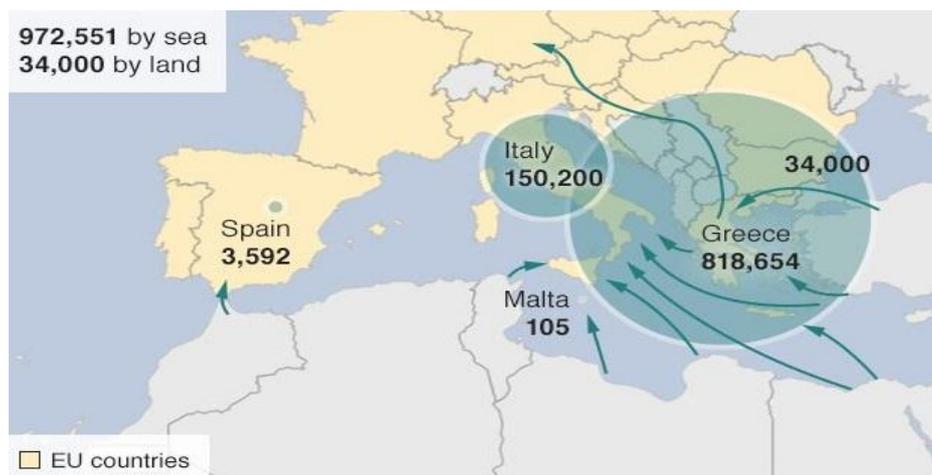
Si bien es cierto que atendiendo al gráfico se puede observar un abrupto incremento de las solicitudes de asilo durante los años 2015 y 2016, alcanzando prácticamente el millón y medio de solicitudes. No es menos cierto que en los últimos años se ha producido un descenso notable en las peticiones de asilo en territorio de la UE. A pesar de ello, más allá de las variaciones estadísticas, y tomando en consideración el contexto global desde una perspectiva política y económica, se hace evidente que estos flujos seguirán produciéndose durante los próximos años (CEAR, 2018). Por lo que es de suma importancia identificar los errores sistémicos del SECA que han quedado patentes para con ello abordar los flujos migratorios con la mayor sensibilidad humanitaria posible.

9.2. El SECA ante la afluencia masiva de migrantes.

Como bien reflejan los datos presentados en el apartado anterior, durante estos últimos años se ha producido un incremento sustancial en las peticiones de asilo que han hecho tambalear profundamente el SECA y sus niveles de eficiencia.

En primer término, y en lo que concierne a la piedra angular de este Sistema, se pueden achacar grandes déficits a Dublín III en lo referente a los mecanismos de asignación de Estado responsable. En lo que respecta a los instrumentos de asignación de la responsabilidad, lo fundamental para la comprensión de ese funcionamiento anómalo es: por un lado el inexistente establecimiento de cuotas; y por otro, la no consideración de las características específicas del Estado designado como responsable en determinados aspectos como su capacidad de acogida. Es por todo esto por lo que al Sistema Dublín se le achacan unos criterios excesivamente jerarquizados y con poco espacio para la flexibilidad. Algunos autores como Arenas-Hidalgo (2017) lo conciben como un mecanismo para presionar en el control de fronteras exteriores, ya que si un Estado no es capaz de controlar sus fronteras y permite la entrada en su territorio de un nacional de un tercer país; la protección internacional que ha de conceder ese Estado adquiere un cariz de sanción ante la permisividad mostrada. Es por ello que partiendo del criterio más extendido en la determinación de Estado responsable, primer país de entrada, los Estados fronterizos con terceros estados de la UE cuentan con una probabilidad mucho más alta de adquirir dicho papel. Lo que ante circunstancias de excepcionales flujos migratorios supone un factor que facilita el colapso del sistema de asilo.

Gráfico 2. Cantidad de migrantes llegados a través de mar y tierra por las principales rutas de acceso a territorio UE durante el 2015.

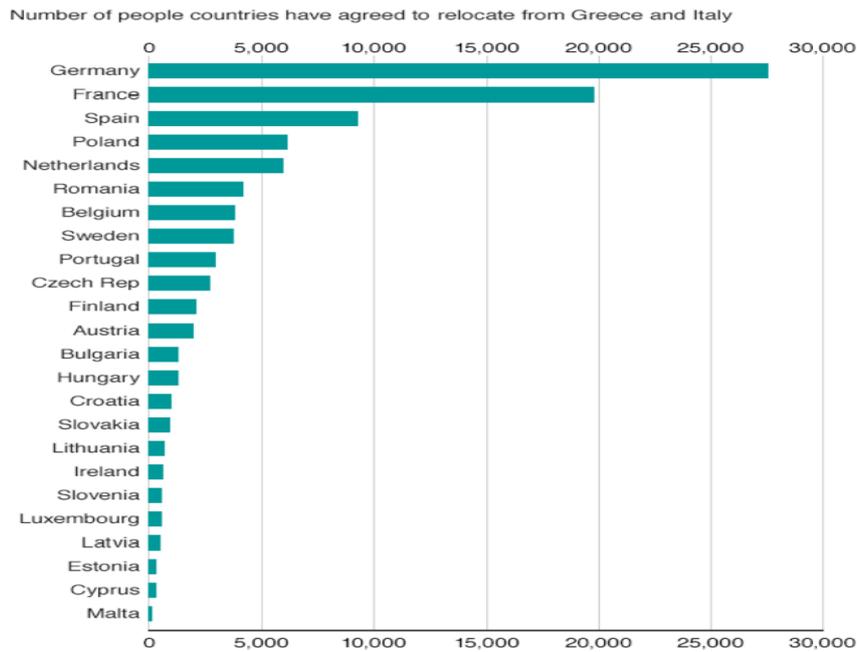


Fuente: ACNUR y OIM, 2015.

Sin embargo, a pesar de que el SECA cuenta con un mecanismo de designación de la responsabilidad muy mejorable, hay que decir que éste cuenta con un dispositivo²³ de emergencia ante situaciones excepcionales de afluencia masiva de personas de terceros estados. Este instrumento fue activado por vez primera durante el 2015 a causa de la presión que estaban sufriendo tanto Italia como Grecia sobre sus sistemas de asilo, como queda reflejado en el mapa. La activación de este mecanismo se tradujo en la disposición por parte del Consejo de reubicar, en el plazo de 2 años, a un total de 160.000 personas provenientes tanto de Grecia como de Italia, y que necesitaban de manera manifiesta protección internacional (Arenas-Hidalgo, 2017). Los criterios para el cálculo de estas cuotas asignadas a cada Estado se realizaron a partir del PIB, el tamaño de población, la tasa de desempleo y el número previo de asilados que acogían. Con ello se pretendía realizar una distribución lo más justa posible entre los Estados miembros considerando su capacidad potencial para la acogida; estableciéndose las cifras que se presentan a continuación.

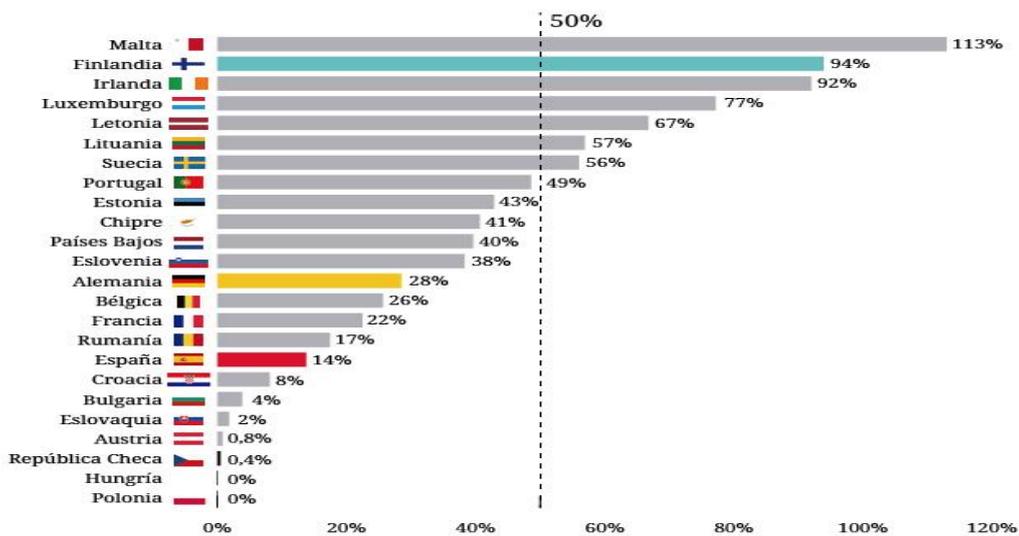
²³ Artículo 78.3 del TFUE: “Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo”

Gráfico 3. Cuota de refugiados adjudicada a cada Estado miembro de la UE.



Fuente: Comisión Europea, 2015.

Gráfico 4. Porcentaje de cumplimiento de los Estados miembros en lo concerniente a las cuotas de acogida establecidas en 2015 tras finalizar el plazo de 2 años.



Fuente: Comisión Europea, 2017.

Observando los datos relativos al cumplimiento de las cuotas de acogida establecidas, se puede observar que todos los Estados salvo Malta incumplieron con la parte que les fue asignada. De este modo, queda patente la escasa diligencia de la que han adolecido los Estados miembros en el respeto de los principios de equidad y solidaridad que han de articular presuntamente el SECA; primando lo político sobre lo humanitario. Asimismo, tal y como recoge Sanahuja (2016), se hacen evidentes las resistencias de las partes que componen la UE para hacer efectiva una resolución mutua del problema. Achacando dicha oposición de los Estados miembros a la naturaleza compartida de la normativa vigente en materia de asilo, llena de disfuncionalidades y que se ha ido construyendo bajo la marcha (Arenas-Hidalgo, 2017). Lo que al mismo tiempo, alimenta más si cabe la toma de decisiones unilateralmente y que refuerzan el desentendimiento en pos de proteger los intereses nacionales, bajo la percepción de que “otro” se hará cargo del “problema”. Y consecuentemente, fruto de esa extendida unilateralidad se obtienen datos de acogida como los referenciados.

Por otro lado, podría entenderse que fruto de esta insolidaridad, la presión migratoria existente en los Estados miembros como Grecia, que conforma una de las principales rutas migratorias de acceso a suelo europeo, sería insostenible. Pero tal y como recoge CEAR (2018), a pesar de que durante el 2015 Grecia recibió el 84% de las llegadas al continente europeo a través de su territorio, evidenciando esa extrema presión migratoria; la mayoría de personas que alcanzaban suelo griego proseguían irregularmente su travesía hacia otras regiones europeas través de la ruta de los Balcanes. Por tanto, como consecuencia de esa ineficiencia que genera el SECA ante excepcionales flujos migratorios, estos Estados potencialmente afectados por tales circunstancias descuidaron sus estándares legales y materiales para con los solicitantes; fomentando que estos continuasen su trayecto ilegalmente a través de Europa y con ello aliviar la presión. Tal y como recogen Loren y Searle (2017), los Estados que se encuentran afectados por una mayor carga de solicitantes son tendentes a evitarla mediante la puesta en marcha de políticas de asilo más restrictivas, y con ello logran desviar dichos movimientos migratorios hacia otros países. Del mismo modo, el incumplimiento sistemático del Reglamento de acogida de estos Estados fronterizos, sirve de aliciente a los otros Estados para actuar del mismo modo. Alegando falta de seguridad por las deficiencias en la identificación de las personas en el Estado miembro del que provienen, desentendiéndose de la atención al considerar a otro Estado

responsable, etcétera. Y en definitiva, alentando una espiral perversa que genera una insolidaridad manifiesta de la partes en el abordaje de un problema humanitario.

En otro orden de cosas y ahondando en las anomalías que fracturan el principio de equidad que debiera regir el SECA, cabe decir que el incumplimiento taxativo del Reglamento y los criterios derivados de éste en la designación de Estado responsable, conllevan el fenómeno denominado como “asylum shopping”. Este término es utilizado cuando un asilado que se encuentra en el Estado responsable de la resolución de su solicitud, efectúa un movimiento secundario hacia otro Estado que le resulte más afín o garantista. Sin embargo, no cabe duda que el SECA recoge específicamente los criterios objetivos para la asignación de un Estado responsable del examen de la solicitud asilo. Tal es la concreción de los criterios para la determinación de la responsabilidad, que un Estado ha de hacerse cargo de todas aquellas personas solicitantes de asilo que puedan encontrarse en otro Estado miembro si le corresponden bajo los criterios establecidos. A pesar de la clara especificidad normativa, la práctica indica que muchas personas asiladas acaban trasladándose a otros Estados miembros de manera irregular, en los que bajo los preceptos de Dublín no les correspondería de facto el examen de la solicitud.; pero en los que habitualmente acaban siendo evaluados.

Este tipo de movimiento se ha visto acrecentado en la UE por el mal funcionamiento y la insuficiente armonización entre los diferentes sistemas nacionales de asilo. Esta insuficiencia queda reflejada en algunos coyunturas que padecen los Estados como: largos periodos de espera en las resoluciones; falta de unas condiciones de acogida adecuadas; políticas restrictivas de asilo que derivan en unas bajas tasas de reconocimiento; unas condiciones socio-económicas menos favorables; etcétera (Loren y Searle, 2017). Lo que lógicamente motiva a las personas asiladas a buscar y tratar de alcanzar aquel Estado que ofrezca las condiciones más favorables posibles. Y por tanto, a su vez incrementando la presión migratoria sobre aquellos Estados que puedan asegurar unos estándares de vida y acogida cualitativamente mejores.

En definitiva, tal y como establece Maiani (2016) Dublín III no está capacitada para responder ante la necesidad de una distribución equitativa y justa de la responsabilidad entre los Estados miembros. Ya que el sistema acusa una severa automaticidad en su aplicación, dejando al margen una actitud reflexiva en lo referente a la capacidad relativa de los Estados para hacer frente a la acogida eficiente de solicitantes. Adoleciendo

también de la ausencia de mecanismos que permitan un mayor grado de solidaridad entre partes. Como por ejemplo el establecimiento de mecanismos para solventar la falta de ecuanimidad en el sacrificio económico de los Estados producido a consecuencia de la asimetría en la distribución de las responsabilidades. Lo que consecuentemente desencadena acusadas oscilaciones entre las partes como se puede observar en el siguiente gráfico relativo a la concentración de las solicitudes de Protección Internacional por Estados durante el 2016. Queda patente el gran porcentaje de responsabilidad que recae sobre Alemania con respecto al resto, ya que si se considera el total de solicitudes realizadas en la UE durante el 2016, el 59% de las peticiones se produjeron en suelo germano.

Gráfico 5. Peticiones de Protección Internacional en algunos Estados miembro de la UE durante el 2016.

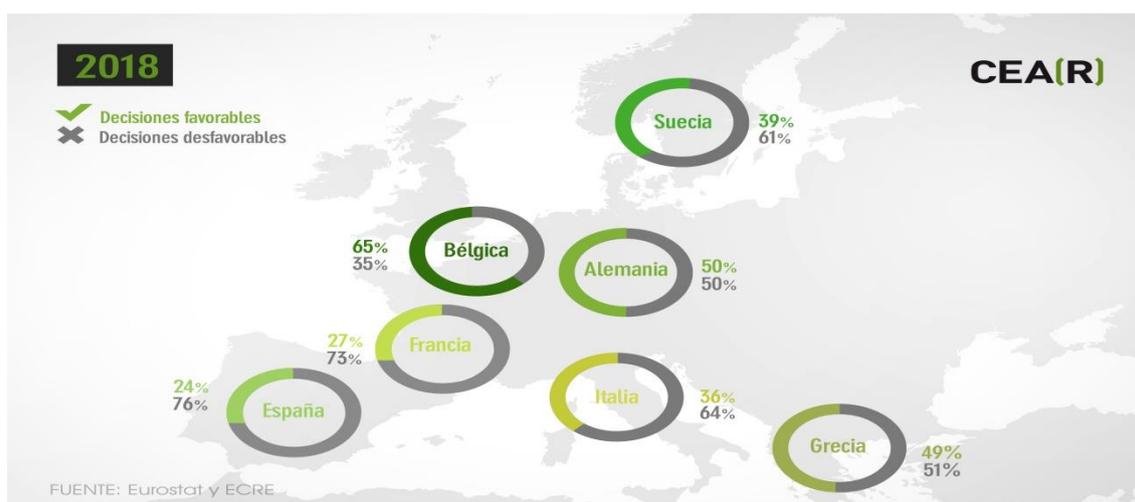


Fuente: CEAR, 2016.

Otro aspecto fundamental, y que en la práctica el SECA no ha logrado unificar, es el de los criterios para la concesión del estatus de persona refugiada. Tal y como afirma Arenas-Hidalgo (2017) existe la presunción de que todos los Estados miembros han establecido unos estándares comunes para conceder Protección Internacional. Sin embargo, se ha evidenciado una importante disparidad de criterios entre Estados en el reconocimiento de la protección internacional de personas a pesar de proceder de las mismas regiones. En este mismo sentido, Loren y Searle (2017) determinan que esta diversidad de lógicas es achacable al tratamiento de los procedimientos de solicitud con arreglo al de derecho interno de los Estados responsables, que interpretan y aplican los

instrumentos predispuestos en el SECA. Y por tanto, las características específicas de las distintas normativas domésticas influyen en cómo se aplican las herramientas que establece el SECA, dando lugar a esa pluralidad de pareceres ante fenómenos idénticos. En el siguiente gráfico se puede certificar la existencia de unos porcentajes bastantes dispares entre Estados, en lo que concierne al balance de resoluciones positivas/negativas de las peticiones de Protección Internacional.

Gráfico 6. Balance de las resoluciones de las peticiones de Protección Internacional en distintos países de la UE durante el 2018.



Fuente: CEAR, 2018.

9.3. El SECA y los DDHH.

Aunque en el apartado anterior se puede advertir una acusada falta de correspondencia entre el valor práctico demostrado por el SECA y la salvaguarda de los DDHH, en esta sección se pretende profundizar un poco más sobre esta cuestión.

En primer término, durante esta crisis migratoria se ha podido constatar la desacertada actuación de muchos Estados miembros en lo concerniente a esta emergencia humanitaria, vulnerando claramente los DDHH. Si bien es cierto que se podría enumerar un extenso listado de situaciones en las que se han visto perjudicados los derechos de migrantes, asilados y refugiados; con intención de abordarlo de un modo

más sintético, a continuación se describirán las que se han considerado más flagrantes focalizando la cuestión sobre Hungría y Dinamarca.

En lo que se refiere a la controvertida Hungría, sus políticas restrictivas con respecto al asilo estuvieron fundamentadas: por un lado, con el uso de la fuerza contra personas en el espacio fronterizo entre su territorio y Serbia, la cual suponía una de las principales rutas de movimiento irregular de refugiados; por otro lado, se realizaron cambios en su código penal que supusieron la criminalización exagerada de aquellos que entraran irregularmente en su país; y por último, se desarrolló una campaña de desprestigio de esos migrantes por parte de altas instancias del gobierno húngaro apelando a la inseguridad y el miedo (Fernández et al. 2016). La pretensión principal de estas medidas era disuadir a los refugiados de acceder a su territorio, lo que choca frontalmente con el derecho intrínseco de las personas a solicitar protección. Por tanto, es indiscutible que la posición de Hungría ante la crisis ha distado mucho de los valores europeos de promoción y respeto de los DDHH.

En lo que respecta a Dinamarca, se produjo el fenómeno que De Lucas (2016) define como mercantilización del derecho de asilo. El Parlamento danés aprobó una propuesta de ley que disponía de capacidad a los cuerpos policiales para requisar a los refugiados dinero y enseres personales de valor económico. De este modo, se pretendía asegurar la disponibilidad de fondos para la gestión de los procedimientos de asilo en suelo danés. Con esto se hace evidente la desnaturalización de la Protección Internacional, al incorporarse un condicionamiento económico para hacer efectivo tal derecho. Lo que en definitiva, es absolutamente antagónico con el deber jurídico de los Estados miembros, presuntamente comprometidos con la defensa y protección de los DDHH y los preceptos internacionales dispuestos entorno a la figura del refugiado.

En definitiva y focalizando la cuestión sobre el SECA, tal y como está concebido actualmente el Sistema se puede decir que es evidente su incapacidad de hacer prevalecer la protección de los DDHH. Desde una perspectiva teórica del Sistema, se podría decir que tiene la potencialidad de ser funcional pero se han podido vislumbrar déficits en su concepción ante circunstancias de excepcionales flujos migratorios. Cuestiones como la aplicación generalizada del criterio de adjudicar la condición de Estado responsable de la solicitud al primer Estado de llegada, como bien se ha mencionada anteriormente, supone una clara sobrecarga sobre los sistemas domésticos

de asilo de los Estados miembros fronterizos con terceros países. Esta excesiva presión deriva en la erosión de las condiciones humanitarias exigibles; traduciéndose en alargados plazos para la identificación y resolución de solicitudes; que a su vez incrementa la sobrepoblación en los centros de acogida establecidos ante el incesante flujo migratorio; y que al mismo tiempo genera un deterioro en los mínimos necesarios para el adecuado sustento de estas personas. El dramatismo de este tipo de coyunturas queda reflejado en la figura de los asilados que retornan de manera involuntaria a sus países de origen ante la falta de unas condiciones que aseguren unos estándares básicos de bienestar (Knipp, 2017). Por lo que queda manifiesta la incapacidad del SECA para salvaguardar de una manera eficiente y generalizada los DDHH.

10. ACUERDO DE COOPERACIÓN UE-TURQUÍA.

El Acuerdo UE-Turquía se produjo en 2016 como una respuesta europea a la desesperada ante el fenómeno crítico que tenía entre manos (Hock, 2017). El cometido principal de este Pacto era la mejora de la cooperación con Turquía para con ello prevenir con la mayor efectividad posible la migración irregular proveniente de suelo turco hacia la UE. El Plan dispuesto procuraba la devolución no solo de migrantes irregulares que estuvieran en territorio europeo, sino que también aquellos solicitantes de Protección Internacional cuyas peticiones podrían ser inadmitidas por los Estados miembros al considerarse Turquía como “un país seguro” (Gortázar, 2017)

En síntesis las medidas a las que se comprometieron ambos Estados fueron: el pago de 3000 millones de euros por parte de la UE a Turquía; la posibilidad de que la UE trasladase migrantes irregulares de suelo griego a Turquía; la UE se comprometía a que por cada persona que retornase a territorio turco se reasentaría un refugiado procedente de Turquía en la UE; la liberalización de visados entre ambos Estados; el compromiso de reactivación del proceso de adhesión de Turquía a la UE; entre otras medidas.

A juicio de muchos juristas, este Acuerdo es totalmente contrario a la Convención de Ginebra y los preceptos establecidos por la CDFUE (Araque et al., 2016). La contrariedad de este Pacto emana en catalogar como “país seguro” a Turquía, a pesar de haber quedado evidenciados a partir de diferentes informes de organizaciones

internacional como Human Rights Watch, casos graves de vulneración de DDHH de refugiados en suelo turco. En este mismo sentido, la profesora María Concepción Pérez (2017) determina que durante este periodo ha sido notable la incapacidad de Turquía para asegurar el acceso a un procedimiento garantista de asilo, ni para propiciar unas condiciones óptimas en los centros de acogida. Lo que en definitiva se traduce en el desarrollo de un papel cómplice de la UE como actor que favorece la privación del derecho a la solicitud de Protección Internacional de las personas; y que promueve la vulnerabilidad de estos colectivos ante la falta de un sistema básico de protección turco destinado a su adecuado sustento.

Lo que pone en tela de juicio el respeto europeo a las obligaciones internacionales; imponiéndose la lógica de la protección fronteriza e impidiendo a toda costa esos movimientos migratorios (Hock, 2017). Y que en definitiva, tal y como afirman Araque et al. en la *Revista Fomento Social*²⁴, este Acuerdo supone despojar a Europa de los principios y valores de protección de la dignidad humana; en favor de una “Fortaleza europea”.

11. PROPUESTAS DE REFORMA DEL SECA ANTE LA INEFICIENCIA MANIFIESTA.

Ante la manifiesta incapacidad del SECA para gestionar y abordar de manera eficiente la crisis migratoria, la Comisión Europea durante el año 2016 lanzó una serie de propuestas²⁵ legislativas para la reforma del mismo; con el afán de lograr materializar un sistema de asilo equitativo y sostenible.

De modo sintético, las propuestas son las siguientes: una reforma del Sistema Dublín, el denominado Dublín IV, y sus mecanismos de decisión de estado responsable para lograr una mayor equidad en la distribución de las solicitudes, evitando así la sobrecarga de los

²⁴ Araque, Rafael et al. (2016). “Puertas abiertas/puertas cerradas: los refugiados ponen en evidencia a Europa”. *Revista de fomento social*, (Nº 283-284), 431-454.

²⁵ Conjunto de Propuestas presentadas por la Comisión Europea el día 4/05/2016 “*Towards a sustainable and fair Common European Asylum System*”, y el 13/07/2016 “*Completing the reform of the Common European Asylum System: towards an efficient, fair and humane asylum policy*”.

Estados en primera línea; la sustitución de la Directiva de procedimiento por un Reglamento para asegurar la unificación de criterios en los procedimientos de los Estados miembros, y con ello reducir la disparidad de tasas de reconocimiento para suprimir los factores de atracción de las personas hacia los Estados miembros más favorables y por ende el *asylum shopping* (Monereo, 2017); sustituir la Directiva de acogida por un Reglamento; el reforzamiento del Reglamento EURODAC para la mejora de las bases de datos de los solicitantes de asilo; el reemplazo de la Directiva de acogida por un Reglamento que logre la armonización las normas de protección y derecho de asilados; la refundición de la Directiva de acogida que logre armonizar la normativa y asegure una protección digna de las personas; entre otras propuestas, que aun siendo significativas tienen relación con cuestiones que no han sido tratadas en este trabajo por cuestiones de extensión.

Tal y como define Arenas-Hidalgo (2017b), es evidente que las propuestas para solucionar los problemas del SECA parten de la ciega confianza en la disposición de Reglamentos. Como bien se explicó anteriormente, las Directivas dan un cierto margen de maniobra en la apreciación que puedan hacer de las mismas los Estados. Por lo que tornando todas ellas en Reglamentos, estas adquieren la naturaleza de norma jurídica vinculante, produciendo con ello una reducción en la capacidad de maniobrar de los Estados. Sin embargo, a pesar de la buena intencionalidad de estas propuestas para tratar de mejorar el funcionamiento del SECA, se advierte que la refundada Directiva 2013/33/UE promueve unos mecanismos²⁶ sancionadores que cargan duramente contra los asilados como método para obstaculizar los denominados movimientos secundarios. Este hecho se produce por la incapacidad de establecer y asegurar entre los Estados unas condiciones armónicas de acogida que sean capaces de evitar el aliciente de alcanzar irregularmente el país con las mejores condiciones posibles (Arenas-Hidalgo, 2017b). Lo que en definitiva, supone la adopción de unas medidas que cargan contra “el eslabón más débil de la cadena”, los migrantes.

²⁶ La reforma de la Directiva 2013/33 ofrece toda un conjunto de sanciones para aquellas personas que se desplacen de manera irregular por territorio europeo una vez ha sido registrada su solicitud de protección en un Estado miembro. Desde la prohibición de la libertad de circulación, hasta la puesta en riesgo de la viabilidad de su solicitud.

12.CONSLUSIÓN.

Es evidente el fracaso del SECA como instrumento de respuesta ante la crisis migratoria que está teniendo lugar en la Unión Europea. En primer lugar, tal y como está configurada promueve unos grandes desequilibrios en el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros; lo que en sí mismo ha supuesto la deriva de los sistemas domésticos de asilo que se han visto expuestos ante una extrema presión migratoria. En segundo término, ha quedado manifiesta la imposibilidad de una aplicación armónica del SECA entre los Estados miembros que fomente la existencia de unas condiciones generalizables a toda la UE en los procedimientos de asilo y en los estándares de acogida.

Dicho esto y más allá del análisis del marco normativo vigente europeo en materia de asilo, es de relevancia parar a reflexionar un momento sobre la UE. No cabe duda que la Unión es un proyecto político y económico sin precedentes de una extrema complejidad y con una gran ambición en el crecimiento socio-económico de Europa. Sin embargo, en muchas ocasiones se puede observar una resistencia de los Estados miembro en la cesión de competencias, pudiendo considerarse una respuesta connatural ante el traspaso de soberanía a un ente supranacional. Hilando esto con la cuestión de la crisis migratoria en la UE, no cabe duda que el traspaso de competencias en materias como: fronteras, inmigración, etcétera; ante unos flujos migratorios excepcionalmente grandes, puede suscitar en los Estados la adopción de una postura de inacción e incumplimiento de la normativa comunitaria. A modo de aclaración, esto se puede deber a la incertidumbre que pueden generar tales coyunturas, anteponiendo la protección (cultural, social, política) del endogrupo frente al exogrupo que presuntamente puede amenazar ese bienestar. Por tanto, desde un punto de vista pragmático se puede entender la respuesta europea ante la crisis.

Sin embargo, ante una crisis humanitaria se considera que siempre ha de prevalecer el punto de vista, valga la redundancia, humanitario. Tanto la UE como sus partes han violado gravemente el Derecho de las personas a obtener Protección Internacional; el Acuerdo UE-Turquía, procedimientos de asilo con escasas garantías, bloqueos fronterizos, uso de la violencia, hacinamientos y un largo etcétera. Por tanto, es necesario que tanto la UE como los Estados miembros reflexionen sobre la

inalienabilidad de este Derecho consagrado, y dejen de lado la concepción del mismo como gesto de generosidad y solidaridad en manos de la voluntariedad de las partes.

Es por ello que se hace necesaria la puesta en marcha por parte la UE de un Sistema Común que garantice la protección de los más débiles. Apostando por un perfeccionamiento de los instrumentos normativos vigentes para asegurar el respeto integro de los DDHH. Para ello, no cabe duda de la necesidad de la Unión de reivindicarse ante los Estados miembros, para recuperar la iniciativa política sobre esta materia con el mayor grado de consenso posible. Y con ello, reforzar la cohesión europea que ha quedado gravemente dañada a la luz de un contexto en el que ante circunstancias de tremendo dramatismo ha imperado la insolidaridad de las partes.

Como cierre de esta reflexión, cabe decir que el desplazamiento de personas es un fenómeno global y con visos de continuar en el tiempo, por lo que a pesar de la clara influencia de la localización geográfica en la magnitud del impacto de esta crisis migratoria sobre la UE; se cree necesaria la implicación de la Comunidad Internacional para realmente hacer efectiva una solución práctica ante este problema. Desde un punto de vista humanitario, es necesario implementar un régimen de solidaridad global que impida circunscribir la gestión de las crisis migratorias a aquellos países o regiones receptoras; impidiendo de este modo el colapso de los sistemas de asilo y evitando con ello el perjuicio sobre las personas.

BIBLIOGRAFÍA.

Apraez, A.J. (2017). *Análisis Socio-Jurídico del Derecho de Asilo: El Caso de Colombia*. Tesis Doctoral. Castellón: Universitat Jaume I.

Araque, Rafael et al. (2016). “Puertas abiertas/puertas cerradas: los refugiados ponen en evidencia a Europa”. *Revista de fomento social*, (Nº 283-284), 431-454.

Arenas-Hidalgo, Nuria (2017a). “El sistema europeo común de asilo. Funcionamiento básico y evaluación ante los actuales éxodos de población”. *Revista jurídica de Buenos Aires*, (Nº9), 139-161.

Arenas-Hidalgo, Nuria (2017b). “Dublín IV y el nuevo Paquete de Asilo. Principales cuestiones de debate que plantea la reforma del sistema Dublín y el resto del paquete de Asilo”. *Aula Mediterrània*, (Nº47).

Bentaouet, M.S. (2016). “El concepto de refugiado a los efectos del Reglamento 883/2004: Los refugiado en la Unión Europea, un camino tan tortuoso como siempre”. *Revista Internacional de la Protección Social*. Vol.1 (Nº1), 145-176.

Cabeza, M.G. (2017). *La crisis migratoria en la Unión Europea: algunas claves para su análisis multidimensional*. Trabajo de Fin de Grado. Logroño: Universidad Internacional de la Rioja.

CEAR (2018). *Informe 2018: Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid: CEAR.

De Bruycker, P. y Tsourdi, E. L. (2016). “En busca de la ecuanimidad en las responsabilidades compartidas”. *Migraciones forzadas*, vol.51, 64-65.

De Lucas, Javier (2016). “Sobre el proceso de vaciamiento del Derecho de Asilo por parte de los Estados de la UE”. *Tribuna de actualidad*, vol.4, 21-27.

Del Valle, Alejandro (2016). “Unión Europea, Crisis de Refugiados y Limes Imperii”. *Revista General de Derecho Europeo* (Nº38), 5-6.

Duque, F.A. (2017). *Política Exterior migratoria de la Unión Europea como factor influyente en la crisis de los refugiados en el periodo 2008-2015*. Trabajo de Fin de Grado: Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Escobar, Concepción (1993). “El Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen y el Convenio de Dublín: una aproximación al asilo desde la perspectiva comunitaria”. *Revista de Instituciones Europeas*, vol.20, 53-100.

Evans, Brad y Bauman, Zygmunt (2016). “The Refugee Crisis Is Humanity’s Crisis”. *The New York Times*. 2 de mayo de 2016. Sección: Opinión. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2016/05/02/opinion/the-refugee-crisis-is-humanitys-crisis.html> [Consultado el 13/05/2019].

Fernández, Gloria; Halcón, Ángela y Serrano Irene (2016). “Violación del derecho a solicitar asilo. La respuesta de Hungría a la crisis de refugiados”. *Revista de Estudios Europeo*,(Nº67), 101-121.

Frattoni, Franco (2007). “La política de migración de la UE: del Programa de la Haya a los importantes logros actuales”. *Mediterráneo Económico* (Nº12), 191-200.

Garcés-Mascareñas, Blanca (2015). “Why Dublin doesn’t work”. *CIBOD: Notes Internationals*, vol.135.

Goig, J.M. (2017). “La Política Común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)”. *Revista de derecho de la Unión Europea*, (Nº32), 71-111.

González, J.A. (2017). “El marco jurídico internacional y europeo de acogida de los refugiados y la incidencia de la declaración UE-Turquía”, en Francisco Javier de Lucas et al. *La crisis de las personas refugiadas y su impacto sobre la UE*. Donostia: Eurobasque Consejo Vasco del Movimiento Europeo.

Gortázar, Cristina (2017). “La necesaria reforma del SECA: cómo evitar que la UE tropiece con la misma piedra” en *Revista Crítica*, disponible en: <http://www.revista-critica.es/2017/01/27/la-necesaria-reforma-del-seca-como-evitar-que-la-ue-tropiece-con-la-misma-piedra/> [Consultado el 13/05/2019].

Guild, Elspeth (2016). “Seguridad y asilo en el Espacio Schengen”. *Anuario CIBOD de la Inmigración 2015-2016*. 58-78.

Hernán, Ismael (2016). *La protección internacional del refugiado. Especial referencia al Marco Jurídico europeo*. Trabajo de Fin de Grado. Valladolid: Universidad de Valladolid.

Hock, Manuela (2017) *¿Por qué colapsó el Sistema Europeo Común de Asilo?* Trabajo de Fin de Máster. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Joly, Danièle (2016). “Asilo europea y convergencia global. El refugiado: Héroe antaño, paria hogaño”. En Cristina Blanco *Migraciones nuevas movilidades en un mundo en movimiento*. Barcelona: Anthropos. (115-138)

Knipp, Kersten (2017). “Siria: Regresan los refugiados” en DW - Made for minds, disponible en: <https://www.dw.com/es/siria-regresan-los-refugiados/a-39943018> [Consultado el 12/05/2019].

López, A.M. (2005). *Inmigrantes y Estados*. Barcelona: Anthropos.

Loren, R.I. y Searle, Agustín (2017). *El Sistema de Dublín. Perspectiva y desafíos a la luz del derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos*. Trabajo de Fin de Grado. Santiago: Universidad de Chile.

Maiani, Francesco (2016). *The Reform of the Dublin III Regulation*. Study for the LIBE Committee of the European Parliament.

Manzanares, J.L. (1995). “El refugio y el asilo”. *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología* (Nº8), 43-54.

Micolta, Amparo (2005). “Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales”. *Revistas UNAL*, vol.7, 60-76.

Monereo, J.L. (2017). “Refugiados y derechos humanos: el estatuto de los refugiados y el asilo como derecho humano”. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, (Nº194), 55-116.

Morgades, Silvia (2016). “Refugiado”. *Cultura de la legalidad*, 231-249.

Onghena, Yolanda (2015). “La crisis de valores: la propia Unión Europea en tela de Juicio”. *Europa ante la crisis de los refugiados: 10 efectos colaterales*, 7-9.

Pérez, M.C. (2017). “La crisis de los refugiados y el derecho de asilo en la Unión Europea”. *Anales del Derecho*, vol. 35 (Nº1).

Prieto, C.A. (2012). *Ejercicio del derecho de asilo en la normativa comunitaria y nacional*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense.

Sanahuja, J.A. (2016). “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y diplomacia de chequera”. En Manuela Mesa (coord.) *Retos inaplazables en el Sistema Internacional*. Madrid: CEIPAZ. (71-100)

Selm, J.V. (2016). “¿Son el asilo y la inmigración realmente una cuestión de la unión Europea?”. *Migraciones forzadas*, vol.51, 60-62.

Vargas, Marina (2013). “El Sistema Europeo Común de Asilo, Marco normativo de referencia”. *ECJ Leading Cases*.

Velasco, J.C. (2006). *El Estado y la ciudadanía ante el desafío de la inmigración*. Madrid: Instituto de Filosofía del CSIC.

Wihtol, Catherine (2012). “La política migratoria de la Unión Europea: ¿puentes en vez de muros?” *Cuadernos del Mediterráneo* (Nº 17), 137-141.