



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

**¿Solidaridad a la carta? Las potenciales reformas
en el Sistema Europeo Común de Asilo a partir de
los debates entre la Unión Europea y el Grupo de
Visegrado en relación a la afluencia masiva de
refugiados hacia la Unión Europea, entre los años
2015 y 2017**

Alumna: Julia A. Roude

Directora: Dra. María Victoria Álvarez

Rosario, 5 de julio de 2018

ABSTRACT

La Unión Europea (UE) posee un sistema normativo propio en materia de asilo, denominado Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), basado en los preceptos de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados y su Protocolo de 1967. El SECA fue creado en 2009 con el Tratado de Lisboa (TL) y su objetivo principal es armonizar los procedimientos de los Estados miembros (EM) con el fin de ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional.

A partir de la comúnmente conocida “crisis de los refugiados”, a inicios de 2015, la eficacia del SECA se convirtió un tema prioritario en la agenda de la Unión como consecuencia de la incapacidad de los EM y las Instituciones para dar una respuesta coordinada y eficaz a los miles de solicitantes de asilo que llegaban diariamente al territorio europeo. A su vez, la falta de responsabilidad y la solidaridad compartida entre los EM y los países de origen y tránsito de los solicitantes, pusieron en tela de juicio los preceptos más básicos de la Convención de Ginebra, generando la necesidad de reformar el sistema de asilo europeo.

Dichas reformas fueron planteadas por la Comisión Europea en mayo de 2016 y se espera que sean aprobadas en 2018. Sin embargo, los desacuerdos entre dicha Institución y algunos EM, en particular los Estados del Grupo de Visegrado, han persistido y todavía no se ha alcanzado un consenso al respecto.

Palabras clave:

***Unión Europea – Refugiados - Asilo internacional – Sistema Europeo Común de Asilo -
Grupo de Visegrado.***

ÍNDICE

GLOSARIO

INTRODUCCIÓN

I. MARCO TEÓRICO –CONCEPTUAL

II. CAPÍTULO I: *Las políticas de la Unión Europea en materia de asilo frente a la afluencia masiva de refugiados en el período 2015-2017: Una Agenda Europea de Migración.*

- i. *Antecedentes del Sistema Europeo Común de Asilo.*
- ii. *Sistema Común de Asilo: principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones que rigen el comportamiento de las Instituciones y de los Estados miembros de la Unión Europea en materia de protección internacional.*
- iii. *La Agenda Europea de Inmigración: principales medidas frente a la situación de emergencia provocada por la afluencia masiva de refugiados en la UE entre 2015-2016.*

III. CAPÍTULO II: *Las divergencias entre la Unión Europea y el Grupo de Visegrado en relación a la gestión de la afluencia masiva de refugiados en la UE y a la reforma del SECA, en 2015 y 2016.*

- i. *Los debates por la implementación de la Agenda Europea de Migración y el posicionamiento y accionar de los Gobiernos del Grupo de Visegrado durante las presidencias de Letonia y Luxemburgo en el Consejo en 2015.*
- ii. *Los debates por la implementación de la Agenda Europea de Migración y el posicionamiento y accionar de los Gobiernos del Grupo de Visegrado durante las Presidencias de los Países Bajos y Eslovaquia en el Consejo en 2016.*

IV. CAPÍTULO III: *Los principales propuestas de reforma del SECA y de la Agenda Europea de Migración planteados en 2016 y el estado de las negociaciones en 2017.*

- i. *Las propuestas de la Comisión de reforma del SECA y las discusiones al respecto entre el Grupo de Visegrado y la UE.*
- ii. *El diagnóstico sobre la propuesta de Reforma de la Comisión.*
- iii. *El estado de las negociaciones sobre las reformas en 2017.*
 - iii.1. *El contexto del primer semestre de 2017 durante la presidencia maltesa en el Consejo.*
 - iii.2. *La Presidencia del Consejo de Estonia durante el segundo semestre de 2017.*

V. CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

GLOSARIO DE SIGLAS

ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

CEDH Comisión Europea de Derechos Humanos

COREPER Comisión de Representantes Permanentes

DDHH Derechos Humanos

EASO/ OEAA Oficina Europea de Apoyo al Asilo

ELSJ Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

EM Estados Miembros

EURODAC Sistema Europeo de Huellas Dactilares

EUROJUST Sistema Europeo de Justicia

EUROPOL Policía Europea

FRONTEX Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas

JAI Espacio de Justicia y Asuntos del Interior

OIM Organización Internacional para las Migraciones

RI Régimen Internacional

SECA Sistema Europeo de Asilo

SIS Sistema de Información Schengen

TA Tratado de Ámsterdam

TEDH Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TFUE Tratado Fundamental de la Unión Europea

TL Tratado de Lisboa

TUE Tratado Único Europeo

TJUE Tribunal de Justicia de la Unión Europea

UE Unión Europea

VIS Sistema de Visados

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) posee un sistema normativo propio en materia de asilo, denominado **Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)**, que adhiere plenamente a los preceptos de la **Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados** y su Protocolo de 1967¹. El SECA fue creado en 2009 a partir de la aprobación del Tratado de Lisboa (TL) y su objetivo principal es armonizar los procedimientos de los Estados miembros (EM) con el fin de ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional (Parlamento Europeo, 2016). Para su consecución, los EM han tenido que llevar a cabo un proceso de modificación de su legislación nacional, cediendo algunas competencias soberanas a la UE, en vistas a lograr el establecimiento de un régimen común de asilo basado en la cooperación y responsabilidad compartida con los demás Estados y las Instituciones europeas. No obstante, aún existen algunas cuestiones en materia migratoria y de asilo que continúan en manos de los EM.

La eficacia del SECA se convirtió en uno de los temas principales de debate, especialmente a partir de 2015, considerado como “el año de la crisis de refugiados en Europa” (ACNUR, 2015) según un informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Como lo indicó Frontex, más de un millón de personas cruzaron por el mar Mediterráneo hacia Italia y Grecia, o por tierra, desde Turquía a Bulgaria y Grecia huyendo de conflictos en África y Medio Oriente en búsqueda de protección internacional. En consecuencia, la crisis se convirtió un tema prioritario en la agenda de los líderes europeos, dando un salto cualitativo y una exposición mediática, política y social sin precedentes (Urbán y Donaire, 2016, p.13).

A partir de 2015, la escala y la intensidad de la presión migratoria en Grecia e Italia demostró que un abordaje exclusivamente nacional al problema no era viable. En efecto, las estadísticas demostraron que el número de solicitantes de asilo que llegaron a la UE en 2015 y 2016 no se encontraba repartido de manera uniforme entre sus EM y que existieron altos índices de rechazo a las solicitudes de asilo presentadas en varios EM².

¹La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los refugiados es la principal herramienta jurídica internacional que busca resolver los problemas relativos a las migraciones masivas de personas, dado que establece los conceptos fundamentales para su protección¹ y es reconocida por la mayoría de los Estados a nivel mundial (Feller, 2001).

²Según las cifras de la Agencia de Estadísticas de la UE (Eurostat), en 2015 fueron presentadas 1.255.600 solicitudes de asilo (principalmente de nacionales sirios, afganos e iraquíes). Esta cifra había doblado el número registrado en la EU-15 durante el anterior máximo relativo de 1992, que había tenido lugar a causa del conflicto en la ex -Yugoslavia (Eurostat, 2017). Desde enero hasta octubre de 2015, los Estados que más solicitudes de asilo recibieron fueron Alemania (441.800=35% del total de las solicitudes en la UE), Hungría (174.400 = 14%), Suecia (156.100 = 12%), Italia (83.200 = 7%) y Francia (70.600 =6%). El resto de los EM recibieron un total aproximado de 333.260 de solicitudes². En el caso de Hungría, en 2015 el número de solicitudes de asilo fue el más alto de la UE en relación a la cantidad de habitantes: recibió 1.781 solicitudes cada 100.000 habitantes², sin embargo podemos constatar que la mayor parte de esas personas no se quedarían allí, sino que se desplazarían a otros EM, por distintos motivos. Los demás países del Grupo de Visegrado recibieron: 12.190 solicitudes en Polonia, 1.515 en República Checa y tan solo 330 en Eslovaquia².

A pesar de los esfuerzos destinados para la gestión de la crisis, la UE fue fuertemente criticada a causa de la falta de cooperación, de la responsabilidad y la solidaridad compartida entre sus EM y los países de origen y tránsito de los solicitantes de asilo, poniendo en tela de juicio los preceptos más básicos de la Convención de Ginebra de 1951.

En este sentido, la Comisión - órgano ejecutivo de la UE - dejó en claro que las soluciones basadas en la **solidaridad** y la **responsabilidad compartida** debían ser implementadas en toda la Unión. En consecuencia, en mayo y septiembre de 2015 se lanzaron una serie de paquetes de medidas de emergencia en materia de asilo contenidas en la **Agenda Europea de Migración** y respaldadas por el **art. 78.3 del TFUE**³ de modo de acelerar el mecanismo de distribución de solicitantes y aliviar las presiones en las fronteras externas de la UE, entre otras medidas a mediano y largo plazo.

Más allá de los esfuerzos, algunas de estas medidas no fueron aceptadas por la totalidad de los EM. Aquellos países que se opusieron con mayor reticencia a su aplicación fueron los del Grupo de Visegrado, un grupo de cooperación compuesto por Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia, quienes habían ingresado al bloque europeo como miembros plenos en 2004. Según los analistas checos Bulcsú, Juhász y Zgut (2015), el Primer Ministro (PM) húngaro, Viktor Orbán, sería uno de los representantes que mostraría un marcado y abierto rechazo a dichas políticas, considerándolas injustas para los EM y poco eficaces para afrontar la crisis, convirtiéndose en un modelo a seguir no solo por el V-4, sino también por otros EM menos proclives a abrir sus puertas a los nacionales de terceros países.

Frente a este problema, la Comisión Europea— órgano ejecutivo y supranacional del la UE — planteó firmemente la necesidad de continuar el proceso de profundización y homogeneización de las políticas de asilo en los EM. No obstante, los desacuerdos entre la Comisión y algunos EM han persistido y todavía no se ha alcanzado un consenso en lo relativo a la distribución equitativa de los refugiados. Todo ello ha llevado a las instituciones europeas a plantear **modificaciones en el SECA**, que le permitan adaptarse a la situación de estos tiempos de crisis.

Como expresaba el presidente de la Comisión Jean-Claude Juncker en el discurso sobre el Estado de la Unión, el 9 de septiembre de 2015 en Estrasburgo:

En el año 2016, en relación a 2015, los nuevos solicitantes de asilo en la EU-28 fueron 53.000, alrededor de un 4 % menos que el número total de solicitantes el año anterior. De hecho, Hungría recibió un número mucho menor de solicitudes (29.430), Polonia recibió un número similar que en 2015 (12.305), mientras que República Checa tuvo 1.475 y Eslovaquia 145 solicitudes de asilo (Parlamento Europeo, 2017). En efecto, Polonia y Hungría registraron índices de rechazo en primera instancia² por encima del 75 %, lo cual hizo que el número total de personas que accedieron efectivamente a la protección internacional en estos países haya sido muy bajo. Ello respondió principalmente a las medidas que dichos países tomaron como consecuencia de los atentados terroristas y otros ataques aislados a fines de 2015, además de otros factores que influyeron fuertemente en la decisión de acoger a una cantidad baja de refugiados en su territorio.

³**Art. 78, apartado 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 EM afectados, el consejo se pronunciara previa consulta al Parlamento Europeo”.

Los europeos deberíamos saber mejor que nadie, y no olvidar nunca, por qué es tan importante dar refugio y respetar el derecho fundamental al asilo (...). "No importa lo que digan los programas de trabajo o las agendas legislativas: la primera prioridad en la actualidad es y debe ser hacer frente a la crisis de los refugiados" (...). "Creo que, más allá de las medidas inmediatas necesarias para abordar la actual situación de emergencia, **es hora de preparar una modificación de mayor calado del tratamiento que se da a las solicitudes de asilo** y, en particular, del sistema de Dublín que exige que las solicitudes de asilo sean tratadas en el primer país de entrada". (...) **"Necesitamos más Europa en nuestra política de asilo. Necesitamos más Unión en nuestra política de refugiados** (Juncker, 2015).

La siguiente investigación tiene como **objetivo general** analizar las propuestas de reforma del SECA, a partir de los debates entre las Instituciones de la UE y los países que conforman el Grupo de Visegrado, en relación a la afluencia masiva de refugiados hacia la Unión Europea, en el período 2015 - 2017.

Dicho análisis estará basado en los conceptos teóricos propuestos por Stephen D. Krasner a la hora de explicar los cambios en un Régimen Internacional, como consecuencia- entre otros factores- de los intereses de los EM de la UE.

Es preciso aclarar que si bien la Agenda abarca distintos aspectos de la migración: migración legal; migración irregular; salvataje de vidas y seguridad de las fronteras; y asilo y protección, en esta investigación nos enfocaremos específicamente en el último. En tal sentido, en primer lugar se buscará caracterizar el funcionamiento del SECA e identificar las políticas más relevantes en materia de asilo propuestas por la UE en respuesta al fenómeno de afluencia masiva de personas entre 2015 y 2017. Seguidamente, se intentará identificar los aspectos que generaron mayores desacuerdos entre la UE y el Grupo de Visegrado durante 2015 y 2016. La selección de este grupo de Estados surge del hecho que si bien existieron múltiples debates entre distintos actores nacionales e internacionales sobre cómo gestionar eficazmente la crisis, el V-4 accionó con una marcada resistencia a las medidas de la Agenda y mantuvo una posición conjunta frente a la UE – especialmente la Comisión Europea - durante el período analizado. Por último, nos abocaremos a explicar las propuestas de reforma del SECA presentadas en el año 2016 - como consecuencia de los debates previos- y el estado de las negociaciones en 2017.

La elección del recorte temporal abarca desde el mes de mayor auge de llegadas masivas de personas a las fronteras externas de la UE, en enero del año 2015 (Huffington Post, 2015), seguido del lanzamiento de la Agenda Europea de Migración, el 13 de mayo de ese mismo año, hasta diciembre de 2017. El 14 y 15 de diciembre de ese año, tuvo lugar la última reunión del año del Consejo Europeo, donde su presidente, Donald Tusk, declaró que las cuotas de reubicación habían fracasado dada la lentitud para reasentar y reubicar refugiados, y se convino en que la reubicación

no era la solución al problema. Una nueva evaluación de los avances realizados se pospuso para marzo de 2018, y para junio se previó tomar decisiones sobre las modificaciones en el sistema.

A fin de lograr las metas propuestas, estructuramos la investigación del siguiente modo: en el primer capítulo caracterizamos al SECA, en base al abordaje conceptual de la Teoría de los Regímenes Internacionales, a partir del desarrollo de la idea de Stephen D. Krasner de “régimen internacional”, teniendo en cuenta las nociones de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones que conforman un régimen. Además, describimos las políticas propuestas en la Agenda Europea de Migración, como respuesta a la situación excepcional de emergencia derivada de la afluencia masiva de personas en la UE. En el segundo capítulo, nos abocaremos a identificar las divergencias entre la UE y el Grupo de Visegrado en relación a la gestión de la afluencia masiva de refugiados y a la reforma del SECA, en 2015 y 2016. En el tercer y último capítulo, intentamos explicar las propuestas de reforma del SECA en el año 2017, como consecuencia de los debates durante los dos años previos.

II. MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

En esta sección haremos una aproximación conceptual a la definición de **Régimen Internacional** acuñada por Stephen D. Krasner en su enfoque sobre los Regímenes Internacionales. Dicho concepto será útil a la hora de analizar la estructura y el funcionamiento del SECA y las medidas de emergencia de la Agenda Europea de Migración de 2015. Además, el concepto de **cambio en o de los Regímenes Internacionales (RI)** nos permitirá identificar la relación entre las variables causales básicas que llevan a la creación y desarrollo de un régimen, y en nuestro caso en particular, los rasgos y los rasgos del comportamiento de los países del Grupo de Visegrado que provocaron – en parte - el surgimiento de fuertes divergencias con la UE sobre las medidas de emergencia en materia de asilo en 2015 y 2016.

i. El concepto de Régimen Internacional

El uso de regímenes internacionales como mecanismo para dar respuesta a fenómenos que conciernen a un gran número de Estados, ha sido un elemento de análisis ampliamente estudiado en las Relaciones Internacionales (RRII) desde mediados de los años 70. Según sostiene Esther Barbé (1989):

El régimen internacional es una construcción teórica que pretende explicar no las situaciones de anarquía y conflicto clásicas de la política internacional, sino las situaciones de orden (su creación, su evolución y su desaparición o cambio) existentes en un campo de actividad internacional (Barbé, 1989).

Según la autora, los regímenes internacionales surgieron como producto del diálogo constructivo entre dos corrientes teóricas -el neorrealismo y el neoliberalismo- con el fin de abordar situaciones para las cuales no existían anteriormente los instrumentos de respuesta adecuados, tal era el caso del **fenómeno del refugio** tras el fin de la II Guerra Mundial (Barbé, 1989).

A fines de los años '90, las polémicas suscitadas por este tema disminuyeron, pero ello no significó que el análisis de los RI como campo de investigación haya dejado de existir.

Por el contrario, observan Hasenclever, Mayer y Rittberger (1999), el hecho de que el concepto de régimen no sea ya objeto de acaloradas controversias académicas debe interpretarse como un indicio de que el estudio de los RI ha madurado y se ha convertido en un campo, firmemente asentado, de las RRII (Hasenclever, Mayer & Rittberger, 1999)

A nivel internacional, el sistema de protección humanitaria que se ha empleado desde mediados de siglo XX para atender a las personas necesitadas de protección internacional, es conocido como el **régimen internacional de refugiados**, donde la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de

1967 se erigen como sus cimientos principales⁴. En este sentido, podríamos suponer que también existen regímenes de alcance regional en materia de asilo, como es el caso del SECA, un cuerpo normativo **común** propio de la UE, que rige en el ámbito de sus EM, y cuyo fin es que todos los solicitantes de protección internacional de terceros países sean tratados con igualdad de oportunidades, sin importar en que EM apliquen.

En este sentido, creemos que el concepto de Régimen Internacional acuñado por Krasner es adecuado para enmarcar nuestra investigación. En palabras del autor, un régimen es un conjunto de

Principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procesos de toma de decisión, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales (Krasner, 1982, p.3).

El autor desglosa esta definición estableciendo que

Los principios son creencias de hechos causalidad, y rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones específicas para la acción. Los procedimientos de toma de decisiones son prácticas prevalecientes para hacer e implementar elecciones colectivas” (Krasner, 1982, p.3).

Desde una mirada similar, Hasenclever, Mayer y Rittberger entienden a los RI como

Órdenes internacionales parciales, creados ex profeso y de alcance regional o mundial, cuyo propósito es sustraer ciertas áreas de la política internacional del ámbito de las prácticas unilaterales (Krasner, 1982, p.3).

En términos generales, estos autores sostienen que:

Al crear expectativas comunes sobre las conductas que resultan apropiadas y elevar el grado de transparencia en un ámbito determinado de la política, los regímenes internacionales propician que los Estados (y otros actores) cooperen con el fin de obtener ganancias comunes, expresadas, por ejemplo, en un mayor bienestar social o en mayor seguridad (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1999, pp. 499-500).

⁴Estos instrumentos jurídicos, además de aportar la definición más aceptada que se tiene sobre refugiados, aboga por la salvaguardia de estas personas, no sólo en términos de seguridad física, sino también, reconociéndolos como individuos cuyos derechos fundamentales deben ser garantizados (derechos civiles: la libertad de pensamiento y de circulación, derecho a no ser sometido a tortura o a un trato degradante; derechos económicos y sociales: acceso a la atención médica, derecho al trabajo para los adultos, derecho a la educación para los niños, (...) derecho a la identidad cultural, entre otros (ACNUR 2001, pág. 46).

Krasner considera la posibilidad de que puedan producirse **cambios en los RI** y lo explica diciendo que éstos deben ser entendidos como algo más que acuerdos internacionales, que cambian con cada modificación en el poder o los intereses de los actores. Asimismo, el comportamiento que gobierna los regímenes, no debe basarse solamente en cálculos de intereses de corto plazo (Krasner, 1982, p. 3). Sólo los cambios en las reglas y en los procedimientos de toma de decisiones implican un cambio dentro del régimen. Los principios y normas por lo general no se alteran. En cambio, cuando se modifican los principios y las normas, cambia el régimen en sí mismo (Krasner, 1982, pp. 4-5).

Además este autor plantea la posibilidad del **debilitamiento de los RI** – que se diferencian de los cambios en el RI: si los principios, normas, reglas y procesos de toma de decisiones se vuelven menos coherentes, o si la práctica actual es inconsistente con dichos componentes, es entonces que el RI se ha debilitado (Krasner, 1982, p. 6).

Krasner asume que los regímenes pueden ser concebidos como **variables intervinientes** que están entre las **variables causales básicas**, que explican la formación y desarrollo de los regímenes y los **resultados y comportamientos** (Krasner, 1982, p.12) de los actores. Por ello, deben ser entendidos como algo más que acuerdos temporales que cambian con cada modificación en dichas variables causales. En relación a ello, un punto importante a la hora de analizarlas, es que los RI no tienen que ser vistos como un fin en sí mismo, una vez que están **en funcionamiento afectan el comportamiento de los Estados y los resultados de la cooperación**. Por ello, **su función básica es coordinar el comportamiento de un Estado** para que pueda lograr los resultados deseados en un área particular de la política internacional. En este sentido, asegura que ese impacto de los RI sobre los resultados es importante.

Existen distintas formas que pueden dar lugar a la creación y el desarrollo de los RI (Krasner, 1982, p.13). Las variables más relevantes son: los **intereses egoístas**, relacionados con la maximización de beneficios individuales y el comportamiento egoísta; el **poder político**, que puede tener dos orientaciones: hacia el servicio del bien común o al servicio de los intereses particulares; y **las normas y principios**, que resultan ser las características que definen cualquier régimen. Finalmente, las últimas dos variables que afectan el desarrollo de los RI son los **usos y costumbres y el conocimiento**⁵, aunque el autor no las trata en este escrito por ser variables exógenas capaces de generar un régimen por sí mismas, aunque sirven como complemento y refuerzan las presiones asociadas a los intereses egoístas, el poder políticos y los valores difusos.

⁵*Usage refers to regular patterns of behavior based on actual practice; custom, to long standing practice. Patterned behavior accompanied by shared expectations is likely to become infused with normative significance: actions based purely on instrumental calculations can come to be regarded as rule-like or principled behavior. Like usage and custom, knowledge is usually treated as an intervening, not an exogenous, variable. In an earlier study Ernst Haas, in this volume the most prominent exponent of the importance of knowledge, defined knowledge as "the sum of technical information and of theories about that information which commands sufficient consensus at a given time among interested actors to serve as a guide to public policy designed to achieve some social goal (Krasner, 1982).*

Retomando la idea de que los principios influyen directamente en los RI y por ende sobre el comportamiento de los actores, Krasner señala que en RRII, el principio más importante – pero también difuso - es el de **soberanía** (Krasner, 1982, p. 18).

Más recientemente, en un artículo de 2001 titulado “*Sovereignty*” el autor señala que este principio ha sido asociado con la idea de control sobre los movimientos transfronterizos⁶. Aclara que cuando los analistas contemporáneos afirman que un Estado soberano está casi muerto, ello no quiere decir que las estructuras constitucionales estén a punto de desaparecer, sino que los cambios tecnológicos han hecho más difícil, o quizás imposible, para los Estados de controlar los movimientos a través de sus fronteras de todo tipo de elementos materiales e inmateriales (Krasner, 2001).

En el caso de la UE, el autor observa que ésta organización es inconsistente con las normas de la soberanía convencional, dado que sus EM han creado instituciones supranacionales que pueden tomar decisiones opuestas a algunos EM, como por ejemplo, las resoluciones de la Corte Europea de Justicia tienen efectos directos y supremacía sobre los sistemas judiciales nacionales. En palabras de Krasner, en un sentido, la UE es un producto de la soberanía estatal porque fue creada a través de acuerdos voluntarios entre sus EM. Pero en otro sentido, contradice los acuerdos convencionales de soberanía porque esos mismos acuerdos han erosionado la autonomía jurídica de sus miembros individuales.

En el caso del SECA, creemos que también puede ser considerado como un ejemplo de Régimen, que no llega a ser supranacional en su totalidad, dada la reticencia de los EM a otorgar una mayor capacidad de actuación a la Unión sobre el control sobre las fronteras y la entrada de nacionales de terceros Estados. Por ello, el concepto de soberanía (de interdependencia) está también asociado al de **competencias compartidas, responsabilidad y solidaridad compartida**, fundamentos del SECA. Las divergencias suscitadas entre los EM de la UE y sus instituciones supranacionales sobre la gestión de la afluencia masiva de refugiados hacia la UE muestra esta tensión histórica existente entre la supranacionalidad y el intergubernamentalismo, la cual aparecerá indefectiblemente a lo largo de esta investigación.

⁶Cardozo de Da Silva (2007) cita a Stephen Krasner (2000) quien replantea el tema de la soberanía al reconocer cuatro grandes significados o dimensiones para el concepto: Soberanía westfaliana Independencia frente a otros estados que quedan excluidos de los procesos domésticos (no intervención); Soberanía internacional-legal: Reconocimiento recíproco de los estados como jurídicamente iguales; Soberanía doméstica Potestad de organización misma del gobierno dentro del estado (autodeterminación) y **Soberanía de interdependencia: Capacidad de control sobre flujos transfronterizos**. (En Teoría de las relaciones internacionales y soberanía: Construcción, Deconstrucción y Reconstrucción)

CAPÍTULO I

El Sistema Europeo Común de Asilo y las medidas de urgencia de la Agenda Europea de Migración frente a la afluencia masiva de refugiados en 2015-2016

En la UE el sistema jurídico que regula el derecho de asilo está fundamentado en, además de los Convenios y Declaraciones Internacionales y las leyes nacionales contraídas por los EM, un conjunto de normas y reglas que conforman un régimen particular y común a todos los EM: **el Sistema Europeo Común de Asilo**.

A lo largo de toda su evolución y hasta la entrada en vigor del TL en diciembre de 2009, el acervo comunitario en materia de asilo – enmarcado en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior – fue creado de forma dispersa entre los EM a través de “pilarizaciones”⁷, mecanismos de control, exclusiones voluntarias, excepciones y períodos de transición. Esto resulta comprensible, ya que quizá ninguna otra área de política está tan estrechamente vinculada al ejercicio de la **soberanía** nacional, es decir, al derecho de los Estados a decidir a quién y a cuántas personas puede admitir en su territorio (Illies, 2009).

Actualmente, los EM de la UE que conforman el SECA, es decir aquellos que pertenecen al espacio Schengen, están obligados, según los Tratados y la normativa vigente a cumplir con las políticas por éste establecidas, aunque las competencias en materia de asilo son de naturaleza compartida entre la UE y sus EM, lo cual implica que algunas cuestiones quedan en manos de los EM y otras en la UE.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) sostiene en su art. 67 que “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” (TFUE, art. 67).

Para comprender más claramente esta cuestión, a lo largo del primer capítulo, buscamos explicar en qué consiste el SECA. En este sentido, en primer lugar realizamos una breve síntesis de sus antecedentes. En segundo lugar, identificamos los principios sobre los que se sustenta el derecho de asilo, y asimismo el sistema europeo en dicha materia. En tercer lugar, caracterizamos la estructura jurídico-institucional, teniendo en consideración las normas, las reglas y el procedimiento de toma de decisiones que rigen su funcionamiento a partir del TL. Por último, nos enfocamos en las medidas propuestas en la Agenda Europea de Migración y Asilo relativas a éste último, frente a la

⁷El término “*pilarizaciones*” – en la jerga del derecho europeo – hace alusión al procedimiento jurídico iniciado con el Tratado de Maastricht y finalizado con el Tratado de Lisboa, que estableció una estructura de tres categorías (pilares) que definía y delimitaba el ámbito de actuación y las responsabilidades de los EM y de la UE.

emergencia que causó la situación de afluencia masiva de personas en el territorio europeo, a inicios de 2015.

I - Antecedentes del Sistema Europeo Común de Asilo

A fin de comprender mejor los orígenes del SECA, debemos hacer referencia en primer lugar, al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), dado que es el marco normativo que establece las disposiciones generales y los aspectos específicos de las políticas sobre los controles en las fronteras, asilo e inmigración⁸. El ELSJ es uno de los grandes logros de la Unión Europea, ya que como lo establece el art. 3, p. 2 del TUE, *“la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”*⁹. Sus orígenes se remontan al año 1975, con el surgimiento del Grupo de Trevi, creado por el Consejo Europeo de Roma. Éste fue el primer antecedente de la cooperación intergubernamental en temas de orden público y de terrorismo, que reunía a los Ministros de Justicia o de Interior de los EM para tratar cuestiones de su competencia (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2010), por lo cual las instituciones europeas quedaban al margen de este proceso.

Durante los años '80 y '90, las políticas de inmigración y asilo fueron transformándose en un largo y arduo proceso de **comunitarización**, es decir un proceso de transferencia de la responsabilidad de determinadas materias o políticas de un ámbito que depende del procedimiento intergubernamental al procedimiento comunitario. Algunos EM firmaron el **Acuerdo de Schengen en 1985** y el **Convenio de ejecución de Schengen en 1990**, que crearon nuevas estructuras operativas, para garantizar, entre otras cuestiones, la seguridad y la circulación de personas dentro de las fronteras de la – en ese entonces- Comunidad Europea (CE). A partir de su entrada en vigor en 1995, fue necesario integrar en una estructura global el sistema de los grupos de trabajo intergubernamentales, para aumentar la eficacia de las medidas adoptadas por los Estados en el terreno de justicia y asuntos de interior, así como también para coordinar el trabajo de todas estas organizaciones, evitando así la superposición de tareas (Eurlex, 2015).

En 1992, con la aprobación del **Tratado de Maastricht** (TM) se dio un gran paso para la integración europea, estableciendo la estructura de los tres pilares que definía y delimitaba el ámbito de actuación y las responsabilidades de los EM y de las Comunidades Europeas. El primer pilar incluía las competencias atribuidas por los EM hacia las Instituciones comunitarias, denominadas *competencias específicas (caso por caso)*; *el segundo era el de las competencias*

⁸ TFUE, Título V, artículos 67 a 89.

⁹ Los objetivos asignados al ELSJ se detallan en el artículo 67 del TFUE.

compartidas, de naturaleza intergubernamental y comunitaria, con el objetivo de cooperar en la políticas Exterior y de Seguridad Común; y el tercer pilar, se trataba de aquél donde los Estados se reservaban *competencias exclusivas*, sin embargo existían ya algunas acciones de cooperación en los ámbitos de Justicia y Seguridad Interior. No obstante, si bien Maastricht resultó un gran avance que posibilitó la incorporación de los ámbitos de Justicia e Interior a la recién nacida UE, éstos no estuvieron exentos de dificultades a la hora de avanzar hacia la comunitarización.

Fue gracias al **Tratado de Ámsterdam** (TA) en 1997, que se modificó la estructura de los pilares, así como la estructura institucional de la Unión. Uno de los grandes cambios tuvo lugar en el tercer pilar, ya que se “comunitarizaron” temas como el asilo y la inmigración, y aumentaron las competencias cedidas al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), actualmente Tribunal de Justicia de la UE (TJUE)¹⁰. No obstante, la cooperación judicial en materia penal y cooperación policial aún continuaban perteneciendo al ámbito intergubernamental.

Otro logro importante del TA fue la incorporación del acervo de Schengen a la UE. En 1995, paralelamente al avance de estas políticas, había entrado en vigor el **Acuerdo de Schengen**¹¹ como comentamos anteriormente, a partir del cual se conformó un espacio “sin fronteras interiores” para garantizar un **régimen de libre circulación** para todos los ciudadanos tanto de nacionales de los EM, como de terceros países que hayan ingresado de forma *regular* a la UE. Su objetivo era doble: por una parte, eliminar los controles para las personas en las fronteras interiores y definir las fronteras exteriores comunes y, por otra, crear un paquete de medidas compensatorias para reforzar y aumentar las fronteras exteriores. Dichas medidas implicaban un aumento de la cooperación judicial y policial entre los EM, y la instauración de derechos de observación y persecución transfronteriza para las fuerzas policiales de los Estados pertenecientes a la zona (Liñán Noguera y Mangas Martín, 2010).

En ese sentido, al proclamarse la libre circulación de las personas, la cooperación informal que existía entre los gobiernos de los EM resultó insuficiente para combatir la internacionalización del terrorismo, la inmigración ilegal y el tráfico de estupefacientes – considerados como fenómenos de delincuencia organizada - y asimismo responder a las necesidades de seguridad de los ciudadanos europeos (Eurlex, 2015). En consecuencia, en 1999 el Convenio de Schengen fue incorporado al marco del ELSJ y por ende en los Tratados. Éste espacio sin fronteras interiores “exigiría una gestión común, o al menos armonizada, de las fronteras exteriores de la UE, así como la afirmación de una política común de inmigración y asilo” (Sanahuja, 2016, p. 75).

¹⁰TJUE: órgano que garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados de la UE. Más información: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_es

¹¹El acuerdo de Schengen fue firmado en 1985 por Francia, Alemania, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo. Con el tiempo fueron sumándose los países que se integraron a la UE y actualmente se aplica plenamente en 26 Estados miembros de la UE, excepto en Chipre, Croacia, Rumania y Bulgaria, que no forman parte del mismo. Incluye, por otra parte, a Estados no miembros de la UE: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

En este sentido, también se propondrían los **programas de trabajo de Tampere (1999-2004), de La Haya (2005-2009) y de Estocolmo (2010-2014)** que promovieron mediante determinadas directrices estratégicas, la armonización de estándares en cuanto a controles fronterizos y procedimientos de solicitud, tramitación y concesión de asilo, a través de la “Agencia Europea para la Cooperación en la gestión de fronteras” – conocida también como “Frontex” - creada en el año 2004. Más adelante, en junio de 2008, la Comisión Europea presentó un Plan de acción en esta materia: el **Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo**¹², a partir del cual se logró un **progreso** muy significativo en el campo de la inmigración, el asilo y el control de fronteras, gracias a que reforzó lo ya estipulado en las directivas europeas desde 2003 y manifestó, por primera vez, la **voluntad común** de los EM a actuar respecto a las cuestiones de inmigración y asilo.

En este contexto se reconocieron las fuertes disparidades entre los EM en cuanto a la concesión de protección y las formas que esta reviste. Por tal motivo, el Consejo Europeo – órgano que define las orientaciones y prioridades políticas generales de la UE¹³ - hizo hincapié en la necesidad de instaurar el procedimiento de asilo único y estatuto único para refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria. Asimismo se creó la **Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA)** que entraría en funciones en el año 2011 (Villar, 2016).

El Pacto anteriormente mencionado estaba basado en tres objetivos principales a cumplir: 1) una armonización más amplia de las normas de protección gracias a un alineamiento profundo de las legislaciones sobre el asilo de los EM; 2) una cooperación práctica, eficaz y dotada de los medios necesarios; 3) un mayor grado de solidaridad y de responsabilidad entre los EM, así como entre la UE y los terceros países.

Finalmente, con el TL en 2009, la cooperación judicial en materia penal y cooperación policial se transfirió al ámbito comunitario y desapareció la estructura de los pilares, siendo el tercer pilar reemplazado por lo que hoy conocemos como el ELSJ¹⁴. Este ámbito se convertiría – en palabras de los juristas españoles Mangas Martín y Liñán Noguerras - “*en un cometido de la UE de primera magnitud, equiparable a los objetivos económicos de integración tanto por su calado político y jurídico, como por el volumen legislativo que genera*” (Mangas Martín y Liñán Noguerras, 2010, p. 89). En tal sentido, se le atribuyeron nuevas competencias a las Instituciones europeas en materia de asilo e inmigración, en lo referente a la adopción de medidas dirigidas principalmente a: aplicar una gestión común en las fronteras exteriores a través del Frontex; a establecer normas comunes, condiciones y derechos en materia de inmigración legal; y a crear un **Sistema Europeo Común de Asilo**. Actualmente, uno de los aspectos principales del SECA es la armonización de las normas de

¹²Pacto Europeo sobre Asilo e Inmigración (2008). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0038>

¹³Más información: <http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/>

¹⁴Dentro del ámbito de LSJ se plantean cinco grandes líneas de trabajo: 1) la Carta de Derechos Fundamentales; 2) la cooperación contra el terrorismo; 3) la cooperación policial y judicial en materia penal; y 4) la cooperación judicial en materia civil; y 5) la **cooperación política de asilo e inmigración**.

protección y recepción en la UE, para garantizar a los solicitantes de asilo las mismas oportunidades de protección internacional en toda la Unión. Pero al mismo tiempo, el SECA se apoya en la **cooperación** de los EM y en la **solidaridad** entre ellos y con los países de origen y tránsito de los solicitantes de asilo, a fin de facilitar la acogida de aquellas personas que huyen de los conflictos en su país de origen.

II - Los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones de las Instituciones y de los EM de la UE en materia de protección internacional.

II.1. Los Principios del SECA

El derecho de asilo es entendido como *“la protección otorgada por parte de los Estados a extranjeros, frente a poderes hostiles, acontecimientos o situaciones “exteriores” que pusieran en peligro su vida, su integridad física o moral, o sus derechos fundamentales en general”* (Mariño Menéndez, 1995, p. 507).

Como afirma Hannah Arendt – cita Javier de Lucas (1995) – el asilo es *“el único derecho que había llegado a figurar como símbolo de los derechos del hombre en la esfera de las Relaciones Internacionales”*, es decir que su valor radica en el hecho de conceder protección a cualquier persona extranjera, sin importar sus atributos, para que su vida y derechos más fundamentales no sean vulnerados. De ahí que los *principios universales* sobre los que se funda sean los principios de *humanidad y solidaridad*. En efecto, De Lucas sostiene que el fundamento del derecho de asilo es el mismo del Derecho humanitario¹⁵, o incluso los mismos principios que inspiran el Derecho Internacional (De Lucas, 1995, p.5). No obstante, más allá de que éstos se consideren universales, el Derecho General no impone a los Estados la obligación a dar asilo, sino que la decisión de dar acogida a un extranjero es plenamente soberana y prácticamente toda la regulación al respecto queda determinada por el derecho estatal. En otras palabras, es el Estado quien gestiona la inclusión y la exclusión de extranjeros en su territorio.

En la Unión Europea - además de los principios de humanidad y solidaridad –el derecho de asilo, en tanto Derecho humano, va de la mano con los principios de *libertad, democracia, igualdad y Estado de Derecho*, presentes en el Preámbulo del Tratado de la Unión Europea:

¹⁵El derecho humanitario está basado en los principios fundamentales de respeto y trato humano a los no combatientes y de distinción entre población civil y objetivos militares. La ayuda humanitaria, está orientada a prevenir o aliviar el sufrimiento humano en todas las circunstancias y es dedicada únicamente a socorrer a los individuos, remediando sus necesidades y dando prioridad las más urgentes (Benavides, 2009, pp. 109-110).

Inspirándose en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho (TUE, 2012).

Asimismo, el artículo 2, suma a estos principios los valores de *dignidad humana, el respeto de los Derechos Humanos (DDHH), el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres*

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres” (TUE, art. 2).

En virtud de ellos, la UE ha de contribuir también al “*desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los **derechos humanos y de las libertades fundamentales***” (TUE, art. 130). Tal y como se garantizan en el **Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950)** - aprobado en el marco del Consejo de Europa - y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los EM como principios generales del Derecho europeo (Corral Guerrero, 2000, p.63).

También encontramos el fundamento de estos principios en los arts. 20, 21 y 22 de la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000)**: el principio de igualdad ante la ley – es decir que la igualdad de derecho debe medirse entre todas las personas, cualquiera que sea su nacionalidad - la no discriminación y el respeto por la diversidad cultural, religiosa y lingüística.

En relación a los principios que fundamentan la toma de decisiones de las Instituciones europeas y los EM, debemos saber que las competencias de la UE residen en la *atribución* que hacen los Estados a favor de ella *por medio de* los Tratados. Es decir que la UE no tiene competencias propias, sino *derivadas*, atribuidas *expresa y concretamente* por sus miembros. Este principio establece que: “*la delimitación de las competencias se rige por el **principio de atribución***”, en virtud del cual “*la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan*” (TUE, art. 5, ap. 2).

En este sentido, la Unión tiene derecho y obligación de actuar dentro de los límites de las competencias atribuidas - ya sean exclusivas o compartidas - y de modo proporcional¹⁶, es decir, limitarse a lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Cabe aclarar que dichas competencias son *expresas y limitadas*, son habilitaciones específicas para llevar a cabo acciones concretas. Es decir, como bien aclaran Araceli Mangas Martín y Diego Liñán Nogueras, que no se atribuyen a materias completas, ya que lo importante – en tanto organización internacional – es la finalidad funcional, y la competencia o *poder* que se le otorga está limitado por aquella. Mientras que para los Estados – sostienen los autores – lo principal es el *poder político* y la función es secundaria (Mangas Martín y Liñán Nogueras, pp. 70-72).

Siguiendo esta idea, el artículo 4 del TFUE establece que la *UE y los países de la UE tienen capacidad para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. Los países de la UE ejercen su propia competencia en aquellos ámbitos en los que la UE no ejerza o haya decidido no ejercer su propia competencia* (TFUE, art 4). En otras palabras, a los EM les compete – con distinta intensidad - todo aquello que no esté regulado en los Tratados (*principio de presunción de competencia del Estado*) (TUE, arts 4.1 y 5.2).

El TL hace explícita la delimitación de las competencias, definiendo las categorías de competencias: exclusivas, **compartidas**¹⁷, de apoyo, de coordinación y de complemento; y luego establece – en los arts. 3 al 6 - los ámbitos incluidos en cada categoría.

En esta investigación, nos interesa conocer sobre las competencias compartidas, dado que corresponde tanto a los EM como a la UE regular el ámbito el ámbito de Libertad, Seguridad y Justicia, donde se gestionan las políticas en materia de asilo. Es importante aclarar – señalan Mangas Martín y Liñán Nogueras (2012)- que ello no significa que ambos ejerzan conjuntamente las competencias, sino que las dos partes concurren a regular, pero cuando lo hace la UE desplaza la competencia nacional, ocupando su terreno. Para ello, es necesario que la Unión justifique la necesidad de actuar a nivel comunitario, que es más eficaz y que se encuentre ante un problema supranacional, como el que analizamos en la presente investigación.

II.2. Las Normas del SECA

La Unión Europea posee una serie de obligaciones - de carácter universal, europeo o regional y nacional- para con las personas que llegan a sus fronteras solicitando protección por las

¹⁶**Principio de Proporcionalidad (TUE, art 5):** Al igual que sucede con el principio de subsidiariedad, el principio de proporcionalidad regula el ejercicio de las competencias de la Unión Europea. Su finalidad es establecer las acciones de las instituciones de la UE dentro de unos límites específicos. En virtud de esta norma, la acción de la UE debe limitarse a lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. En otras palabras, el contenido y la forma de la acción deben guardar proporción con la finalidad que se persigue.

¹⁷TFUE, arts. 82 al 89.

circunstancias de guerra y violaciones flagrantes de los DDHH que se viven en sus países de origen (Gortázar Rotaecche, 2016, p. 2).

En primer lugar, existen las obligaciones del “estándar mínimo de trato” y DDHH protegidos por la **Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)** (DUDH), que en su artículo 14 atribuyen a una persona perseguida el derecho a “*buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país*”; por los **Pactos Internacionales de 1966** (PIDCP¹⁸, PIDESC¹⁹) y sus respectivos **Protocolos adicionales** cuyo artículo 34 menciona la “*obligación de respetar el derecho a la salud de los solicitantes de asilo*”; y por la **Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967** (fuente más importante para Derecho europeo en materia de asilo) la cual reconoce el derecho de solicitar y obtener la condición de refugiado, dotándolo de instrumentos jurídicos que lo amparan²⁰.

En segundo lugar, dentro del ámbito regional pueden citarse determinadas disposiciones del **Convenio Europeo para la protección de los DDHH y las Libertades Fundamentales (1950)**, convertido en el mecanismo de protección por excelencia en el caso de los migrantes y refugiados. Ello funciona gracias a la labor del Tribunal Europeo de DDHH (TEDH), que vela por la protección de los mismos. Asimismo, la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión (2000)**, menciona en su art. 18 que “*garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 1951 y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*”²¹. También hace mención de la obligación de protección en caso de devolución, expulsión y extradición, que prohíbe la expulsión colectiva de todas las personas que tengan la nacionalidad de un Estado determinado.

En tercer lugar, el ámbito de la UE debemos mencionar los Tratados Constitutivos: el **TUE** y **TFUE**. El TFUE, en su **art. 78** manifiesta que *una política común en materia de asilo deberá ajustarse a la Convención de Ginebra y a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE*. Además encontramos también la normativa derivada: los reglamentos²², las directivas²³ y las decisiones²⁴,

¹⁸Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

¹⁹Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

²⁰La protección internacional de los refugiados - estándares seleccionados: <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/refugiados/la-proteccion-internacional-de-los-refugiados-estandares-seleccionados/>

²¹En el caso de la UE, observamos que la Convención Europea de Derechos Humanos (1950) no recoge el derecho de asilo, pero la jurisprudencia de la Comisión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha interpretado diferentes artículos de la misma de modo que han prestado fundamento a la obligación de los Estados partes de “acoger” en su territorio a extranjeros. (Mariño Menéndez, 1995, p. 517). De hecho, los 28 Estados miembros de la UE son partes signatarias de la Convención de Ginebra y su Protocolo de 1967, y en consecuencia tienen la obligación de cumplirlo.

²²Los reglamentos son vinculantes, es decir obligatorios para todos los EM.

²³Las directivas obligan al EM destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo le corresponde a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios para hacerlo. Requieren la transposición por la autoridad nacional autorizada. (TFUE, art. 288).

²⁴Las decisiones son vinculantes para sólo para aquellos EM a los cuales están dirigidas.

que conforman al SECA (Gortázar Rotaeche, 2016), sobre los cuales profundizaremos posteriormente.

Por último, hay que tener presente también la legislación nacional de cada uno de los EM, aunque no nos detendremos en ello, ya que excede los objetivos de esta investigación.

II. 3. Las reglas y los procesos de toma de decisiones del SECA

Habiendo hecho un repaso por los antecedentes y el sustento jurídico que hacen a lo que hoy conocemos como el SECA, nos interesa ahora conocer quiénes son los actores encargados de tomar las decisiones en materia de asilo, cuál es el procedimiento que debe seguirse y cuáles son las prescripciones o proscripciones específicas para ejecutar dichas decisiones.

El **título V de la tercera parte del TFUE**, relativo al ELSJ, consagra su capítulo 2 a las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, precisa los objetivos perseguidos y atribuye a la Unión la competencia para realizarlos (arts. 77 a 80). El art 78, apartado 1, relativo al asilo establece que le compete a la UE desarrollar *“una política común en materia de asilo, protección subsidiaria²⁵ y protección temporal²⁶ destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución”²⁷*. Es decir que, esta política común parte de la base de que las leyes y los procedimientos de asilo en los EM están fundamentados en unos estándares comunes, lo que le van a permitir a los solicitantes de protección internacional “disfrutar” de unos niveles de protección similares en todos los EM (Gómez Urrutia, 2015, p.11). En vistas al logro de este amplio objetivo, existen una serie de estatutos válidos en toda la UE destinados a: los nacionales de terceros países que obtengan el status de asilado; los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional y las personas desplazadas en caso de afluencia masiva, a quienes se le otorgara una protección temporal. En virtud de los requisitos que cumplan para ser

²⁵La **protección subsidiaria** es la “protección internacional que ha de reconocerse a las personas de terceros países y a los apátridas que sin reunir los requisitos para el reconocimiento del estatuto de personas refugiadas, se considere que se pueden dar motivos fundados para creer que si regresara a su país de origen o de residencia se enfrentarían a un riesgo de sufrir daños graves (CEAR, 2011). Más específicamente si han sufrido las siguientes violaciones a sus DDHH: la condena a la pena de muerte (o su ejecución); la tortura o el sometimiento a tratos crueles, inhumanos o degradantes y las amenazas graves contra su vida o integridad por la violencia indiscriminada existente.

²⁶La **protección temporal** se encuentra definida como, “un procedimiento de carácter excepcional por el que, en caso de afluencia masiva o inminencia de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no puedan volver a entrar en su país de origen, se garantiza a las mismas protección inmediata y de carácter temporal, en especial si el sistema de asilo también corre el riesgo de no poder gestionar este flujo de personas sin efectos contrarios a su buen funcionamiento, al interés de las personas afectadas y al de las otras personas que soliciten protección”, (art. 2.a) (Prieto Godoy, 2011, p. 268).

²⁷En casos en que esté en peligro la vida de un extranjero, el Estado está obligado a “no devolver” – inclusive en la frontera - al solicitante al país donde ha sufrido la persecución. Se conoce como el principio de “*non refoulement*” (Convención sobre el Estatuto de los refugiados, 1951, art. 33).

de una u otro categoría recibirán distintos tratamientos desde el momento que crucen las fronteras de la Unión.

Especialmente partir de la declaración de las medidas de emergencia en mayo de 2015, la UE aclaró que existe una diferencia entre el estatus de “refugiado”²⁸ y el de “migrante económico”²⁹, y en función de ello, adhiere a la distinción que hace el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) entre uno y otro: un migrante abandona un país voluntariamente, en busca de una calidad de vida mejor, mientras que un refugiado abandona forzosamente país, para proteger su propia vida. Además, un migrante disfruta de la protección del gobierno de su país de origen y el refugiado no³⁰. Además, se considera que una persona es un refugiado ya se haya reconocido o no su estatuto a través de un procedimiento legal (ACNUR, 2016). Sin embargo, creemos que establecer una distinción entre ambos puede ser muy difícil en la práctica, ya que los motivos por los cuales una persona deja su país pueden ser muy diversos. Además, cada país tiene sus criterios para decidir si alguien realmente puede ser considerado refugiado según la definición jurídica. Si el país declina la solicitud, el solicitante de asilo no puede obtener el estatuto de refugiado y será considerado un migrante en situación irregular y víctima de duras políticas en materia de inmigración (Onghena, 2015).

En ese sentido, y para evitar el **abuso de las legislación nacional**, el TFUE establece procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria; criterios y mecanismos para determinar el EM responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria; y asimismo normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria (TFUE, art 78, p.1, puntos d-f). Por ejemplo, aquellas que establecen dónde y cómo deben tramitarse las solicitudes; las normas para recibir a los solicitantes de asilo; el estatuto de asilado y el papel de las autoridades nacionales en el cumplimiento de estos cometidos³¹.

Por otra parte, el Tratado también prevé la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal. Estos acuerdos consisten en promover la protección internacional y ayudar a terceros países a reforzar sus

²⁸“Un refugiado es una persona que *“debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él”* (Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados, 1951, art. 1, p. a, punto 2). Se trata de un desplazamiento forzado.

²⁹ Según el glosario de la Comisión Europea, un migrante económico es aquella *“persona que deja un país o región para establecerse en otros, frecuentemente porque busca una vida mejor”*. Se trata de un desplazamiento voluntario. Disponible en: http://ec.europa.eu/immigration/glosario_es#glosM

³⁰ACNUR (2015). Más información: <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>

³¹Temas de la UE: Justicia y Asuntos del Interior: https://europa.eu/european-union/topics/justice-home-affairs_es

sistemas de asilo, por medio de acuerdos de retorno, integración local o reasentamiento³² en un país no miembro de la UE (Comisión Europea, 2014).³³

Más específicamente, los instrumentos principales jurídicos en materia de asilo que se encuentran vigentes hasta la actualidad, son los siguientes: 1) la directiva 2011/95/UE, concerniente a las normas relativas a las condiciones que deben cumplir los extranjeros de terceros países o los apátridas para poder beneficiarse de una protección internacional, de un estatus uniforme para los refugiados o protección subsidiaria. 2) La directiva 2013/32/UE, relativa a los procedimientos comunes para el otorgamiento o retiro de la protección internacional. 3) La directiva 2013/33/UE, que establece normas para la acogida de las personas que solicitan la protección internacional. 4) el Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema **Eurodac**³⁴ -un sistema de comparación de las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y de inmigrantes irregulares - para la aplicación del 5) reglamento n° 604/2013 o Reglamento de Dublín que establece los criterios y mecanismos de determinación del EM responsable del examen de una demanda de protección introducida en uno de los EM por un extranjero de un tercer país o un apátrida (Eurlex, 2016). La intención de estas disposiciones es que los países de la UE – como antes indicábamos - apliquen criterios comunes para identificación de personas auténticamente necesitadas de protección internacional y, por otra parte, asegurar que un nivel mínimo de prestaciones esté disponible para dichas personas en todos los Estados.

Uno de los elementos más relevantes es Dublín III (Reglamento (UE) n ° 604/2013). Su Reglamento fue acordado el 26 de junio de 2013 por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, derogando el Reglamento N° 343/2003 o Dublín II, y empezó a ser aplicable el 1 de enero de 2014 en los 28 Estados miembros de la UE, incluidos el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca —en virtud de un acuerdo internacional celebrado en 2006 entre la Unión y estos países—, y en los Estados no pertenecientes a la UE que participan en el Acuerdo de Schengen: Noruega, Suiza, Liechtenstein e Islandia. El sistema establece el criterio y los mecanismos para determinar qué EM de la UE es responsable de examinar una solicitud de asilo, en vistas a asegurar un acceso rápido al procedimiento de asilo y al examen de las mismas por un solo Estado. Asimismo, busca evitar la

³²El **reasentamiento** es un programa por el cual los estados deciden por adelantado a quienes pueden ayudar, mediante una selección individual y a quienes pueden garantizar protección una vez que lleguen. Es para todos aquellos refugiados que no pueden encontrar protección adecuada en el país al que han huido, ni tampoco pueden regresar a sus países de origen, ya que tendrían que afrontar persecución. No sustituye a otras formas de protección de los refugiados, como es el asilo, pero sí los complementa.

³³“Comprender las políticas de la Unión Europea: Migración y asilo”, (2014). Disponible en: file:///C:/Users/Pc/Downloads/migration_es.pdf

³⁴EURODAC fue creado en 2000 como un sistema de comparación de las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y algunas categorías de inmigrantes irregulares. Permite a los EM ayudar a identificar a los solicitantes de asilo y a las personas interceptadas en relación con el cruce irregular de las fronteras exteriores de la Unión. Comparando sus huellas, los países de la UE pueden comprobar si un solicitante de asilo o un extranjero presente ilegalmente en su territorio ya ha solicitado asilo en otro país de la UE, o si un solicitante de asilo ha entrado irregularmente en el territorio de la Unión. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:I33081>

transferencia de solicitantes de asilo de un EM a otro, sin que ninguno de ellos asuma la responsabilidad, así como también que los solicitantes de asilo presenten múltiples solicitudes en diferentes EM – lo que se conoce en la jerga de la UE como “*asylum shopping*”. Cada EM debe ser capaz de determinar si es competente para la tramitación de una solicitud de asilo (Reglamento (UE) n ° 604/2013).

Las normas que determinan el país responsable del examen de una solicitud de asilo se basan en criterios tales como: el país donde residan miembros de la familia del solicitante de asilo, el país de residencia actual del propio solicitante de asilo o el país que le haya expedido el visado o que haya sido su punto de entrada en la UE. Para ayudarles en este proceso, la UE da acceso a sus EM a la base de datos de Eurodac para verificar si un solicitante ha presentado anteriormente una solicitud de asilo en otro EM. Según el artículo 3.1 del Reglamento, es obligación que los EM examinen toda solicitud de protección internacional presentada por nacionales de terceros Estados o por personas apátridas, y que ésta sea examinada por un sólo EM (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea - FRA, 2014)

Cabe aclarar que, el acervo de la UE en materia de asilo sólo se aplica desde el momento en que el individuo ha llegado a la frontera, incluyendo las aguas territoriales y las zonas de tránsito [art. 3.1 de la Directiva sobre procedimientos de asilo (2013/32/EU)]. En relación con estas solicitudes, el art. 6 establece los detalles del acceso al procedimiento de asilo y obliga a los Estados a garantizar que los individuos que cumplan con los requisitos puedan acceder a los procedimientos “de manera rápida y efectiva”.

A partir de ese momento, comienza un proceso de tramitación para los solicitantes de asilo u otro tipo de protección, que dependerá tanto de las medidas nacionales como europeas.

En relación a ello, creemos que es conveniente - antes de continuar con el procedimiento de toma de decisiones aplicado en esta materia - saber cuáles son las competencias exclusivas de los EM, ya que como expresa Neframi (2011), el empleo del término “política común” no es neutro y por ende no equivale a una competencia exclusiva de la Unión – sino compartida con los EM, como lo mencionamos antes - y se utiliza de un modo que no siempre se ajusta a la realidad jurídica. Esto es así, dado que eventualmente las interferencias entre las instituciones europeas y los EM son inevitables en la medida en que el ejercicio de una competencia puede afectar a otros ámbitos (Neframi, 2011, pp. 7-8).

Es así que, una vez que la solicitud de asilo de una persona ha sido aceptada, los EM tienen obligaciones hacia ellos, por ejemplo: expedir documentos de residencia, garantizarles el acceso a una actividad profesional, a un alojamiento, al sistema educativo, brindarles el apoyo necesario en cuanto a ayuda social, subsistencia y cuidados médicos. Es decir que, en las fases posteriores a la presentación de la solicitud es el Estado quien debe hacerse cargo de los recursos humanos y económicos, inclusive las devoluciones también se mantienen mayoritariamente bajo el

presupuesto del Estado receptor, aunque puede contar con algunas formas de co-financiación y diferentes ayudas de la UE (Fondos de Asilo, Migración e Integración³⁵, entre otros).

El problema, como planteaba Onghena en párrafos anteriores, es que existen diferencias de interpretación entre dichos procedimientos y leyes nacionales que – más allá de la normativa común - hace que los solicitantes no sean tratados de igual manera (Gómez Urrutia, 2015, p. 11). Además, los Estados también tienen el derecho de decidir sobre la fijación de volúmenes de entrada a su territorio. No obstante, la Convención de Ginebra les prohíbe penalizar a las personas refugiadas por entrada “irregular” al territorio³⁶.

En cuanto al procedimiento de toma de decisiones, todas estas medidas comunes son adoptadas por el Parlamento Europeo y al Consejo de UE, mediante lo que se conoce como el **procedimiento legislativo ordinario**³⁷. Desde la entrada en vigor del TL, se realizaron modificaciones para que este procedimiento sea más eficaz y democrático. En virtud del art. 289 del TFUE este procedimiento consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo³⁸, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión. Este procedimiento está definido en el art. 294 que establece que el Consejo de la UE decide por mayoría cualificada - es decir, por más votos que la mayoría simple - y el Parlamento Europeo, en calidad de colegislador, se pronuncia en codecisión³⁹. Además, el Tribunal de Justicia de la UE también tiene un ámbito de competencia, especialmente en materia de cooperación policial y penal (Prieto Godoy, 2012).

Asimismo, existen excepciones en relación a este procedimiento. El **párrafo 3 del art. 78** prevé un **mecanismo de emergencia para situaciones de afluencia masiva de personas**, dado que **la cultura política de la UE, basada en una cultura de consenso, de tiempos largos, está diseñada para tomar decisiones a largo plazo y en periodos extensos y no en casos de emergencias como la que estamos analizando**. En este sentido, este apartado hace una excepción en caso de que uno o varios EM se enfrenten a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países. En este caso – establece dicho párrafo - *el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados (..) y se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo* (TFUE, art 78, p.3)⁴⁰.

³⁵Parlamento Europeo. Más información: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551316/EPRS_BRI\(2015\)551316_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551316/EPRS_BRI(2015)551316_EN.pdf)

³⁶Este punto resultó ser un tema muy controversial en 2015 y 2016, cuando se discutió sobre la necesidad de un reparto equitativo de refugiados entre los países europeos. Pero eso lo veremos más adelante.

³⁷ Más información sobre el procedimiento de codecisión: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/20150201PVL00004/Poderes-legislativos>

³⁸ Consejo de la UE http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.3.7.pdf

³⁹ TFUE, art 294. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

⁴⁰Este artículo fue elaborado en base a la **Directiva 2001/55 del Consejo**, el 20 de julio de 2001, como consecuencia de la afluencia masiva de personas que tuvo lugar durante el conflicto de los Balcanes. La gestión de dicho conflicto puso en evidencia la fragilidad y obsolescencia de los sistemas de protección tradicionales, basados en la determinación individual del estatuto del refugiado y circunscritos a los motivos plasmados en la Convención de Ginebra (Prieto Godoy, 2011, p.285-286) frente a la llegada inesperada de grandes contingentes de personas necesitadas de protección internacional. Conscientes de

Esta situación extraordinaria tuvo lugar en Grecia e Italia a inicios de 2015, al registrarse alrededor de 520.000 llegadas por mar durante los primeros nueve meses de ese año, aumentando durante mayo y alcanzando su punto máximo en julio (ACNUR, 2016)⁴¹.

Como consecuencia, el Consejo Europeo decidió en una reunión el 23 de abril, reforzar la solidaridad y la responsabilidad internas y se comprometió en particular a incrementar la ayuda de emergencia a los EM de primera línea – en otras palabras: aquellos países que están ubicados sobre las fronteras externas de la UE - y a estudiar opciones para organizar la reubicación de emergencia entre los EM sobre una base voluntaria, así como a desplegar equipos de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA)⁴² en los EM de primera línea para la tramitación conjunta de las solicitudes de protección internacional, incluido el registro y la toma de impresiones dactilares.

Ante estas circunstancias, el Consejo de la UE aplicó la decisión 2015/1523⁴³ del 14 de septiembre y la 2015/1601⁴⁴ del 22 de septiembre, por las cuales se establecieron medidas provisionales a fin de prestarles apoyo para hacer frente a la situación de crisis en el Mediterráneo, reconociendo que los flujos migratorios excepcionales en esta región daban lugar a un reclamo de medidas concretas de solidaridad para con los EM que lo necesitaban.

III. La Agenda Europea de Inmigración: principales medidas frente a la situación de emergencia provocada por la afluencia masiva de refugiados en la UE entre 2015-2016.

A raíz de la situación crítica que mencionábamos en el capítulo precedente, se generó una sensación de que la legislación europea se encontraba colapsada ante este escenario crítico y que la falta de solidaridad interna y externa era preocupante (Villar, 2016). En efecto, la Comisión planteaba en mayo de 2015 que *“una de las deficiencias de la actual política de asilo es la falta de confianza entre los EM, principalmente como consecuencia de la fragmentación persistente del sistema de asilo”* (Comisión Europea, 2015).

ello, los EM y la UE aplican esta directiva para acoger un elevado número de personas en el territorio de la UE, por lo que se establece como un procedimiento excepcional paralelo a la institución del estatuto de refugiado.

Desde su entrada en vigor –y aún más en el presente–, su aplicación estaría justificada. Sin embargo, la UE nunca ha considerado su implementación. Ello ha evidenciado la falta de solidaridad de y entre los estados miembros, uno de los pilares fundamentales de la integración europea. (Villar, 2017)

⁴¹ACNUR, (2016). “300.000 llegadas por el Mediterráneo a Grecia e Italia en lo que va de año”. Disponible en: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/300000-llegadas-por-el-mediterraneo-a-grecia-e-italia-en-lo-que-va-de-ano/>

⁴² Sitio web OEAA: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822ESC.pdf>

⁴³Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, 14 de septiembre de 2015. <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5604095e4>

⁴⁴Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, 22 de septiembre de 2015. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1601>

Sobre la base de una propuesta de la Comisión Europea, los EM se comprometieron en la **Declaración del Consejo Europeo de 23 de abril de 2015**⁴⁵ y luego en la **Resolución del Parlamento Europeo**⁴⁶, dejando asentado el consenso en favor de medidas rápidas para salvar vidas humanas y para intensificar la actuación de la UE (Fernández Rozas, 2015). Días más tarde, la Comisión presentaría una **hoja de ruta** como seguimiento de dicha Declaración (Comisión Europea, 2015). En consecuencia, el 15 de mayo de 2015, la Comisión optó por concretizar dicha hoja de ruta lanzando la “**Agenda Europea de Migración**”, destinada a gestionar la migración en todos sus aspectos (diplomático, financiero, económico y socio-político), proveyendo a todos los EM las herramientas para cooperar en la gestión de la crisis humanitaria.

Este plan de acción implicaba que la responsabilidad sea compartida y se actúe de forma coordinada - no sólo entre los EM de la Unión sino también con los Estados no miembros de tránsito y los originarios de los migrantes y refugiados -. De ese modo, combinando la política interna y externa de la UE, la Agenda buscaba proveer un nuevo enfoque basado en la **confianza** y la **solidaridad mutua** entre los EM y las Instituciones Europeas⁴⁷, por lo cual fue considerada como una oportunidad y un gran desafío para la UE.

Las prioridades a mediano y largo plazo consistían en desarrollar acciones estructurales que mirasen más allá de la crisis y ayudasen a los países de la UE a gestionar mejor todos los aspectos de la migración, tanto los ámbitos de la migración regular, como la irregular y el asilo⁴⁸.

En cuanto a las medidas a largo plazo⁴⁹ relativas al asilo, desde la Comisión se propuso **fortalecer la política común de asilo mediante un control sistemático sobre los EM**, haciendo hincapié en la solidaridad entre los mismos. Para ello, era necesario principalmente reforzar el SECA – intentando que los procedimientos de aceptación y acogida para refugiados sean uniformes en todos los EM -, definir una “lista de países de origen seguro” – a fin de definir quiénes tenían más prioridad para acceder a la protección internacional en razón de la gravedad de los conflictos en sus países de origen - y realizar modificaciones en el Reglamento de Dublín–que se vio colapsado

⁴⁵Declaración de la Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, 23 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>

⁴⁶Resolución del Parlamento Europeo sobre las recientes tragedias en el Mediterráneo y las políticas de inmigración y asilo de la UE (2015/2660(RSP)). 29 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0176+0+DOC+XML+V0//ES>

⁴⁷<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660> (RSP).

⁴⁸Agenda Europea de Migración. Migración y Asuntos de Interior. Disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm

⁴⁹La Agenda se construyó en base a las siguientes medidas: 1. Reducir los incentivos para la migración irregular, desmantelando las redes de tráfico de personas. 2. Salvar y proteger vidas en las fronteras externas, mediante una mejor gestión de las mismas, en virtud de los Tratados Internacionales de los cuales son parte los EM. 3. Desarrollar una nueva política de inmigración legal para atraer a trabajadores calificados, en vistas a afrontar los retos demográficos futuros de la UE. 4. Fortalecer la política común de asilo mediante un control sistemático sobre los EM, haciendo hincapié en la solidaridad entre los mismos.

⁴⁹Otras tres medidas a largo plazo también fueron: reducir los incentivos para la migración irregular; la gestión de las fronteras: salvar vidas y asegurar las fronteras exteriores y una crear nueva política en materia de inmigración legal.

con la afluencia masiva de personas a inicios de 2015, no pudiendo registrar a la enorme cantidad de personas en las fronteras externas de la UE.

En respuesta a esta situación crítica, se tomaron medidas inmediatas con el objetivo de evitar que murieran más personas en el mar. Además de aumentar las capacidades y los activos para las operaciones de rescate conjuntas de Frontex (Tritón y Poseidón), garantizando los fondos necesarios para ello (un total de 89 millones de euros); se propuso la activación del mecanismo de emergencia en virtud del art. 78, para ayudar a los EM que debían gestionar afluencias repentinas de personas. En virtud de ello, se propuso un **mecanismo de distribución temporal** para las personas necesitadas de protección internacional dentro de la UE, y más adelante un **sistema permanente de reubicación**⁵⁰ en situaciones de emergencia provocadas por influjos masivos.

El mecanismo de reubicación de refugiados, se planteó en un primer momento en el **primer paquete de medidas**, el 27 de mayo de 2015, y luego en un **segundo paquete**, el 9 de septiembre. La **Decisión que dio fuerza vinculante a este mecanismo fue adoptada por el Consejo el 14 y 22 de septiembre de 2015**⁵¹ y se basó en la cláusula de emergencia del art 78.3 TFUE y la cláusula de solidaridad del art.80 TFUE. Se trataba de suspender temporalmente la obligación de registro a la llegada de los solicitantes de asilo para Italia y Grecia⁵². Básicamente, se trataba de la reubicación “*temporal y excepcional*” durante dos años hasta septiembre de 2017, a 120.000 refugiados procedentes de Italia (15.600 personas), Grecia (50.400) y Hungría (54.000). La reubicación se efectuaría conforme a una clave de **reparto vinculante – es decir obligatoria para todos los EM, excepto para Grecia e Italia** - con criterios objetivos y cuantificables. Se tendría en cuenta el tamaño de la población; el PIB del país; el número medio de solicitudes de asilo anteriores; y la tasa de desempleo, todo ello según la capacidad de los EM para absorber e integrar a los refugiados. Más adelante, en julio, se añadiría a la reubicación 40.000 personas más. Esta medida iría acompañada de un presupuesto de apoyo de 780 millones de euros destinado a los EM participantes, que incluía una prefinanciación del 50 % a fin de que las autoridades nacionales, regionales y locales dispongan de medios para actuar con la mayor rapidez⁵³ (Comisión Europea, 2015)b. Sin embargo, se estipuló que sólo podrían ser reubicados aquellos peticionarios de asilo que fueran correctamente registrados en Eurodac y que provenían de alguno de los países cuyos nacionales obtuvieran una tasa de aceptación de las solicitudes de asilo en la UE igual o superior al 75%, es decir que sólo reubicarían a los nacionales de Siria, Irak y Eritrea.

⁵⁰La reubicación implica la transferencia de personas ya asiladas de un Estado miembro a otro de la UE, así como también de las personas que ya hayan realizado su solicitud en el Estado miembro de llegada hacia otro Estado que resuelva su demanda de protección internacional

⁵¹Decisión del Consejo 2015/1523 relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional a favor de Italia y Grecia. (14 de septiembre de 2015).

⁵²Diario Oficial de la UE L 239/146, 15 de septiembre de 2015. Y decisión del Consejo 2015/1601, Diario oficial de la UE L 248/80, de 24 de septiembre de 2015.

Para que este mecanismo funcione de forma más eficaz y controlada, se incluyó ayuda económica para los países fronterizos, y un nuevo modelo operacional de centros de acogida para el registro de los refugiados, también llamados “hotspots”. El objetivo era facilitar la reubicación temporal de los solicitantes de asilo a través del apoyo operativo en la identificación, registro, toma de huellas dactilares y entrevistas (Prieto, 2016). Ello se realizaba en diferentes puestos de registro - donde llegaban grandes cantidades de solicitantes de asilo o “puntos calientes”, trabajando coordinadamente con cuatro Agencias de la UE: con los equipos de apoyo de la OEAA - que ayudan a procesar las solicitudes lo más rápido posible -, Frontex que apoya a los EM mediante la coordinación de la repatriación de los inmigrantes irregulares y Europol y Eurojust que ayudan con sus investigaciones para dismantlar las redes de trata y tráfico (Prieto, 2016)⁵⁴.

Sumado a ello, la Comisión propuso el trabajo en asociación con terceros países para gestionar las migraciones, particularmente los que sufren un mayor aumento de desplazados, así como también el uso de todas las herramientas con las que cuenta la Unión Europea para ayudar a la línea fronteriza de los Estados miembros.

En relación a ello, fue propuesta la confección de una **lista europea común de países de origen seguros**⁵⁵, la cual permitiría agilizar la tramitación de las solicitudes individuales de asilo de peticionarios procedentes de los países considerados “seguros” en toda la UE, y hacer que el retorno sea más rápido si, como resultado de la evaluación de una solicitud, se desestimara el derecho de asilo (Comisión Europea, 2015). Esta medida repercutiría directamente sobre el **Sistema de Dublín**, dado que – como explicamos previamente - a partir del mismo se establecen los criterios y mecanismos de determinación del EM responsable del examen de una solicitud de protección internacional, adaptándolo a la situación de emergencia. En palabras de Gortázar Rotaecche (2016), “la decisión de reubicar 160.000 solicitantes desde Grecia e Italia hacia otros países europeos puso definitivamente al Sistema de Dublín contra las cuerdas”, por ello, se empezó a debatir sobre modificaciones que debían incluir situaciones en que los criterios habituales de

⁵⁴Durante varios años Grecia e Italia se han enfrentado por sí solas al desafío de gestionar la acogida e identificación de un número de llegadas superior al que sus sistemas de asilo podían hacer frente. Por ello, ambos países, ante la falta de reacción de la UE, y ante la voluntad de los solicitantes de asilo de viajar a países que les ofrecieran un futuro mejor (más ayudas para refugiados, menos paro, más familiares o amigos ya allí...), evitaron en lo posible la toma de huellas dactilares para eludir la aplicación de la Regulación de Dublín y por ende su responsabilidad en la tramitación de la solicitud y de la acogida (Prieto, 2016).

⁵⁵Con arreglo al Convenio de Ginebra y el Derecho de la UE, un país se considera seguro cuando está dotado de un sistema democrático y, de forma general y sistemática, no ejerce o sufre persecución, tortura o tratos o penas inhumanos o degradantes, amenazas de violencia, o conflictos armados.

Tras los debates con los Estados miembros y teniendo en cuenta sus prácticas actuales, la Comisión propuso que se añadan Albania, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía a la lista de la UE de países de origen seguros. Estos países cumplen los criterios comunes de la Directiva 2013/32/UE, sobre procedimientos de asilo para que un país pueda considerarse seguro, son Partes de los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos y la mayoría han sido designados países candidatos por el Consejo Europeo, al cumplir los denominados «criterios de Copenhague» (garantizar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías). Otros países pueden añadirse en el futuro, tras una evaluación en profundidad por la Comisión Europea.

reparto de solicitudes resulten inaplicables y se deba proceder a establecer cuotas de reubicación entre los EM.

Por último, se incluyeron **procedimientos de infracción** para sancionar a aquellos EM que no cumplieran con el sistema de cuotas ni con las leyes europeas de reconocimiento de refugiados y condiciones de acogida que garantiza el Derecho europeo y que no respeten los valores fundamentales de la Unión⁵⁶. Está establecido en el TUE, que cuando se infringe una ley europea, en los casos más graves, el **artículo 7**⁵⁷ permite la suspensión de los derechos de voto en caso de una “violación grave y persistente” de los valores de la Unión, así como también permite a la Comisión iniciar un diálogo con el país de la UE en cuestión para evitar la intensificación de las amenazas sistémicas al Estado de Derecho. A la hora de preparar su evaluación, la Comisión puede recurrir a la experiencia de otras instituciones europeas y organizaciones internacionales - en especial, el Parlamento Europeo, el Consejo, la Agencia de los Derechos Fundamentales, el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Consta de dos mecanismos: El **mecanismo preventivo** permite al Consejo enviar un aviso al país de la UE en cuestión antes de que se llegue a producir una “violación grave”. El **mecanismo sancionador** es el que permite al Consejo suspender ciertos derechos que se derivan de la aplicación de los Tratados en el país de la UE en cuestión, incluidos los derechos de voto de ese país en el Consejo. En ese caso, la “violación grave” debe haberse producido durante algún tiempo. Por el momento, no se han aplicado los mecanismos preventivo y sancionador del artículo 7 del TUE.

⁵⁶Los países afectados recibirían en primer lugar un escrito de requerimiento de la Comisión Europea. A continuación dispondrán de dos meses para responder a la misma. Si para entonces no están aplicando correctamente la normativa, se enfrentan a una posible acusación ante la Corte Europea. Y ha ido advirtiendo a los mandatarios, pero aun así supondrá un elemento de presión. Más información: <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/23/5602554ae2704e7c798b4570.html>

⁵⁷Artículo 7 del TUE - Promoción y protección de los valores de la UE: El artículo 7 del TUE tiene por objeto garantizar que todos los países de la UE respeten los valores comunes de la Unión, incluido el Estado de Derecho. El mecanismo preventivo del artículo 7, apartado 1, del TUE solo se puede activar en caso de un “riesgo claro de violación grave” y el mecanismo sancionador del artículo 7, apartado 2, del TUE solo en caso de una «violación grave y persistente por parte de un Estado miembro» de los valores estipulados en el artículo 2. El mecanismo preventivo permite al Consejo enviar un aviso al país de la UE en cuestión antes de que se llegue a producir una “violación grave”.

El mecanismo sancionador permite al Consejo suspender ciertos derechos que se derivan de la aplicación de los Tratados en el país de la UE en cuestión, incluidos los derechos de voto de ese país en el Consejo. En ese caso, la «violación grave» debe haberse producido durante algún tiempo. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133500>

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO I

Según observamos a lo largo del primer capítulo, el SECA puede ser considerado como un régimen, en el sentido entendido por Stephen D. Krasner ya que es un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones que regulan el procedimiento para conceder asilo en la UE, de modo de ofrecer un estatuto apropiado a los nacionales de terceros países que necesiten protección internacional y garantizar el respeto del principio de no devolución.

Se trata de un régimen de larga data que se construyó a lo largo de un complejo proceso de adaptación jurídico institucional de los EM a la legislación comunitaria, que tuvo grandes avances pero también retrocesos.

Si bien en su denominación aparece el término “común”, ello no implica que su aplicación sea homogénea en todos los EM, sino que señala un objetivo del sistema, un ideal que debería cumplirse a largo plazo. Las competencias compartidas entre la UE y los EM podrían explicar este desfase entre la legislación nacional y la del SECA en materia de asilo, lo cual ha generado complejas discusiones en momentos de crisis.

A nuestro juicio, donde la Agenda Europea de Migración se muestra más ambiciosa es en la hoja de ruta que dispone para la política común de asilo. La razón estriba en que la Comisión no se ha limitado a plantear medidas urgentes con las que responder a la crisis de refugiados - principalmente, las medidas provisionales adoptadas a través del art. 78.3 TFUE: la reubicación y el reasentamiento-, sino que va más allá, al avanzar reformas más profundas del SECA, siendo especialmente destacables las propuestas destinadas a reformar el Reglamento de Dublín, para incorporar un sistema permanente y automático de asignación, y aquellas dirigidas a crear una Lista Europea de países de origen seguros (Asís, 2017).

Entendemos que la redistribución equitativa de los solicitantes de asilo entre los EM es una medida positiva, pues implica modificar el criterio de asignar la responsabilidad sobre la solicitud al Estado a través del cual se entró de forma irregular, criterio que, como ya analizamos, resulta injusto para los EM fronterizos más expuestos. Además, debe reconocerse que en todo caso ha supuesto un primer paso hacia reformas del sistema de Dublín que incluyan algún tipo de mecanismo de reubicación o reasignación de la responsabilidad de carácter permanente (Asís, 2017).

Capítulo II

Las divergencias en torno a la gestión de la afluencia masiva de refugiados entre la Unión Europea y el Grupo de Visegrado

En 2015 y 2016, las llegadas masivas de refugiados hacia la Unión Europea tendrían lugar en un contexto crítico, donde la “crisis del euro” y más tarde, el “Brexit” - entre otras cuestiones - hacían tambalear los pilares más fundamentales del proyecto de integración. Aun así, la crisis comúnmente conocida como “la crisis de los refugiados”, se volvió un tema prioritario en la agenda europea, dando un salto cualitativo y una exposición mediática, política y social sin precedentes (Urbán y Donaire, 2016, p.13).

Durante ese período, surgieron grandes divergencias entre la UE y el Grupo de Visegrado en relación a la gestión de la afluencia masiva de refugiados, lo cual generó obstáculos para la puesta en práctica de las medidas de emergencia humanitaria. Este grupo de Estados del Este europeo, mantuvo una posición conjunta orientada a “externalizar” el problema, desviándose del plan original de la Comisión Europea plasmado en la Agenda Europea de Migración de mayo de 2015, amenazando con convertirse en la siguiente línea de fractura del proyecto europeo.

El presente capítulo, tiene como objetivo identificar tales divergencias respecto al funcionamiento del SECA y de la Agenda Europea de Migración, y las propuestas de modificación que este último grupo de países planteó a lo largo de 2015 y 2016 en relación a la gestión de la afluencia masiva de refugiados. En este sentido, haremos hincapié en los debates sobre la necesidad de reforma del SECA, en particular, de las medidas de reubicación de refugiados basadas en el art. 78.3 del TFUE.

I.1. Los debates por la implementación de la Agenda Europea de Migración y el posicionamiento y accionar de los Gobiernos del Grupo de Visegrado durante las presidencias de Letonia y Luxemburgo en el Consejo en 2015.

A inicios de 2015, la crisis humanitaria en el Mediterráneo y la amenaza terrorista en distintos países europeos pasarían a ser temas prioritarios de la agenda de la Presidencia letona del Consejo de la Unión Europea, que se intentaría desplegar a lo largo del primer semestre de ese año.

En enero de 2015, Hungría hizo pública su postura anti-inmigración en el marco de una marcha en conmemoración de las víctimas del atentado al periódico semanal francés *Charlie Hebdo*, sucedido el 7 de enero en París. El PM afirmó en esa ocasión que la inmigración era algo malo en Europa, desde que solo traía problemas y peligro a los ciudadanos europeos (Juhász, Bulcsú y Zgut, 2015, p.24). Mientras que Antal Rogán, el líder del grupo parlamentario de FIDESZ, declaró también que “las comunidades musulmanas estaban destruyendo el orden interno de los países cristianos en Europa del Este” y que “no era interés de Hungría aceptar inmigrantes económicos con tradiciones completamente diferentes a las húngaras” (Juhász, Bulcsú y Zgut, 2015, p.24).

En particular, el gobierno húngaro trató de relacionar los temas de la inmigración y de los refugiados como relevantes en el contexto de los debates sobre el terrorismo, las grandes oleadas de inmigrantes y los costos extras que implicaban esas llegadas. En abril, Hungría realizó una “Consulta Nacional sobre Inmigración y Terrorismo” orientada a diseñar reglas migratorias más estrictas. En dicha consulta (enviada a sus ciudadanos por correo y firmada por el mismo Viktor Orbán) las preguntas tendían a relacionar el tema de la inmigración con las amenazas a la seguridad nacional (el desempleo y la criminalidad) y el terrorismo, haciéndose un uso incorrecto de los conceptos de “inmigrante económico” y de “refugiado”, sin distinguir uno de otro y demonizándolos, como si fueran enemigos comunes que había que enfrentar. En realidad, no buscaba demostrar la opinión de sus ciudadanos sobre la inmigración, sino más bien manipularla. Según los analistas checos Juhász, Bulcsú y Zgut (2015), esta estrategia fue utilizada principalmente para dominar el discurso público, dividiendo a la población entre “aquellos que sirven al interés nacional” y aquellos que “traicionan los intereses húngaros”, y al mismo tiempo buscaba aumentar su popularidad, que había declinado en los últimos meses por escándalos de corrupción al interior de gobierno. Esta consulta popular recibió grandes críticas tanto de actores domésticos como: ONGs y los partidos de la oposición –excepto el partido de extrema derecha Jobbik –, como externos, entre ellos: la Comisión Europea, varios EM, el Consejo de Europa y ACNUR.

A mediados de 2015, en junio, durante el Congreso del partido FIDESZ, Orbán acentuaba su postura diciendo:

Hoy el espíritu europeo y su gente cree en cosas superficiales y secundarias: en DDHH, progreso, apertura, nuevas formas de familia y tolerancia. Estas son cosas bonitas, pero en realidad sólo son secundarias (...) Hoy Europa no cree en la fuente de esas cosas, no cree en el cristianismo, no cree en el sentido común, no cree en las virtudes militares y no cree en el orgullo nacional (Gobierno de Hungría, 2015).

Con estas palabras, el PM ya marcaba una diferencia con la UE respecto a las creencias sostenidas, percepción que se incrementaría con el transcurso de la crisis.

El 23 abril, a raíz de los trágicos sucesos ocurridos en el Mediterráneo tuvo lugar una **Reunión extraordinaria del Consejo Europeo**, donde los jefes de Estado y de Gobierno de la UE acordaron movilizar todos los esfuerzos necesarios para evitar que muera más gente en el mar y abordar las causas profundas de la migración. Decidieron centrar su respuesta en cuatro ámbitos principales: reforzar la presencia en el mar; luchar contra los tratantes de personas; prevenir los flujos de migración ilegal y reforzar la solidaridad y la responsabilidad internas. Los dirigentes de la UE destacaron que la próxima comunicación de la Comisión sobre una **Agenda Europea de Migración** debería desempeñar un papel fundamental, y pidieron que se organizara la **Cumbre de La Valeta** para tratar las cuestiones de migración con los países africanos y otros países clave.

El 27 de mayo, dos semanas después de la presentación de la **Agenda Europea de Migración** en razón del aumento de las pérdidas de vidas humanas en el Mediterráneo, la Comisión dio a conocer el primer conjunto de propuestas para abordar la crisis migratoria. En relación al asilo, se lanzó la propuesta de reubicación de emergencia de 40.000 personas que tuvieran una necesidad de protección internacional (sirios, eritreos e iraquíes), desde Italia y Grecia hacia otros EM. Ambos países, como antes mencionamos, se encontraban desbordados en sus fronteras por las llegadas multitudinarias de inmigrantes de diferentes nacionalidades, sin poder hacer un correcto control del ingreso de **personas**⁵⁸. Los otros 26 EM serían los responsables de ocuparse del examen de la solicitud de la **persona** que iba a ser reubicada en sus territorios según las normas de acogida vigentes en la UE⁵⁹. A su vez, se propuso la recomendación que solicitaba a los EM el

⁵⁸Según el Ministerio del Interior italiano entre enero y mayo de 2015, llegaron 43.091 inmigrantes a Italia, muchos de los cuales tuvieron que ser socorridos por las guardias costeras. <http://www.20minutos.es/noticia/2477222/0/italia-colapso/llegada-inmigrantes/sicilia/>

Más información y gráficos: <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/es/>

⁵⁹Según las cifras de la Agencia de Estadísticas de la UE (Eurostat), en el año 2015 fueron presentadas 1.255.600 solicitudes de asilo (principalmente de nacionales sirios, afganos e iraquíes). Esta cifra había doblado el número registrado en la EU-15 durante el anterior máximo relativo de 1992, que había tenido lugar a causa del conflicto en la ex -Yugoslavia (Eurostat, 2017). Desde enero hasta octubre de 2015, los Estados que más solicitudes de asilo recibieron fueron Alemania (441.800=35% del total de las solicitudes en la UE), Hungría (174.400 = 14%), Suecia (156.100 = 12%), Italia (83.200 = 7%) y Francia (70.600 =6%). El resto de los EM recibieron un total aproximado de 333.260 de solicitudes⁵⁹. En el caso de Hungría, en 2015 el número de solicitudes de asilo fue el más alto de la UE en relación a la cantidad de habitantes: recibió 1.781 solicitudes cada 100.000 habitantes⁵⁹, sin embargo podemos constatar que la mayor parte de esas personas no se quedarían allí, sino que se desplazarían a otros EM, por distintos motivos, como veremos más adelante. Los demás países del Grupo de Visegrado recibieron: 12.190

reasentamiento de 20.000 personas procedentes de fuera de la UE necesitadas de protección. En virtud de los antes mencionados criterios de reparto para la reubicación a República Checa le fueron asignadas 797 personas de Italia y 531 de Grecia⁶⁰; a Eslovaquia 471 y 314; a Hungría 496 y 331, y a Polonia 1595 y 1064, respectivamente (Comisión Europea, 2015)c.

Este primer paquete de medidas no tendría la repercusión que tuvo el segundo paquete de septiembre. Sin embargo, la Agenda ya se mostraba como una propuesta demasiado ambiciosa para muchos EM, renuentes a aceptar refugiados y verse condicionados por la normativa europea en un asunto tan sensible como el migratorio. Aunque este plan contaba con el apoyo principalmente de países como Francia, Alemania, Italia y Grecia, se enfrentó desde un primer momento a la oposición de las Repúblicas bálticas, de Europa Central y Oriental y de España (Sanahuja, 2016). Asimismo, resultó ser una respuesta de carácter reactivo, ya que –como sabemos – luego de su lanzamiento por la Comisión necesitaba, para su entrada en vigor, la aprobación del Consejo que recién se daría a fines de junio, lo que en la práctica dejaba a Italia y Grecia a merced de sus propios medios ante la crisis (The Economist, 2015).

En pocos meses, las llegadas por la ruta de los Balcanes se habían incrementado enormemente, siendo Suecia, Austria y Hungría algunos de los EM que más solicitudes de asilo recibían. Presionado con estas cifras, el 4 de junio, Hungría lanzó una campaña publicitaria destinada especialmente a incrementar el temor y la desconfianza de sus ciudadanos hacia los extranjeros, utilizando una retórica populista y xenófoba, propia de los partidos políticos de extrema derecha. Algunos de los avisos publicitarios enviaban los siguientes mensajes: *“Si vienes a Hungría, debes respetar nuestra cultura”*; *“Si vienes a Hungría, debes respetar nuestras leyes”*; *“Si vienes a Hungría no puedes robarte los trabajos húngaros”* (Yahoo, 2015). La paradoja era que mientras el gobierno insistía en que la campaña estaba orientada a disuadir a los extranjeros y a los traficantes de personas, los avisos publicitarios aparecían escritos en húngaro, con lo cual resultaba evidente que la campaña estaba destinada a sus propios ciudadanos y servía solamente para fines políticos domésticos (Juhász, Bulcsú y Zgut, 2015, p.25).

Días después, el 23 de junio, Orbán declaró la **suspensión unilateral del Reglamento de Dublín** alegando inicialmente *“la protección del interés nacional”* y después *“razones técnicas”* (Sanahuja, 2016, p.81). En consonancia con la estrategia del cierre de fronteras a lo largo de la ruta de los Balcanes, dos semanas después, el gobierno húngaro anunció el inicio de la **construcción de una valla** en la frontera con Serbia y luego otra, en septiembre, en la frontera con Croacia. Esta decisión de cerrar las fronteras dejó a Grecia completamente sola frente a las oleadas masivas. Por

solicitudes en Polonia, 1.515 en República Checa y tan solo 330 en Eslovaquia (Parlamento Europeo, 2017). “Evolución de las solicitudes de asilo y de los refugiados en la UE”. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default_es.htm

⁶⁰Más información: ver tabla de reubicación: clave de distribución para Italia y para Grecia. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_es.htm

lo cual Hungría recibió duras críticas no solo por parte de Grecia, sino también por parte de otros EM e Instituciones europeas.

Como podemos observar, al mismo tiempo que Alemania y la Comisión Europea pedían una respuesta común a la crisis de refugiados, los países de Visegrado se replegaban en torno a sus identidades nacionales e incluso étnicas y religiosas, para justificar una política más restrictiva. Sus propuestas remitían a la necesidad de reforzar las fronteras exteriores de la Unión, mitigar el “efecto llamada” provocado por una “política de brazos abiertos” y ayudar a países terceros a contener el flujo de refugiados que se dirigían hacia Europa. Los líderes del grupo de Visegrado consideraban que sus Estados de bienestar e infraestructuras sociales no les permitían ejercer una solidaridad “a la alemana”, e incluso sostenían que las raíces culturales distintas de aquellas personas que solicitaban asilo también resultaba un obstáculo para su integración en territorio europeo. Países como Dinamarca, cuya política de asilo se contaba entre las más generosas de Europa, mostraron su apoyo a las tesis del Este, llegando a publicar propaganda oficial en periódicos del Líbano bajo el titular “no vengan a Dinamarca” (Washington Post, 2015).

Durante los meses de junio y julio, el Consejo de la UE continuó con las deliberaciones en relación a las medidas de reubicación y reasentamiento; retorno y readmisión; y cooperación con terceros países. Fue un intento por lograr que los EM las cumplan, especialmente en un contexto que se agravaba cada vez más.

El 1 de julio Luxemburgo asumió la Presidencia semestral del Consejo de la UE. Mientras tanto, con su propuesta de reubicación de refugiados entre los EM, el Presidente de la Comisión, Juncker, consideraba el sistema de cuotas como la única vía para dar una respuesta europea común a la crisis. Junto con Alemania convenció a otros EM menos proclives al primer reparto de refugiados como España o Portugal (Morillas, 2015).

Con el incremento de las llegadas por la ruta de los Balcanes durante el verano europeo, el Parlamento húngaro seguiría avanzando con el endurecimiento de las leyes “anti-inmigrantes” y aprobaría leyes más estrictas con el fin de restringir el acceso a su territorio y de acelerar la devolución de solicitantes de asilo a sus países de origen, sin distinguir entre quienes cumplían los requisitos y los que no para obtener protección internacional (Juhász, Bulcsú y Zgut, 2015). Entre estas medidas, se contempló también enviar al Ejército a la frontera sur del país, de modo de frenar cualquier entrada “irregular” a su territorio. Con ello se le negó a muchas personas el acceso a procedimientos de asilo y se dejó a miles de ellas varadas en condiciones inhumanas en los puestos fronterizos de Grecia con Macedonia (Amnistía Internacional, 2015). Esto generó a su vez, un incremento en el número de **centros de acogida**, campamentos temporales para aquellos que

estuviesen esperando la tramitación de sus solicitudes de asilo, donde las condiciones de vida son muy malas, a pesar de la ayuda humanitaria de las organizaciones de DDHH⁶¹.

Contrariamente a estas acciones, el 21 de agosto Alemania decidió suspender de facto el Reglamento de Dublín con el fin de agilizar la gestión administrativa de los expedientes de asilo y aliviar la sobrecarga en los países de “primera línea”, evitando enviar a los demandantes de asilo sirios hacia los países por los que accedieron a la UE para ser registrados. En razón de ello, alegó razones humanitarias - amparándose en la convención de Ginebra - y “solidaridad europea” y anunció que acogería a 800.000 refugiados en 2015 y hasta 500.000 en 2016 (RTV, 2015). La nueva “*willkommenskultur*”- o política de puertas abiertas - significaría un primer momento de quiebre en la UE, que marcaría una más honda división entre aquellos EM que aceptaban acoger a refugiados y aquellos que no.

Un ejemplo que ilustró bien este escenario fue la **Cumbre extraordinaria en Praga**, el 4 de septiembre, donde los Jefes de Gobierno del V-4 criticaron al gobierno alemán por su “*errática y unilateral política de acogida*” y al gobierno griego por incumplir con sus obligaciones de control y registro fronterizo (Sanahuja, 2015, p. 83). En el marco de esta reunión, también firmarían una Declaración Conjunta solicitando a la Comisión que movilice los recursos para coordinar activamente las políticas europeas en vistas a mejorarlas y reforzarlas en consonancia con las políticas nacionales. Las críticas más fuertes estaban dirigidas a las **cuotas de reubicación obligatorias**, a las cuales desde un principio los cuatro países mostraron una firme oposición, como lo demuestran documentos de trabajo internos del Consejo⁶². Argumentaban que la ayuda a los refugiados debía ser a partir de “una base voluntaria” y no vinculante como lo planteaba la Comisión. Además, señalaban que las cuotas no estaban dirigidas a solucionar las causas reales de la crisis, sino que por el contrario –y al igual que la *política de “puertas abiertas”* de Merkel - atraerían a más personas que sería imposible acoger por la falta de recursos. Finalmente declaraban que **mantendrían una postura “coordinada”** en la reunión extraordinaria de Ministros del Interior, que había sido convocada para el 14 de septiembre⁶³.

Frente a ello, el PM eslovaco, Fico, aseveraba: “*nos oponemos firmemente a cualquier tipo de cuotas. Si se adopta un mecanismo de redistribución automática de migrantes, nos despertaremos un día con 100.000 personas del mundo árabe. Es un problema que no me gustaría que Eslovaquia tuviera*”. Asimismo, el presidente de Eslovaquia, en pleno apoyo a su PM, aseveraba: “*Rechazamos las cuotas vinculantes porque creemos que la propuesta de la Comisión Europea*

⁶¹En julio de 2015, Amnistía Internacional publicó un informe, *Europe's Borderlands: Violations against migrants and refugees in Macedonia, Serbia and Hungary*, que documentaba cómo las personas refugiadas y migrantes eran sometidas de manera habitual a devoluciones ilegales y malos tratos por la policía fronteriza, y corrían peligro de ser explotadas por los traficantes.

⁶²Consejo de la Unión Europea, Doc. 14513/15, 1 de diciembre de 2015, disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14513-2015-INIT/en/pdf>

⁶³Declaración Conjunta de la Cumbre de Jefes de Gobierno en Praga, el 4 de septiembre de 2015. <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904>

contradice el principio del Consejo Europeo de acción soberana” (Abellán, 2015). Por su parte, el PM checo, Sobotka, expresaba: *“estamos convencidos de que como Estados deberíamos poder mantener el control sobre el número de aquellos que queremos acoger”* (Abellán, 2015). Mientras que el PM húngaro sostenía que Bruselas no tenía el derecho a imponer a los EM con quién deberían vivir.

El gobierno húngaro reclamó atención por parte de la UE en relación al trato que se le estaba dando a Grecia e Italia, ya que consideraba que Hungría debía recibir también un trato preferencial debido a la presión migratoria que había en las rutas por tierra. La Comisión decidió concedérselo, de modo que Hungría no sería obligada momentáneamente a admitir la cuota de refugiados que se le había asignado (Juhász, Bulcsú y Zgut, 2015, pp.14-15). De ese modo, el 9 de septiembre, la Comisión presentaría el segundo paquete de medidas de urgencia en el marco de la Agenda de Migración, incluyendo a Hungría como EM en emergencia de primera línea –que recibiría un trato similar al de Italia y Grecia -. En relación al asilo, se presentó nuevamente la propuesta de reubicación a partir de la cual se reubicarían 120.000 de personas con necesidad de protección internacional; un **mecanismo de reubicación permanente** para todos los EM; una lista común europea de países de origen seguros; la idea de continuar con el reforzamiento de fronteras externas; una guía sobre las normas de contratación pública para las medidas de ayuda a los refugiados y medidas para abordar la dimensión exterior de la crisis (cooperando mayormente con los países de origen y de tránsito). Además, se subrayó la **necesidad de reformar el régimen común de asilo europeo**, aunque tal intención se mantuvo – hasta ese momento - en el plano meramente discursivo.

Entre el anuncio y la aprobación de estas medidas, durante las discusiones en torno a las cuotas de reparto de refugiados, el escenario europeo se vio modificado. A causa de presiones internas e incluso de su propio partido, Alemania restableció sus controles fronterizos, generando un efecto en cadena en las fronteras de los Países Bajos, Austria y **Eslovaquia**. Y como mencionamos antes, Hungría ya había terminado de construir la **valla con Serbia** y comenzaba a construir una nueva en la frontera con Croacia. Este accionar por parte de estos EM significaría, según Dimitris Avramopoulos, el Comisario de Inmigración, una “re-nacionalización” de la política migratoria (Abellán, 2015), lo cual contribuiría a re-enmarcar el problema de los refugiados como una **crisis de seguridad** (Sanahuja, 2015).

Días después, el 14 y el 22 de septiembre 2015, el Consejo aprobó dos nuevas decisiones, tras haber emitido su dictamen el Parlamento Europeo, aprobando el segundo paquete de medidas lanzadas por la Comisión: **la Decisión (UE) 2015/1523 y Decisión (UE) 2015/1601 relativas al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia sobre la reubicación de 40.000 luego y 120.000 refugiados más**. La mayoría de países mostró su aceptación el acuerdo en el reparto y **se aprobó por mayoría cualificada**, sin lograr llegar a un acuerdo para alcanzar la unanimidad. Sin embargo, Finlandia se abstuvo en la

votación, mientras que los países que se opusieron al reparto de refugiados fueron República Checa, Hungría, Eslovaquia y Rumanía. En esa ocasión, Polonia votó a favor, pero su posición pasaría del lado de los opositores con el cambio de gobierno el 16 de noviembre. De este modo, estos países se negaron al proceso de acogida, es decir dejar entrar a los refugiados, identificarlos y acogerlos. El PM eslovaco advertía que los países del V-4 no tenían ninguna intención de aceptar las cuotas obligatorias y que recurrirían a la justicia europea para reclamar por ello. *“Eslovaquia es para los eslovacos y no para las minorías”*, declaraba (Suanzes, 2015).

Dicha votación, ahondó la división intraeuropea durante la crisis. Como respuesta, Alemania llegó a sugerir una retirada de fondos de cohesión a aquellos que se negaran a ser solidarios con la acogida a los refugiados. Ello sería una de las tantas presiones que recibiría el Grupo de Visegrado a lo largo de la crisis.

En el Comunicado de prensa de la Comisión Europea del 23 de septiembre sobre la gestión de la crisis de los refugiados en términos operativos, presupuestarios y jurídicos, se hacía un balance de lo logrado hasta septiembre, el cual mostraba: un aumento de la presencia de la UE en el mar, multiplicando por tres los recursos y activos asignados a las operaciones conjuntas de Frontex; la movilización de fondos de la UE en apoyo de los EM más afectados; el aumento de los esfuerzos en la lucha contra los traficantes y el desmantelamiento de las organizaciones de trata de seres humanos- reduciendo las llegadas por el Mediterráneo -; y la concesión de 4.000 millones de euros en ayuda humanitaria, económica, de desarrollo y de estabilización destinada a los sirios en su país, así como a los refugiados y sus comunidades de acogida en los países vecinos (Líbano, Jordania, Irak, Turquía y Egipto) (Comisión Europea, 2015) c.

No obstante, a pesar de esos avances faltaba mucho por lograr, por lo que la Comisión continuó haciendo hincapié en la necesidad de apoyar a los países de primera línea, dado que aún la aplicación del SECA no se realizaba íntegramente en todo el territorio de la Unión. Como consecuencia, la Comisión adoptó en esa fecha, 40 **decisiones de infracción** contra 19 EM - entre los cuales se encontraban Hungría, Polonia y República Checa - que no habían cumplido con la transposición de la normativa común de asilo. Frans Timmermans, vice-presidente de la Comisión, insistía al respecto: *“nuestro Sistema Europeo Común de Asilo sólo puede funcionar si todos cumplimos las normas”* (Comisión Europea, 2015 d).

Durante la reunión del Consejo Europeo de 15 de octubre, los jefes de Estado y de Gobierno intentaron apaciguar las divisiones internas al lograrse un acuerdo de mínimos para hacer frente al problema reforzando las fronteras de la Unión y prometiendo ayuda a países terceros para la contención de flujos e integración de los mismos. No obstante, en las conclusiones del Consejo no hubo señal de que la Unión se pudiera encaminar hacia la adopción de una política común de asilo o el refuerzo de la actuación en los países de origen de la crisis (Morillas, 2015).

La situación fue empeorando, al aumentar la afluencia de personas durante los meses de verano y otoño (junio a septiembre) por la ruta de los Balcanes Occidentales, la cual se convertiría en un

gran desafío para Europa, con más de 650.000 personas que pasaron de Turquía a Grecia para llegar al centro y el norte de la UE. Esta situación llegaría a ser crítica a mediados de septiembre con el cierre total de la frontera de Hungría, aumentando aún más la tensión existente.

En consecuencia, el 25 de octubre Juncker convocó a una **reunión sobre la ruta de los refugiados** en dicha región, entre los Jefes de Estado o de Gobierno de los países afectados: Austria, Alemania, Grecia, Hungría, Rumanía, Bulgaria, Eslovenia y de los países no miembros: Albania, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Serbia, a los que se sumaron el Presidente del Parlamento Europeo, Martin Schultz, el Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, las presidencias de ese momento (Luxemburgo) y la sucesora (Países Bajos) del Consejo de la Unión Europea, y un representante del ACNUR. Acordaron un plan de acción de 17 puntos para mejorar la cooperación entre los países de dicha ruta a fin de hacer frente a la crisis de los refugiados en la región (Comisión Europea, 2015 e). Con ello, los intentos de Merkel por convencer a los países del Este parecían encauzarse, aunque los hechos demostraban todo lo contrario.

Llegado noviembre, tuvo lugar la **Cumbre de la Valeta en Malta**, el 11 y 12 de noviembre, en función de la necesidad de gestionar los constantes flujos de personas llegadas a Italia. En ese marco se reunieron los Jefes de Estado y de Gobierno con sus homólogos africanos para tratar cuestiones migratorias sobre la base de programas de ayuda al desarrollo y de colaboración institucional, aprobándose un plan de acción que atendía cinco ámbitos⁶⁴. En este tipo de reuniones el objetivo es brindar asistencia a los países de proveniencia de los inmigrantes y refugiados, financiando programas para fortalecer las capacidades policiales, de inteligencia y de control fronterizo, incluyendo los acuerdos de retorno y readmisión, de modo de que sus ciudadanos puedan ser “contenidos” y no tengan la necesidad de abandonar su país de origen. Es una forma – según algunos analistas - de “*externalizar la crisis*”, dejando la cuestión por fuera de las fronteras de la UE (Sanahuja, 2015).

En relación a esta reunión, los países del V-4 coincidieron en que la mejor forma de ayudar a los refugiados era hacerlo en los países más cercanos a sus hogares. No obstante, durante la Cumbre en Malta, el PM húngaro, se mostraría crítico y señalaría que la cumbre UE-África no estaba permitiendo aclarar los puntos básicos de la cuestión migratoria porque no se hablaba abiertamente, y al mismo tiempo sostuvo que no había que considerar la migración como algo beneficioso, sino como una pérdida para todos. Como mencionábamos previamente, para los países de Visegrado la solución de crisis residía en que la gente tenga una vida decente en el país en el que nacieron para que se queden allí (14ymedio, 2015).

Esta posición también pudo visibilizarse con el importante apoyo que darían al **Plan de Acción Conjunto firmado con Turquía** durante la reunión informal de Jefes de Estado y de Gobierno, el 12 de noviembre, donde se discutió sobre el acuerdo de cooperación en torno a la cuestión de los

⁶⁴Las cinco áreas prioritarias de esta Cumbre eran: las causas de la migración, las vías legales hacia la UE, la protección internacional y el asilo, la lucha contra el tráfico de personas y la política de retorno y readmisión.

refugiados, que entraría en vigor en marzo del año siguiente⁶⁵. El V-4 se expresaría que *“los países de Visegrado quieren contribuir a buscar esa solución conjunta, de manera realista”* (ABC, 2016). Un día después, el 13 de noviembre tuvieron lugar los atentados en distintos puntos muy concurridos en París⁶⁶. A raíz de ello, aumentarían los sentimientos de inseguridad y xenofobia de la ciudadanía contra los inmigrantes y refugiados. Varios EM, no sólo los países que ya se mostraban contrarios a la acogida de demandantes de asilo, sino también los que estaban a favor como Francia – que dejó en suspenso de forma temporal Schengen, tras decretar el estado de emergencia- Suecia o Alemania, comenzaron a retroceder en relación a sus propuestas iniciales y aumentaron los controles en sus fronteras, restringiendo la entrada a las personas necesitadas de asilo. En el caso de los países de Visegrado, estos hechos avalarían su postura. El PM húngaro declaraba que *“todos los terroristas son inmigrantes y que todos ellos, sin distinción, presentan una amenaza para la seguridad”* (La Razón, 2015). Por su parte, el Ministro de Relaciones Exteriores eslovaco Lajcak – asumiendo la ineficacia del sistema- expresaba: *“Mientras no haya una estrategia europea común, es legítimo que los países de la ruta de los Balcanes protejan las fronteras. Nosotros les ayudamos”*. Claramente, el interés de los cuatro países estaba orientado a preservar la seguridad de la Unión y por ello, continuaban responsabilizando a la Canciller Merkel de que más refugiados hayan querido ingresar a la UE a causa de su política de “puertas abiertas” (Deutsche Welle, 2016).

Aprovechando el ambiente de efervescencia, los gobiernos de Hungría y Eslovaquia iniciaron una demanda judicial contra la UE en el Tribunal de Justicia Europeo en relación a la decisión de repartir entre los países de la UE a 160.000 demandantes de asilo llegados a Grecia e Italia, acusaban a la UE de imponer a los EM medidas que iban en contra de la legislación europea. A dicha demanda se sumaría posteriormente Polonia, mientras que Alemania, Francia, Italia, Grecia, Bélgica, Luxemburgo y Suecia se presentarían en el proceso para defender el reparto (El español, 2017).

El 4 de diciembre, tuvo lugar en Praga una **Cumbre extraordinaria del Grupo de Visegrado**, con motivo de la visita de la Presidenta de la República de Corea. En primer lugar, reiteraron su posición común y respeto frente a las normas migratorias existentes, aunque continuaron firmes en su rechazo a las cuotas obligatorias. También volvieron a insistir en la necesidad de una protección más estricta de las fronteras exteriores de la UE y rechazaron la idea de reducir el área Schengen -

⁶⁵El plan con Turquía consistió en el otorgamiento de 3.000 millones de euros de ayuda a Turquía para mejorar la situación de los refugiados sirios; el establecimiento del acuerdo “1x1” mediante el cual todos los inmigrantes irregulares llegados a la UE serían retornados a Turquía, y se reasentaría en territorio europeo un refugiado sirio procedente de Turquía, por cada sirio que la UE expulsara de Turquía; la firma de un acuerdo de readmisión (desde junio 2016) y la puesta en práctica de un proceso de liberalización de visados para ciudadanos turcos que están dentro del espacio Schengen. (Este último punto todavía no ha entrado en vigencia)

⁶⁶Le Monde, (2015) « Attaques à Paris : le point sur l'enquête et le déroulé des attaques ». 13 de noviembre de 2015. Disponible en : http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/11/13/fusillade-meurtriere-a-paris_4809485_3224.html

proyecto por parte del gobierno alemán de crear un “mini-Schengen” - y acordaron crear una especie de “club de amigos de Schengen”, en defensa del mismo.

Finalizando el año 2015, ACNUR realizaba un balance de lo ocurrido hasta ese momento: hasta el 7 de diciembre, más de 911.000⁶⁷ refugiados e inmigrantes habían llegado a las costas europeas desde el comienzo del año y unas 3.550 personas habían perdido la vida durante el viaje por las distintas rutas. Más del 75% de quienes habían llegado a Europa eran víctimas de la persecución y los conflictos en Siria, Afganistán o Irak (ACNUR, 2015).

Diversas fueron las críticas recibidas por la UE en relación a la gestión realizada frente a la crisis, tanto de parte de las ONG de DDHH, de otros Estados y de analistas y periodistas de diferentes medios de comunicación, quienes la responsabilizaron por no haber reubicado a todos los refugiados acordados en los EM y de haber llevado a cabo el proceso muy lentamente, sin realizar cambios efectivos en el sistema de Dublín; y además por haber *securitizado* el sistema de asilo y *externalizado* el tratamiento de la crisis, mostrándose incapaz de “contener” las oleadas de refugiados e inmigrantes, aún cuando sólo el 6% de los cuatro millones de refugiados sirios – a los que se les dio mayor prioridad - se habían dirigido a Europa⁶⁸. Todo ello mostraba una falta importante de solidaridad de los EM, tanto para con los refugiados, como entre ellos mismos (López, 2016).

Como pudimos observar, parte de ello fue consecuencia de los desacuerdos entre los EM que generaron que la implementación de algunos puntos de la Agenda Europea de Migración no pudiera aplicarse eficazmente. No obstante, tampoco tenemos que perder de vista las deficiencias del SECA y de la Agenda que cayeron por su propio peso, principalmente por ser medidas muy ambiciosas para el momento crítico y urgente que se vivía – no sólo por las llegadas masivas de refugiados, sino también por la crisis económica de la que algunos seguían recuperándose y los atentados terroristas yihadistas contra varios países europeos, aunque no profundizaremos sobre ello, ya que excede los objetivos de esta investigación.

Retomando las ideas vertidas anteriormente, el mayor desacuerdo entre el V-4 y la UE, se generó en torno a las cuotas obligatorias de refugiados asignadas a los EM desde Grecia e Italia, a raíz de la reticencia de varios países a aceptar la obligatoriedad del mandato y a ceder competencias

⁶⁷Según los datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) fueron más de un millón de refugiados y migrantes. Del 1.005.504 registrados por la organización hasta el 21 de diciembre, la gran mayoría han llegado a través de Grecia, país por el que han entrado en su mayoría sirios y afganos.

⁶⁸La gran mayoría de los refugiados sirios se encuentra en Turquía (1,9 millones), Líbano (1,2 millones) y Jordania (650.000), como reflejan datos de [Amnistía Internacional \(AI\)](#).

Según El País, Europa ha reubicado a un millar de los 160.000 refugiados que esperan en Grecia e Italia, y solo ha recolocado a 4.000 de los 22.000 que pactó directamente con Turquía, que acoge a cerca de tres millones de sirios, y otros países de la zona. El continente ha cerrado sus fronteras por la denominada ruta de los Balcanes occidentales y ha creado un tapón en Grecia que mantiene varadas a decenas de miles de personas. El objetivo es devolver a Turquía a quienes lleguen en adelante, incluso a quienes tengan derecho a asilo, con un procedimiento por la vía de urgencia que ha despertado enormes dudas legales, incluso morales en un continente que presume de valores (El País, 2016).

soberanas. Contrariamente a los esfuerzos de la Comisión y Alemania, esta postura continuaría siendo un punto de no resolución a lo largo de 2016 e incluso de 2017.

I. 2. Los debates por la implementación de la Agenda Europea de Migración y el posicionamiento y accionar de los Gobiernos del Grupo de Visegrado durante las Presidencias de los Países Bajos y Eslovaquia en el Consejo en 2016.

A inicios de 2016, Luxemburgo entregó a los Países Bajos la presidencia del Consejo de una UE que hasta ese momento se había mostrado dividida. Con las oleadas populistas ganando terreno en los debates cada vez más preocupantes - como el de la gestión de la afluencia masiva de los refugiados, entre otros - el liderazgo de este país fue bienvenido por la orientación liberal y europeísta de su PM, Mark Rutte.

El 13 de enero, la Comisión publicó un documento sobre la situación actual de ese momento, en donde se establecían las acciones más prioritarias para cumplir a lo largo del año. La UE era consciente de que algunas medidas no habían podido ejecutarse correctamente a causa de los diversos factores que previamente mencionamos y que también eran necesarias ciertas reformas, particularmente en el Reglamento de Dublín, en las normas comunes vigentes de acogida para los refugiados, en el sistema de huellas digitales Eurodac, es decir en las propias bases del SECA.

En cuanto a las medidas de ayuda presupuestaria, la Comisión aumentó los recursos en 1.700 millones de euros (10.000 millones de euros en total en 2015 y 2016), sumado a la ayuda nacional de los EM; y respecto a la cuestión de aplicación del Derecho de la UE, se puso el acento en la restauración del funcionamiento del sistema de migración, en particular mediante el uso de equipos de apoyo a la gestión de la migración en los “puntos críticos” para ayudar a los EM de primera línea a cumplir con sus obligaciones y responsabilidades. Respecto a las medidas operativas, se insistió en el desarrollo de un sistema de gestión integrada del retorno, aplicando rápidamente el Plan de Acción en materia de retorno y nuevamente, en la aplicación plena de las medidas de reubicación (Comisión Europea, 2016 a).

El mes siguiente, se realizó una evaluación sobre el funcionamiento de Schengen en Grecia, a partir de las deficiencias graves detectadas en la gestión de sus fronteras exteriores, proponiendo medidas correctoras orientadas a subsanar esas deficiencias.

Frente a este problema, el Grupo de Visegrado, reunido en una “mini-cumbre” con motivo de su 25º aniversario se pronunció de manera muy crítica, anunciado que si Grecia no lograba cumplir sus compromisos hasta abril y proteger la frontera de la UE de la llegada de inmigrantes, impulsarían una estrategia para detener el flujo migratorio en Bulgaria y Macedonia. El PM eslovaco aseguró que su país ya tenía policías fronterizos establecidos en Macedonia, y estaba dispuesto a enviar otros 300 agentes en tres semanas para ayudar a la protección de la

frontera. Para Orbán, ese “plan B” sería una “segunda línea de protección” ante el convencimiento de que Grecia no sería capaz de detener la llegada de refugiados.

Por otro lado, a fin de atenuar los rumores de que nuevamente el Grupo se alejaba de los planes europeos, la PM polaca, sostuvo que el plan consensuado no era una maniobra en contra de nadie, ni tampoco una alternativa al plan de acción con Turquía para frenar el flujo migratorio, lo cual era compartido por el V-4. En contra de este accionar, Merkel rechazó la posibilidad de parar el flujo migratorio en Macedonia, sosteniendo que se debía actuar en la frontera exterior de la UE, entre Grecia y Turquía y no dejar sola a Grecia en la gestión de la crisis (ABC, 2016).

Entrado el mes de marzo, las oleadas de personas solicitando asilo eran constantes y no se lograba aliviar la presión en los países de primera línea⁶⁹. En razón de ello, las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno estuvieron orientadas especialmente a la aplicación plena y rápida del **Plan de acción con Turquía**, lo cual prometía aliviar la situación.

A diferencia del año anterior, empezó a notarse la fatiga que provocaba la crisis, sumado al incremento de los sentimientos de inseguridad y xenofobia de la ciudadanía y sus líderes a causa de los atentados terroristas de los últimos meses (algunos perpetrados por ISIS⁷⁰, otros por individuos ajenos). Esta actitud se veía también en un cambio de discurso de las autoridades europeas, que intentaban enviar mensajes para frenar a aquellos que no tuvieran necesidad de protección internacional: *"Apelo a todos los migrantes económicos, de donde quiera que procedan, a que no vengan a Europa, que no crean a los traficantes y que no pongan en peligro sus vidas y su dinero"*, señalaba Tusk durante una rueda de prensa conjunta con Alexis Tsipras, en Atenas el 3 de marzo (RTV, 2016).

Por su parte, el Plan con Turquía entró en vigor el 20 de marzo, y en consecuencia el número de llegadas por la ruta Turquía-Grecia se redujo drásticamente.

⁶⁹En el año 2016, en relación a 2015, los nuevos solicitantes de asilo en la EU-28 fueron 53.000, alrededor de un 4 % menos que el número total de solicitantes el año anterior. De hecho, Hungría recibió mucho menor de solicitudes (29.430), Polonia recibió un número similar que en 2015 (12.305), mientras que República Checa tuvo 1.475 y Eslovaquia 145 solicitudes de asilo (Parlamento Europeo, 2017). En efecto, Polonia y Hungría registraron índices de rechazo en primera instancia⁶⁹ por encima del 75 %⁶⁹, lo cual hizo que el número total de personas que accedieron efectivamente a la protección internacional en estos países haya sido muy bajo (Eurostat, 2017).

⁶⁹Atentados en París el 13 noviembre de 2015 y en Bruselas el 22 marzo de 2016.

⁶⁹https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en

⁶⁹http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1246_es.htm

⁶⁹Ver en sitio web de IPEX: The platform for EU Interparliamentary Exchange. La presentación de las opiniones fundamentadas de los Parlamentos Nacionales de Hungría, Eslovaquia, República Checa y Polonia estableciendo que la propuesta de la Comisión no cumple con el principio de subsidiariedad. un número mucho menor de solicitudes (29.430), Polonia recibió un número similar que en 2015 (12.305), mientras que República Checa tuvo 1.475 y Eslovaquia 145 solicitudes de asilo (Parlamento Europeo, 2017). En efecto, Polonia y Hungría registraron índices de rechazo en primera instancia⁶⁹ por encima del 75 %⁶⁹, lo cual hizo que el número total de personas que accedieron efectivamente a la protección internacional en estos países haya sido muy bajo (Eurostat, 2017).

⁷⁰Atentados en París el 13 noviembre de 2015 y en Bruselas el 22 marzo de 2016.

El 6 de abril de 2016, la Comisión Europea, consciente de las debilidades estructurales significativas en el diseño y la implementación del SECA y del Reglamento de Dublín⁷¹, adoptó una Comunicación⁷² en base al artículo 78 del TFUE, por la que se iniciaría el **proceso de reforma del sistema**. Con ello se priorizaba: la creación de un sistema **sostenible y justo** para determinar el EM responsable de la tramitación de los solicitantes de asilo; el refuerzo de Eurodac; armonizar en mayor medida las normas del SECA para garantizar una mayor igualdad de trato en toda la UE y reducir los factores de atracción injustificados; impedir los movimientos secundarios dentro de la UE garantizando el funcionamiento del mecanismo de Dublín; la transformación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo⁷³ en la Agencia de la Unión Europea para el Asilo⁷⁴.

Timmermans declaraba ante la prensa: *“la crisis ha demostrado que el sistema actual no funciona, y no es sostenible poner la presión en solo una parte de los socios”* (El País, 2016). Con ello, Bruselas se mostraba consciente de la controversia que podía causar esa propuesta de la Comisión, pero ya se había llegado a una situación que no podía revertirse. Así como los países del Este⁷⁵, Gran Bretaña también mostraba su oposición frontal a los planes de la Comisión, Italia presionaba a favor de los cambios introducidos y Berlín dejaba poco clara su postura al respecto, dada la presión y desacuerdos internos del propio partido de Merkel.

Dicha indecisión y falta de cohesión entre los EM llevó a las Instituciones europeas a intentar mostrarse más firmes con los EM opositores a las ideas “oficiales” y flexibilizarse con algunos de los que cumplían con los mandatos.

En este sentido, mientras el Consejo adoptaba una Decisión de Ejecución por la que permitía a Austria, Alemania, Dinamarca, Suecia y Noruega mantener los controles temporales en las fronteras interiores por las circunstancias excepcionales de ese momento (por un periodo máximo de seis meses y en determinados segmentos de sus fronteras); alertaba con aplicar penalizaciones a los que se negasen a aceptar las cuotas de reparto de refugiados en su territorio. Según establecía Bruselas, se preveían multas de 250.000 euros por cada asilado que rehúsen integrar. En respuesta a ello, el Ministro de Interior húngaro, Peter Szijjarto, en nombre del Grupo de Visegrad, contestó lisa y llanamente que *“las multas que proponía la Comisión constituían un chantaje”* (El País, 2016). De hecho, los parlamentos nacionales de Hungría, Eslovaquia, Chequia, Polonia, Rumanía e

⁷¹ Comisión Europea, Country responsible for asylum application (Dublin). Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en

⁷² Comisión Europea, Comunicado de prensa “La Comisión presenta opciones de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y de fomento de vías seguras y legales hacia Europa”, Bruselas, 6 de abril de 2016. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1246_es.htm

⁷³ En inglés European Asylum Support Office (EASO).

⁷⁴ En inglés European Union Agency for Asylum.

⁷⁵ Ver en sitio web de IPEX: The platform for EU Interparliamentary Exchange. La presentación de las opiniones fundamentadas de los Parlamentos Nacionales de Hungría, Eslovaquia, República Checa y Polonia estableciendo que la propuesta de la Comisión no cumple con el principio de subsidiariedad. Disponible en: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20160270.do#dossier-COD20160133>

Italia presentaron dictámenes motivados en los que afirmaban que la propuesta de la Comisión no respetaba el principio de subsidiariedad.

El 1º de julio, Eslovaquia asumió la presidencia rotatoria del Consejo de la UE durante un semestre, hasta diciembre del mismo año, sucediendo a los Países Bajos. Este cambio se dio en un momento, como diría el Ministro del Interior eslovaco Robert Kalinak, donde la Unión debía afrontar una situación sin precedentes a causa de la inminente salida del Reino Unido, los atentados terroristas y la “crisis de los refugiados”, que continuaba generando divisiones en la UE⁷⁶. El Ministro eslovaco propuso un programa basado en cuatro prioridades y una de ellas era incentivar a la UE en el desarrollo de políticas más sostenibles de inmigración y asilo (Abellán, 2016) con miras a restablecer el buen funcionamiento del Espacio de Schengen y consolidar los sistemas de asilo de los EM. Según el programa, estos objetivos tendrían como base tres principios interdependientes que implicaban: obtener resultados concretos, prevenir la fragmentación entre los EM y poner a los ciudadanos en el centro de las preocupaciones⁷⁷.

Días después, la Comisión Europea presentó un **segundo paquete de propuestas relativas a la reforma del SECA**, dirigidas a establecer un marco de reasentamiento para la UE y un procedimiento común para la protección internacional, así como una refundición de la legislación sobre las normas para la recepción de solicitantes de protección internacional (Eurostat, 2017).⁷⁸

El 16 de septiembre, tendría lugar una **reunión informal del Consejo Europeo en Bratislava**⁷⁹ en un contexto crítico para el proyecto europeo, los 27 EM, con excepción de Gran Bretaña, hicieron un diagnóstico sobre el estado de la Unión. Una vez más, como quedó establecido en la Declaración emanada de dicha reunión, se comprometieron a garantizar el pleno control de las fronteras exteriores, restablecer Schengen y ampliar el consenso existente en la UE respecto a la política migratoria a largo plazo aplicando los principios de responsabilidad y solidaridad (Consejo de la UE, 2016) a. Según los EM, estos amplios objetivos se lograrían mediante medidas concretas: aplicando la declaración UE-Turquía; seguir apoyando a los países de los Balcanes Occidentales; seguir ofreciendo asistencia para reforzar la protección de la frontera de Bulgaria con Turquía y a otros Estados de primera línea; reducir los flujos de migración ilegal y aumentar las tasas de retorno de migrantes mediante los pactos relativos a ello; y por último, hacer todo lo necesario para ayudar a los EM a garantizar la seguridad interior y combatir el terrorismo, reforzando los controles a los individuos (Consejo de la UE, 2016) a.

⁷⁶Programa de la presidencia eslovaca del Consejo de la UE. Julio a diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.eu2016.sk/data/documents/presidency-programme-fra-nahlad2.pdf>

⁷⁷Las prioridades de la Presidencia eslovaca, 1º de Julio de 2016. Disponible en: <http://www.eu2016.sk/en/programme-and-priorities/priorities-of-the-slovak-presidency>

⁷⁸Eurostat, contexto, (2017) http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/es&oldid=353137#M.C3.A1s_informaci.C3.B3n_de_Eurostat

Esta era una respuesta, por un lado, al temor y la preocupación de la ciudadanía europea a causa los atentados terroristas de Bruselas del 22 de marzo y de Niza, el 14 de julio, cuyas medidas claramente se orientaban cada vez más a reforzar la protección de los límites exteriores europeos y expulsar a los extranjeros no deseados: desde personas que no podían probar su necesidad de protección internacional por falta de papeles u otras razones, hasta potenciales terroristas, vistos como amenazas inminentes para la seguridad de los ciudadanos europeos. Por el otro lado, el Consejo seguía insistiendo en la necesidad de una mayor cooperación y solidaridad entre los EM para poder lograr contener este problema que trascendía las fronteras y era un “problema europeo”. Una realidad que no podía ignorarse, era que hasta este mes, había sido reubicado un escaso número de personas solicitantes de protección desde Grecia e Italia. Según las estadísticas de la OIM, en septiembre de 2016, cumplido el primer año tras el compromiso de los EM de reubicar en dos años a 160.000 personas, sólo 4.954 personas lo habían sido⁸⁰.

El presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, dejaba muy claro el diagnóstico y sus intenciones: los líderes europeos debían “aparcar sus diferencias”, “pasar la página de 2015 y la caótica crisis de los refugiados” y “retomar el control” de la situación (Flores, 2016), haciendo de la **seguridad** la prioridad absoluta de la agenda europea.

Según algunos analistas, *“esta era una reunión que prometía ser decisiva, pero que se convirtió en una simple etapa hacia citas más consistentes en los próximos meses. Volvieron a darse los mismos debates sobre los mismos problemas y las mismas causas de siempre, pero sin abordarlas ni reconocerlas”* (Flores, 2016), inclusive la política que había generado mayores controversias desde inicios de 2015: las medidas de reubicación de refugiados, quedó en segundo plano, con el giro “securitario” de la Agenda europea en materia de asilo (Rivas, 2016).

Aprovechando este contexto crítico, y en un intento por reafirmar el poder que aún conservan los EM en el ejercicio sus competencias nacionales, el PM Orbán decidió convocar un **Referéndum Nacional** el 2 de octubre, cuya pregunta era: *¿Quiere que la UE disponga, sin el consentimiento del Parlamento (de Hungría), sobre el asentamiento obligatorio de ciudadanos no húngaros en Hungría?*. Si bien Hungría no podía negarse (aunque en efecto sí lo hacía) a cumplir la decisión del Consejo, el Ejecutivo argumentó que la cuestión se refería a políticas futuras. Sin embargo, era claro que el resultado esperado de la convocatoria daría un mayor respaldo a la postura intransigente del gobierno frente a la UE. Como era esperado, el *no* frente a las cuotas obligatorias se impuso de forma aplastante (98 %), aunque es importante remarcar que la participación fue baja (45 % de los 8,3 millones de personas llamados a las urnas) sin alcanzar el quórum necesario (50% según la ley húngara) para que el resultado fuera vinculante. El PM húngaro se atribuyó, no obstante, una victoria histórica y prometió seguidamente hacer una reforma constitucional para

⁸⁰ OIM, 16 de septiembre de 2016. Disponible en: www.iom.int

dejar plasmado que la UE no podía obligar a Hungría a asumir una medida contraria a su identidad constitucional y contra la voluntad de su población (Valero, 2016).

El 18 de noviembre, en el marco del Consejo de la UE, la presidencia de Eslovaquia presentó un borrador de propuesta para reconvertir el concepto de **solidaridad** - principio en el que se basa el esquema de reubicación de refugiados - en “solidaridad efectiva”. Esta idea estuvo orientada a reforzar la voluntad política que une a los EM en la necesidad de ofrecer una respuesta común a la crisis migratoria y de revisar la política común de asilo, aunque existían divergencias en la forma de hacerlo. Dicha propuesta tenía el objetivo de permitir a aquellos EM que no estuvieren de acuerdo en acoger refugiados, a liberarse de esa obligación y ayudar mediante otras alternativas: como una compensación económica a quienes sí acojan o implicándose más en las expulsiones de los migrantes que no tienen derecho a obtener protección internacional. La misma planteaba tres escenarios migratorios posibles, desde una situación de normalidad hasta una grave presión, con distintas respuestas para cada uno de ellos. Si el flujo migratorio se considerase *normal*, la respuesta de la UE se limitaría a lo que establecen las normas actuales, aunque actualizadas, por las que cada EM debería asumir la responsabilidad de tramitar las demandas de asilo de todos los refugiados que lleguen a su territorio. Ante una degradación de la situación, el segundo escenario ofrecía vías alternativas a la reubicación de refugiados en otros EM, como se acordó para aliviar la actual presión sobre Grecia. Entre las alternativas figuraban, por ejemplo, un mayor apoyo de la OEAA y de Frontex o asumir un papel más activo en los programas de retorno, para deportar a los inmigrantes irregulares a sus países de origen o tránsito. Finalmente, para el tercer escenario, el más pesimista, el documento discutido por los Ministros no planteó medidas concretas, sino que abogaba porque la situación fuera elevada a los jefes de Estado y de Gobierno de la UE para que tomaran una decisión (Europa Press, 2016).

No obstante, según fuentes periodísticas, este documento no fue aceptado por todos los EM: Alemania, Italia, Suecia y Grecia se opusieron a esta idea de “solidaridad efectiva” o “flexible”, argumentando que, *si todo el mundo puede quedar exento de la obligación de reubicar, el peso seguirá cayendo solo sobre unos pocos*, como ocurría hasta ese momento. De hecho, el Ministro del Interior alemán, Thomas de Maizière aseveraba: “*Para mí está claro que debe haber un mínimo de solidaridad común y que cada Estado debe tener una participación efectiva en la acogida de refugiados*” (Europa Press, 2016) a. Por su parte, el Ministro de Interior italiano, Angelino Alfano declaraba: “*No compartimos el documento sobre la reforma de Dublín. La propuesta eslovaca no es una solidaridad flexible, sino una rígida tomadura de pelo*” (Europa Press, 2016) a.

Como podemos observar, continuaba siendo complicado encontrar un punto de equilibrio entre las posturas de los países del V4 y la de Italia, apoyada por Alemania y Francia, aunque el hecho de

que existieran alternativas era en cierta forma positivo. Los países miembros se comprometerían a volver a discutir el tema en la siguiente cumbre del Consejo Europeo, a mediados de diciembre, aunque la solución definitiva probablemente tardaría en llegar. Según el Comisario de Interior e Inmigración, Avramopoulos, se esperaba cerrar un acuerdo que revise las reglas de asilo comunes en junio del siguiente año (Europa Press, 2016) b.

El 9 de diciembre tuvo lugar la última reunión del año del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior. En dicho marco, se evaluaría las respuestas aplicadas hasta el momento en la gestión de la crisis migratoria (Consejo de la UE, 2016)b. En primer lugar, se planteó la cuestión de la **reforma del SECA** y en particular se debatió nuevamente sobre los conceptos de solidaridad y responsabilidad compartida de los EM - conceptos sobre los que se basa buena parte del engranaje europeo - para hacer frente a la acogida de demandantes de asilo. A su vez, se acordó un mandato para las negociaciones con el Parlamento Europeo sobre la modificación del **Reglamento Eurodac**. En mayo y julio, la Comisión ya había presentado siete propuestas legislativas, por un lado, para mejorar su funcionamiento, eliminando la diferencia de trato de los solicitantes de asilo y las variaciones de los índices de reconocimiento en los distintos EM – cuestión que había generado grandes controversias y críticas especialmente por parte de las Organizaciones de DDHH - y por otro, a fin de reducir los movimientos secundarios y contribuir a un reparto más equitativo de la responsabilidad de ofrecer protección a quienes la necesitan – problemas que planteamos en el primer capítulo también -. En esa reunión, se avanzó al respecto, estableciéndose un compromiso entre los Ministros, con vistas a ampliar y reforzar el sistema para que los datos de las personas que soliciten asilo en la UE sean accesibles para todos los EM, de modo de facilitar los retornos y ayudar a evitar la migración irregular (Consejo de la UE, 2016 c).

Además de este gran paso, también se trataron cuestiones más puntuales como los envíos en comisión de servicios a determinadas agencias (OEAA y Frontex), las reubicaciones, la aplicación del Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas y el Marco de Asociación en materia de Migración, especialmente los resultados alcanzados en materia de retornos y readmisión con los países prioritario.

Según el balance realizado en diciembre por la Comisión Europea hubo “**avances**” en la **Agenda Europea de Migración**⁸¹, respecto a medidas de emergencia tales como: la reducción de las llegadas a las costas griegas; el aumento de las operaciones de retorno a los inmigrantes que –según la legislación europea - no estaban necesitados de protección internacional y la aceleración en la entrega de fondos a Turquía para los refugiados (habiendo destinado hasta ese momento 2.200

⁸¹Comisión Europea - Comunicado de prensa, “La Comisión informa de los avances logrados en la Agenda Europea de Migración, Bruselas, 8 de diciembre de 2016. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4281_es.htm

millones de euros de los 3.000 millones previstos en 2016-2017). Respecto a Grecia, la Comisión consideró que hubo notables progresos en cuanto a la creación de las estructuras institucionales y jurídicas esenciales para el correcto funcionamiento del sistema de asilo. No obstante, para esa reanudación había de tenerse en cuenta que Grecia seguía sufriendo una alta presión migratoria y que persistían en su sistema de asilo deficiencias que afectaban, concretamente, a las condiciones de recepción, el trato dispensado a los solicitantes vulnerables y el ritmo de registro, presentación y tramitación de las solicitudes de asilo (Comisión Europea, 2016 c).

El Ministro de Interior de Eslovaquia, haciendo alusión a su gestión de los últimos seis meses, aseguró también que al final de la reunión se había producido un avance enorme. Según el informe elaborado por la presidencia hubo un "amplio consenso" respecto a que el sistema de Dublín no podía hacer frente a una fuerte presión migratoria y que necesitaba ser actualizado. Sin embargo, según fuentes periodísticas, los países no se mostraron totalmente de acuerdo respecto a los criterios a utilizar para evaluar si una situación puede calificarse de crisis migratoria y por lo tanto exigir una respuesta colectiva. A su vez, faltó debatir más sobre el procedimiento que debería utilizarse para activar el rápido despliegue de las medidas previstas para esos casos y el papel que las distintas instituciones europeas deberían ejercer en cada etapa (El Diario, 2016).

En definitiva, podemos observar que más allá de los informes oficiales, este debate revelaría que aún persistían las divergencias entre los países y que quedaban muchas cuestiones por resolver para llegar a un acuerdo sobre la modificación del sistema vigente.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO II

En 2015 y 2016, los flujos de solicitantes de protección internacional que llegaron a la UE fueron masivos comparados con los años anteriores. Ello generó un desborde en los EM ubicados en las fronteras externas del bloque - en particular Grecia e Italia – demostrando, por un lado, la incapacidad de estos países para gestionar de forma controlada las entradas de inmigrantes, y por otro, las deficiencias del Sistema Europeo de Asilo, que estuvo lejos de ser “común” a todos los EM y puso en evidencia una falta de coordinación entre las agencias encargadas de la gestión del asilo y los EM.

Diversas discusiones tuvieron lugar en torno a cuál era la forma más eficaz de gestionar la crisis. La postura de la Comisión se hizo clara a partir de la hoja de ruta de mayo de 2015 que luego se materializó en las medidas de emergencia de la Agenda Europea de Migración y en las posteriores Decisión del Consejo del 14 y 22 de septiembre. Dichas medidas estaban basadas en los principios de responsabilidad y solidaridad de los EM, e implicaban que cada uno de los 28 EM debía cooperar con los miembros con mayores presiones migratorias para aliviar la carga que sería distribuida mediante criterios preestablecidos por la Comisión, y que en tanto Decisiones, eran de carácter vinculante.

Sin embargo, varios EM se opusieron a la obligatoriedad de algunas medidas, como las cuotas obligatorias de reubicación de refugiados. Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia, países integrantes del Grupo de Visegrado se mostraron abiertamente en contra, alegando razones de principio y de práctica, y se inclinaron hacia las políticas que creyeron necesarias para poder cumplir con la obligación establecida en la legislación europea: la defensa de las fronteras externas. En ese sentido, insistieron que la mejor política era la asistencia a las personas obligadas a refugiarse lo más cerca posible de sus lugares de residencia, es decir, fuera de la UE. Consideraron que como países **soberanos** tienen derecho a decidir con quién desean convivir, sin que les sea impuesto.

Más allá de ello, observamos que no sólo el accionar de los países de Visegrado de no admitir refugiados en su territorio, sino también la decisión unilateral de otoño de 2015 de un número creciente de gobiernos de Europa Central de cerrar sus fronteras nacionales provocó un quiebre progresivo de la solidaridad durante la crisis, quedando claro que la acción nacional individual no podía ser la solución.

En 2016, surgieron alternativas para subsanar el funcionamiento ineficaz del SECA. Luego de las propuestas de reforma lanzadas por la Comisión, se puso sobre la mesa el proyecto de Bratislava, una alternativa de la presidencia eslovaca del Consejo a la gestión de la crisis, basada en la “solidaridad flexible”. No hubo un acuerdo al respecto y se prometió una respuesta para mediados del año siguiente. El hecho de que el SECA debía reformarse era una realidad compartida por todos, no obstante aun existían dudas y desconfianzas entre las instituciones y

los EM que dejaban relucir los intereses diversos e incluso opuestos. Creemos que este comportamiento de los actores tendría sentido si nos enfocamos en las diferencias de **poder y los intereses nacionales** de cada uno, y no tanto, o no específicamente en las diferencias de las normas internacionales que avalan o limitan su accionar. Como sostiene Krasner: *“differences in national power and interests, not international norms, continue to be the most powerful explanation for the behavior of states”* (Krasner, 1999).

Capítulo III

El 2017 continuaría siendo un año de importantes replanteos para las instituciones de la UE y sus EM respecto a la cuestión del asilo. De acuerdo con una publicación de la *Deutsche Welle* (2017) de noviembre de ese año, entre enero y septiembre se registraron cerca de 480.000 peticiones de asilo, es decir, un 50 por ciento menos que en el mismo período del año anterior. Sin embargo, muchos de los solicitantes de asilo aún se encontraban a la espera de una respuesta, viéndose obligados a permanecer en centros de acogida, saturados y en malas condiciones, lo cual daba cuenta de que el tratamiento de la crisis no había mejorado.

En mayo y junio de 2016, la Comisión había presentado dos paquetes de propuestas para reformar el SECA con el objetivo de armonizar los procedimientos y los criterios de asilo en todo el territorio de la Unión. En tal sentido, se buscaba reducir las brechas entre las legislaciones migratorias de los EM, las cuales - como pudimos observar durante 2015 y 2016- habían generado importantes divergencias⁸², en particular respecto a la interpretación de los principios de responsabilidad y solidaridad aplicados a las medidas de la Agenda Europea de Migración.

El Comisario de inmigración, Avramopoulos había confiado que la UE cerraría un acuerdo en junio de 2017 para revisar la normativa del SECA (Europapress, 2016), sin embargo, durante ese año las propuestas legislativas presentadas por la Comisión continuarían debatiéndose en el seno del Consejo y el Parlamento.

En el presente capítulo, detallaremos las propuestas elaboradas por la Comisión para reformar el SECA, publicadas en 2016 y seguidamente, analizaremos las observaciones realizadas por el Parlamento y el Consejo al respecto. En segundo lugar, examinaremos el proceso de aprobación de las mismas para saber en qué instancia de negociación se encontraba a finales del período analizado, en diciembre de 2017.

⁸²Nos referimos a las diferencias en los plazos de resolución, en las condiciones de acogida, y en la duración de los permisos de residencia que otorgan en cada EM. Estas divergencias tienen su origen en la amplitud y flexibilidad de las disposiciones contenidas en la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y en la Directiva 2013/33/UE por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

III.1. Las propuestas de la Comisión de reforma del SECA y las discusiones al respecto entre el Grupo de Visegrado y la UE.

Las diferencias entre los EM persistirían en los plazos de resolución, en las condiciones de acogida, y en la duración de los permisos de residencia que se otorgan en cada EM, así como también en la interpretación del principio de solidaridad aplicado en las medidas de reubicación.

Como mencionamos en el segundo capítulo, en abril de 2016, en vistas a hallar una solución a dichos problemas, la Comisión había propuesto realizar modificaciones en el sistema existente, para dar lugar al nuevo “Dublín plus”, dentro del cual se incluía un “mecanismo de equidad”, una forma para que los EM compartan la responsabilidad de los refugiados basándose en la riqueza y el tamaño de la población.

El 4 de mayo, la Comisión había presentado un **primer paquete de propuestas**, dando un paso más en la aplicación de la Agenda Europea de Migración, cuya meta era modificar el Reglamento de Dublín y el Reglamento Eurodac, y crear una “auténtica” Agencia Europea de Asilo.

Los días posteriores, el 11 de mayo, el Parlamento mantuvo el debate inicial sobre dichas propuestas y señaló que las reglas del sistema no estaban funcionando y debían ser reemplazadas por un sistema más eficiente basado en la solidaridad entre los EM (Parlamento Europeo, 2017).

En junio, la Comisión presentó cuatro informes de progreso sobre las medidas adoptadas en el marco de la Agenda Europea de Inmigración. Por un lado, los informes constataron que el ritmo de reubicación de los solicitantes de asilo desde Italia y Grecia habían aumentado en 2017 y que habían permitido trasladar a 10.300 personas desde enero, cinco veces más que en el mismo periodo de 2016. Hasta el 9 de junio, se habían producido 20.869 traslados (13.973 desde Grecia y 6.896 desde Italia). Según la Comisión Europea, para septiembre sería posible reubicar a todas las personas con derecho a ser trasladadas, 11.000 de las cuales estaban en Grecia y unas 2.000 en Italia. Bruselas recordó asimismo que la obligación de los países de acoger a los solicitantes de asilo no cesaría después del mes de septiembre.

Posteriormente, el 13 de julio, la Comisión presentó un **segundo paquete de propuestas** sobre tres reglamentaciones cuyo objetivo era armonizar en mayor medida las normas del SECA para garantizar una mayor igualdad de trato en toda la UE: la Directiva de las condiciones de acogida de solicitantes de protección internacional; un reglamento de procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión; un reglamento sobre cualificación (normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, así como el conjunto de derechos y deberes que constituyen el contenido de la protección que se otorga) y un reglamento para el establecimiento de un Marco de Reasentamiento de la Unión.

En relación al primer punto, el **Reglamento de Dublín**, la evaluación externa de su funcionamiento realizada por la Comisión concluyó que las deficiencias de esta norma habían provocado “una aplicación poco consistente y armónica, una distribución de las cargas de tramitación de solicitudes poco equitativa, así como movimientos secundarios” (Comisión, 2016). Para corregir estas deficiencias, se propuso introducir un mecanismo “corrector” de asignación que permitiría que, cuando un país reciba un número desproporcionado de solicitudes de asilo, automáticamente todos los nuevos solicitantes en dicho país sean reubicados en otro de la UE. Ésta era la principal novedad que planteaba la reforma, por incluir este “mecanismo de equidad” consistente en la compensación de la “solidaridad” entre los EM. Cuando un país supere el 150% de su capacidad de acogida (según su población y su PIB), las nuevas solicitudes pasarían automáticamente a otro país. Además, con la reforma de SECA, se pretenden reducir los plazos de transmisión de las solicitudes de traslado, de recepción de las respuestas y de ejecución de los traslados de solicitantes de asilo entre los EM. Respecto a las personas solicitantes de asilo, se pretende: clarificar sus obligaciones legales, como la de permanecer en el EM responsable de su solicitud; establecer los límites geográficos vinculados a las prestaciones; establecer las consecuencias vinculadas al incumplimiento de sus obligaciones. En Tal caso, si un EM decidía no aceptar reubicar en su territorio, debería contribuir con monto elevado por cada solicitante de asilo que no quisiera recibir⁸³.

En cuanto al reforzamiento del **Sistema Eurodac**, la propuesta incluía la ampliación del ámbito de aplicación de este sistema a fin de almacenar y buscar datos pertenecientes a nacionales de terceros países o personas apátridas que no sean solicitantes de protección internacional y residan de forma irregular en la UE, para que puedan ser identificados para su expulsión. Se trataba de una medida que, además de intervenir sobre el “asilo a la carta”, buscaba desalentar y sancionar los movimientos secundarios irregulares. Permitiría también a los EM almacenar más datos personales como nombre, fecha de nacimiento, nacionalidad, detalles sobre identidad o documentos de viaje, e imágenes faciales de las personas.

Respecto a la propuesta de transformar la actual **OEAA** existente en una Agencia Europea para el Asilo con un mandato ampliado, sus objetivos se basarían en: establecer una mayor convergencia en la evaluación de las solicitudes de protección internacional en toda la Unión, reforzando la cooperación práctica y el intercambio de información entre los EM; aplicar el mecanismo de equidad con arreglo al nuevo sistema de Dublín, como mencionamos en el primer punto; establecer las capacidades pertinentes para poder desplegar equipos de apoyo al asilo, así como proporcionar asistencia técnica y operativa en los casos en que un EM esté sujeto a una presión desproporcionada.

⁸³Este dispositivo, aún presente en los planes de la Comisión fue pensado por una duración dos años - hasta el 26 de septiembre - por lo cual la obligación legal de reubicar a todas las personas con estatus de refugiado se mantiene, y Bruselas sostiene que es factible⁸³ (Ministerio del Interior español, 2016).

Según un informe del Ministerio del Interior español, en tal caso los EM podrían solicitar asistencia a la nueva agencia con carácter general y, en particular, cuando exista una presión desproporcionada sobre sus sistemas de asilo o acogida. Asimismo, también podrá decidir por su propia iniciativa, con el acuerdo del EM afectado, el envío de expertos (Ministerio del Interior de España, 2018).

Finalmente, en relación al último punto sobre el **Marco de Reasentamiento de la Unión**, se trata de una propuesta innovadora de la Comisión ya que la Unión no cuenta, hasta el momento, con ninguna norma sobre el reasentamiento ni interviene en éste, por lo que queda exclusivamente a iniciativa y actuación de los EM. Según este informe, al igual que los planes nacionales de reasentamiento, en esta propuesta se regularía la aprobación de un plan mediante un acto de ejecución del Consejo, previa propuesta de la Comisión basada en las indicaciones voluntarias de los EM en un Comité de alto nivel que se creará para ello.

Un aspecto importante de esta medida - y con cierta intención de ampliar el derecho a la protección internacional- es que contemplaba dos figuras distintas: el **reasentamiento clásico** y la **admisión humanitaria**, fundamentadas ambas en un perfil de protección. El reasentamiento se realizará con la intermediación del ACNUR y desembocará en la concesión de la protección internacional, ya sea del estatuto de los refugiados o la protección subsidiaria. A diferencia del reasentamiento, la admisión humanitaria podría llevarse a cabo con el ACNUR, con otra organización internacional o bien puede realizarla un EM por sí solo, sin mediación de organización alguna; la admisión supondría el otorgamiento bien de la protección internacional, bien de un estatuto humanitario nacional que otorgue un régimen de derechos y obligaciones similar al del reglamento de cualificación de la Unión. Respecto del perfil de las personas que podrán ser reasentadas o admitidas humanitariamente, aparte de los requisitos tradicionales de persecución o riesgo, básicos en todo esquema de protección, ha de tratarse de personas vulnerables o familiares cercanos de los anteriores, incluidos hermanos.

III.2. El diagnóstico del Comité técnico LIBE sobre la propuesta de Reforma de la Comisión.

El **Parlamento Europeo** se pronunció mediante una resolución del 12 del mes de mayo de 2016, donde hacía referencia principalmente a la situación del Mediterráneo y la necesidad de un enfoque holístico hacia la cuestión migratoria en la UE. Allí hizo clara su posición respecto a la propuesta de reforma de la Comisión, planteando la necesidad de revisión de algunos puntos importantes (Parlamento Europeo, 2016)⁸⁴. Principalmente, el PE señalaba que debía reverse el criterio de que el EM de la primera entrada sea responsable del examen de un reclamo de protección internacional.

⁸⁴Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un tercer país nacional o apátrida (refundición) COM (2016) 270, 4.5.2016 2016/0133(COD) (Parlamento Europeo, 2016)c.

En ese sentido, una opción que sugirió, fue establecer un sistema central para asignar la responsabilidad a cualquier persona que busque asilo en la Unión, lo que podría ayudar a disuadir a los movimientos secundarios, ya que todos los EM participarían plenamente y ya no tendrían responsabilidad individual en la asignación de los solicitantes a otros EM⁸⁵. Más adelante, a petición del **Comité de Libertad, Justicia y Asuntos del Interior (LIBE)**⁸⁶, en junio fue publicado un estudio sobre la reforma, realizado por el Departamento de política del Parlamento Europeo para los derechos de los ciudadanos y asuntos constitucionales⁸⁷. En dicho informe, se examinaba el funcionamiento del Sistema de Dublín y de los esquemas de reubicación y se evaluaba la propuesta de Dublín IV de la Comisión, con el objetivo de brindar una visión más objetiva y técnica sobre el tema en cuestión.

Según este informe, a lo largo de la crisis había quedado demostrado que **el diseño y la implementación del SECA y del sistema de Dublín poseía debilidades estructurales significativas**. El diagnóstico señalaba que en sus orígenes, éste nunca había sido diseñado para lograr la solidaridad y el reparto justo de responsabilidad entre los EM, sino que su objetivo principal era asignar responsabilidad en el procesamiento de la solicitud de asilo a un solo EM.

Como observamos al inicio de esta investigación, el informe señalaba que el problema que hizo visible estas deficiencias habían sido las llegadas de alrededor de un millón de personas buscando protección a través del SECA y del área de Schengen. Estas derivaron en movimientos secundarios desde los EM de primera línea, que tomaron medidas unilaterales a fin de disuadir las llegadas o cerrar sus fronteras, y en consecuencia, miles de refugiados fueron dejados sin protección. Por ello, pudo constatarse que **el sistema de Dublín resultó ineficaz e ineficiente, que provocó complicaciones en la protección a los solicitantes de asilo, e incluso dañó la eficiencia del SECA**. Lo mismo sucedió - señalaba el informe - con **los esquemas de relocalización establecidos en septiembre de 2015, que también fallaron a causa de su diseño y su pobre implementación**⁸⁸.

⁸⁵Un sistema de este tipo podría funcionar sobre la base de una serie de puntos críticos de la Unión desde donde debería tener lugar la distribución. Además, señalaba que debe éste debía incorporar los conceptos de la unidad familiar y el interés superior del niño, criterios que en muchos casos no habían primado en el proceso de aprobación de las solicitudes de asilo.

⁸⁶La Comisión de Libertades civiles, Justicia y Asuntos de Interior es responsable de la protección, dentro del territorio de la UE de los derechos de los ciudadanos, los DDHH y los Derechos Fundamentales, incluida la protección de las minorías, establecidos en los Tratados y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Se ocupa de cuestiones relacionadas con la protección de datos de carácter personal, de las normas relativas a la inmigración y al asilo, la gestión integrada de las fronteras exteriores, así como de la cooperación policial y judicial en materia penal. Más información: <http://www.eppgroup.eu/es/libe>

⁸⁷Más información: Dirección General de Políticas Internas. Departamento de política C: Derechos de los ciudadanos y asuntos constitucionales, Libertades civiles, Justicia y Asuntos de Interior. La Reforma del Reglamento de Dublín III. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf)

⁸⁸Hasta ahora, los programas de reubicación no han logrado sus objetivos ni han producido resultados apreciables. Con el fin de reubicar a 105.900 solicitantes en dos años según lo previsto, más de 4.400 personas deberían haber sido reubicadas por mes. A partir del 18 de junio de 2016, es decir, 9 meses

En palabras de sus autores, estos resultados negativos podían explicarse a partir de tres factores estructurales. En primer lugar, **la falta de atractivo de los esquemas de reubicación para los solicitantes de asilo**, particularmente debido a la filosofía de la Comisión de la “no elección del destino”⁸⁹. Ello demostró – como se señaló en el informe – “su desprecio por los vínculos significativos que los solicitantes pueden tener con determinados EM y la falta de derechos básicos previos o posteriores al reconocimiento en algunos EM, en contra de la legislación internacional y de la UE”, lo cual fue particularmente criticado por las Organizaciones defensoras de DDHH.

En segundo lugar, **los conflictos no resueltos de intereses nacionales y la falta de esquemas de solidaridad efectiva**, eran el motivo por el cual los EM hayan tendido mayormente a mostrar un **comportamiento defensivo** más que cooperativo. Es preciso profundizar en esta idea, ya que el SECA, como hemos podido observar, es una “colección de sistemas nacionales, cada uno con su propia administración y presupuesto” (Informe LIBE, 2016) y por ello, cada Estado hace un abordaje de la asignación de responsabilidades de forma defensiva, en palabras de los autores: “minimizando las transferencias entrantes y maximizando las transferencias salientes, como si fuera un **juego de suma cero**”. Desde una perspectiva de los **intereses nacionales**, han aparecido a su vez divergencias de interpretación, dificultando aún más la implementación efectiva de la normativa común. En síntesis, la insuficiencia de los esquemas comunes de solidaridad no hizo más que mantener estos comportamientos egoístas, y el hecho de que los criterios de Dublín – en especial el criterio políticamente dominante: el de la entrada irregular, deje en desventaja injustamente a algunos EM (los fronterizos), ha tendido a exacerbar el problema.

El tercer factor que se menciona en el informe es el enfoque fuertemente burocrático, que produce complejidad y demoras y es agravado por la **naturaleza intergubernamental de los procedimientos de asignación de responsabilidades**. Del mismo modo en que lo señalamos en el primer capítulo, los autores observan que en muchos aspectos del asilo, la determinación de la responsabilidad se realiza en procedimientos complejos que implican la toma de decisiones intergubernamentales, litigios frecuentes y transferencias coercitivas, que generalmente requieren de tiempos considerables para resolverse. Esto frustra el objetivo de ubicar a los solicitantes de manera rápida y económica en un procedimiento de determinación de estatus. Además, el **carácter intergubernamental** de los procedimientos de Dublín es un factor agravante ya que retrasa el acceso a los procedimientos de asilo, en la medida en que dentro de dichos procedimientos del sistema no se pueda acortar de manera realista. Sucede que en la práctica, señalaba el informe,

después del programa, aproximadamente 2.280 personas han sido reubicadas en total: 1.503 de Grecia, donde más de 157.000 personas llegaron en la primera mitad de 2016 y que alberga a más de 57.000 solicitantes de protección en un “situación humanitaria urgente”; 777 de Italia, donde más de 52.000 personas llegaron por mar en el primer semestre de 2016 y que está esperando un aumento de llegadas a través de la Ruta del Mediterráneo Central” (Comité LIBE, 2016). (Traducción propia)

⁸⁹Tal resistencia puede relacionarse principalmente con dos factores: 1) las redes personales y sociales, es decir, las conexiones familiares y la presencia de comunidades de co-nacionales. 2) las grandes disparidades entre los sistemas de asilo de los EM causadas por factores estructurales como los vínculos sociales o históricos, las diferencias salariales. (Traducción propia)

Dublín trabaja *contra* los objetivos clave del SECA y de la UE: ofrecer un estatuto adecuado a los nacionales de terceros países que necesitan protección y prevenir la estancia irregular y los movimientos en la UE.

Finalmente, el mismo documento planteaba que al mantener la filosofía de Dublín y apostar a una mayor coacción, es poco probable que Dublín IV logre sus objetivos al tiempo que esboza inquietudes sobre los DDHH. Por ello, recomendaba un replanteamiento en los esquemas de asignación de responsabilidad de la UE en base a un objetivo clave: el acceso rápido a los procedimientos de asilo. Según los autores del informe, esto requería tomar en serio las preferencias de los buscadores de protección y desburocratizar el proceso. Dicha reforma debería ir acompañada de las siguientes medidas: reforzar la aplicación de los derechos de los refugiados en toda la UE, mover los esquemas de solidaridad de una lógica de creación de capacidades a una de compensación, y otorgar a las personas protegidas derechos de movilidad real.

Además de esas críticas, la propuesta de la Comisión también recibiría los puntos de vista de los Comités consultivos, el Económico y Social y de las Regiones, los Parlamentos nacionales y de académicos, sobre los cuales no ahondaremos en esta ocasión, aunque fueron útiles a la hora de darle una mayor amplitud y objetividad a las críticas de la propuesta.

III.3 El estado de las negociaciones sobre las reformas en 2017.

i. El contexto del primer semestre de 2017 durante la presidencia maltesa en el Consejo.

En el primer semestre de 2017, la presidencia rotatoria del Consejo fue asignada a Malta, el PM Joseph Muscat, se mostró dispuesto a forjar compromisos, sobre todo en la política de migración (Deutsche Welle, 2017) b. Los líderes europeos esperaban que ése fuese un año de más proyectos concretados y menos disputas. No obstante muchos países de la UE continuaban rechazando las medidas de emergencia de la Agenda de Migración, e incluso ciertas propuestas de reforma del sistema de asilo, la cual se encontraba obstaculizada por la falta de consenso.

El 11 de enero en La Valeta, en su discurso durante la ceremonia de apertura de la Presidencia del Consejo de la UE, el PM declaraba que durante su gestión intentaría recuperar el retraso en las negociaciones sobre el reparto de refugiados propuesto en el proyecto de Bratislava por la precedente presidencia eslovaca, partidaria de cerrar las fronteras europeas a los solicitantes de asilo (20 minutos, 2017). Para superar las reticencias, Muscat propuso en primer lugar, reforzar los controles en las fronteras europeas para brindar mayor seguridad en los límites externos de la UE, para luego realizar progresos referidos a la solidaridad entre los EM. El PM aseveraba: “nosotros estamos a favor de la repartición de responsabilidades. Acogemos actualmente refugiados

procedentes de Grecia y de Italia, porque sabemos que la solidaridad no es a la carta” (20minutos, 2017). Con ello se refería a las intenciones principalmente de los países del V-4, que a lo largo de la crisis habían propuesto colaborar mediante otros medios, como el envío de fondos a los países de primera línea necesitados de apoyo, en lugar de acoger a los refugiados en su territorio.

En un momento en que la aplicación de las medidas de reubicación continuaba encontrando obstáculos, se apelaría a la aplicación de medidas para seguir *externalizando* la crisis. En ese sentido, el PM maltés también propuso reforzar los vínculos con los países africanos de origen de los inmigrantes que llegan de forma irregular, mediante la firma de un acuerdo de readmisión, soporte financiero y combate a las redes de traficantes de personas con Libia, muy similar al firmado con Turquía en 2015. Sin embargo esta propuesta fue criticada por varios eurodiputados (20minutos, 2017), ya que Libia continúa en plena crisis política, y el hecho de retornar a los ciudadanos de dicho país a su tierra, hubiera ido contra los preceptos más básicos de los DDHH. El 3 de febrero, los dirigentes de la UE reunidos en una cumbre informal, adoptaron la **Declaración de Malta**⁹⁰, centrada en medidas para detener el flujo de migrantes a lo largo de la ruta del Mediterráneo central y desarticular el modelo de negocio de los pasadores de fronteras. Del mismo modo, también continuaron con la aplicación de medidas para “contener” los refugiados que ya habían ingresado a la UE y continuar con el proceso de integración en los distintos EM.

En ese contexto, prosiguieron las negociaciones – iniciadas durante la presidencia eslovaca - entre el Consejo y el Parlamento sobre la reforma del SECA, con el objetivo de progresar lo máximo posible para junio, fecha que se había fijado como límite para cerrar dichos acuerdos. La sesión del Consejo JAI del 27 de marzo⁹¹, se desarrolló a partir de un informe sobre la situación del SECA presentado por la Presidencia al Comité de Representantes Permanentes (COREPER), mostrando su empeño en avanzar el trabajo sobre el mayor número posible de propuestas del paquete legislativo⁹². El documento indicaba que era necesario tener en cuenta el hecho de que algunos de los temas incluidos en las propuestas de Reglamento de reconocimiento, Reglamento sobre procedimientos de asilo, Directiva sobre las condiciones de acogida y Reglamento de Dublín estaban interrelacionados, por lo cual debían estudiarse conjuntamente (Presidencia del Consejo de la UE, 2017). Y considera en especial: la limitación de los abusos y movimientos secundarios; los derechos socioeconómicos de los solicitantes de asilo y los beneficiarios de protección internacional; y las garantías para las personas con necesidades especiales. Ello permitiría al Grupo de “Asilo” abordar los principales puntos de preocupación en todos los ámbitos.

⁹⁰Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno de la UE, Malta, 3 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/02/03/>

⁹¹Consejo de la UE, Sesiones públicas del Consejo, 27 de marzo de 2017. Disponible en: <https://video.consilium.europa.eu/es/webcasts?categoryid=11&pageindex=3>

⁹²Presidencia del Consejo, Informe de situación sobre la Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y Reasentamiento, 21 de marzo de 2017. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6851-2017-INIT/es/pdf>

Respecto al Reglamento de Dublín, la Presidencia maltesa continuó buscando una fórmula respecto a la aplicación efectiva de los principios de responsabilidad y solidaridad y para ello realizó – según declaraba en el informe- consultas informales con los EM. Los órganos preparatorios del Consejo aún debían reanudar el examen de la propuesta siguiendo dichas directrices políticas.

En relación a la Directiva sobre las condiciones de acogida, según la presidencia, el debate de las propuestas mostró una “convergencia significativa” respecto a muchos aspectos de la propuesta. Sin embargo, debían seguir debatiéndose algunos elementos importantes, como las disposiciones relativas al acceso efectivo de los solicitantes al mercado de trabajo, así como las medidas destinadas a impedir los movimientos secundarios e incluso la asignación de residencia, la detención, y la reducción y retirada del beneficio de las condiciones materiales de acogida.

Respecto a la propuesta de Reglamento de reconocimiento se debatieron en varias reuniones del Grupo. El presidente señalaba que algunas cuestiones requerían ser tratadas en profundidad, como el papel del tutor, el período de tres meses tras la retirada de la protección subsidiaria o el estatuto de refugiado - durante el cual una persona está autorizada a permanecer en el EM que le concede protección -; el carácter obligatorio de la revisión del estatuto y la cláusula de repatriación; la utilización de la información recibida de otro EM para evaluar la amenaza potencial de un solicitante para la seguridad del EM en que se encuentre. Otras dos cuestiones resultaron ser delicadas y requirieron debates adicionales: la validez del permiso de residencia expedido a los beneficiarios del estatuto de refugiado y a los beneficiarios de la protección subsidiaria, así como los derechos y beneficios que pueden concederse a los beneficiarios (Presidencia del Consejo, 2017).

Respecto al Reglamento de Procedimiento, el examen de la propuesta continuaba. Las disposiciones relativas a los menores no acompañados fueron difíciles debido al contenido y a la coherencia con disposiciones similares de otras propuestas del paquete. Por lo tanto, se destacó la necesidad de racionalizar en mayor grado los procedimientos, el calendario, y las funciones y tareas previstas en las diferentes propuestas.

Respecto a Eurodac, cuya orientación general había sido alcanzada en diciembre de 2016, el Consejo esperaba la posición del Parlamento Europeo para iniciar las negociaciones sobre el Reglamento refundido, que incluían la posibilidad de que los servicios policiales lo consulten utilizando datos alfanuméricos.

En cuanto a la nueva Agencia de Asilo, el 21 de diciembre de 2016 se había acordado la orientación general en el Consejo y la Presidencia había iniciado las negociaciones con el Parlamento en enero de 2017. Hasta marzo, habían tenido lugar varias reuniones técnicas para preparar los diálogos tripartitos informales que se habían dado hasta marzo. Los temas que se trataron a lo largo de esas reuniones trataban sobre: el objeto y el ámbito de aplicación de la Agencia, el control y la organización, y sobre la asistencia operativa y técnica que daría a los EM.

Finalizada la reunión del Consejo JAI, el Comisario de Inmigración señalaba que el tema seguía ubicándose en un lugar prioritario de la Agenda europea. El estado del problema era que, si bien las llegadas habían disminuido, aún existía incertidumbre respecto a la evolución de las mismas. Por lo tanto, en palabras de Avramopoulos, seguía siendo necesaria una reforma que establezca reglas claras para todos los EM, pero también sanciones para los no cumplidores. Anunciaba así que las negociaciones entre el Parlamento y el Consejo sobre la creación de una nueva Agencia de Asilo, avanzaban bien. Respecto a las cuotas de reubicación, sostuvo que si bien no se había avanzado como se habría deseado, si había habido avances al respecto.

Al día siguiente, el 28 de marzo en Hungría entraba en vigencia un ley aprobada por el Parlamento nacional que permitía la detención automática de solicitantes de asilo en las llamadas “zonas de tránsito” cerca de la frontera, hasta que terminasen sus trámites, limitando su libertad de desplazamiento. Tanto el presidente del Consejo como el Comisario, optaron por no pronunciarse en ese momento sobre el tema, sino que solamente se limitaron a subrayar que la inmigración era un tema europeo, por lo que había que tratarlo conjuntamente, entre todos los EM.

Como observamos, los países del Grupo de Visegrado seguían manteniendo su firme posición respecto al mecanismo de reubicación diseñado por Bruselas, señalando que éste no funcionaba, ya que se contemplaba el reparto entre los países de la UE de 160.000 personas y a finales del pasado mayo sólo se habían reubicado 20.000, lo que evidenciaba que no sólo ellos y Austria no habían acogido refugiados, sino que tampoco el resto de los EM (Huffington Post, 2017). Ello constituía un hecho real, aunque con la diferencia de que había países que mantenían sus esfuerzos por aceptar refugiados – aún con ciertos reparos - y países que expresamente los rechazaban.

Por otro lado, continuaron llevando a cabo medidas destinadas a reforzar el control sobre los inmigrantes y refugiados a nivel doméstico. En efecto, como estaba estipulado, en abril, el Gobierno de Hungría finalizó la construcción de una segunda valla de 155 kilómetros y una altura de tres metros a lo largo de su frontera con Serbia para detener el paso de refugiados. Ello fue un intento por justificar “la seguridad de la población húngara a largo plazo” (Telesur, 2017) y en defensa de la identidad cultural de Europa.

El 18 de mayo el Consejo JAI volvió a reunirse. Esta vez no hubo acuerdos que hicieran avanzar el proceso de reforma. Cuanto más se acercaba la fecha límite estipulada a inicios del año, las discusiones se truncaban cada vez más. Durante la rueda de prensa terminada la sesión, Avramopoulos expresó su decepción respecto a la falta de consenso, luego de dos años de lanzada la Agenda Europea de Migración, y un año desde la primera propuesta de reforma del SECA de la Comisión. En este marco, ante el incumplimiento expreso por parte de los países del V-4 de sus obligaciones contraídas respecto a las cuotas y de su rechazo a recibir refugiados, el Comisario ya advertía sobre el inicio de procedimientos de infracción. Aclaraba que no se trataba de una cuestión

de plazos, sino de un compromiso contraído “política y moralmente obligatorio”, que debía ser cumplido en respeto la solidaridad y la responsabilidad de la Unión⁹³.

El 6 de junio, a pesar de las advertencias, Polonia, República Checa y Hungría mantuvieron su negativa a acoger solicitantes de asilo de Italia y Grecia, y en consecuencia Bruselas decidió abrir **procesos de infracción**⁹⁴ (Borja Fernández Burgueño, 2017) contra estos tres países (Telesur, 2017)b.

Esto fue sólo el primer paso de un proceso que, desde su inicio, da tiempo a los países señalados a responder o plantear soluciones a Bruselas para cerrar el caso. Si los problemas persisten, el Ejecutivo comunitario puede - en última instancia - acudir al TUE lo cual podría derivar en duras sanciones económicas.

Las respuestas a este accionar de la Comisión no tardarían en llegar: el Ministro del Interior polaco, Mariusz Blaszczak, afirmó que los Gobiernos de Visegrado rechazaban cualquier sanción impuesta desde Bruselas a los países que no acepten refugiados, calificando de “infundado y carente de fundamento” cualquier intento de sancionarlos por su negativa a aceptar refugiados, **“ya que la política de seguridad es una competencia nacional y no comunitaria”** (Huffington Post, 2017). Blaszczak explicaba que su misión como responsable del Interior de Polonia era evitar una situación de inseguridad generada por atentados terroristas como los vividos en Francia, Alemania o Bélgica, algo que correspondía a los gobiernos nacionales.

El 23 junio, en el Consejo Europeo, los dirigentes de la UE reafirmaron su compromiso de reformar el SECA⁹⁵. A pesar de la continua búsqueda de un equilibrio entre responsabilidad y solidaridad a partir de la reforma y la mirada optimista de la Comisión y el Consejo, a mediados del año no se veían avances concretos. La Presidencia maltesa había logrado algunos avances, y en tal sentido, el Consejo Europeo “invitaba” al Consejo a que prosiga las negociaciones y modifique las propuestas legislativas en la medida necesaria, con la ayuda de la Comisión. Aún persistía la brecha entre aquellos que se negaban a aceptar las cuotas obligatorias y aquellos que las aceptaban pero que no las cumplían en su totalidad, acorde a la posición de la Comisión, el Consejo tendría la última palabra al respecto, ganando con mayoría cualificada.

En síntesis, hasta la mitad del año 2017 puede decirse que hubo escasos avances en el proceso de reformas. En primer lugar, respecto al Reglamento de Dublín, en junio de 2017, la reunión del Consejo JAI continuó trabajando en un compromiso sobre la aplicación efectiva de los principios de responsabilidad y solidaridad y también examinó los artículos del Reglamento relacionados con la tutela y la limitación de los abusos y los movimientos secundarios.

⁹³Video de la Conferencia de prensa, Consejo JAI. 18 de mayo de 2017. Disponible en: <https://video.consilium.europa.eu/es/webcast/9cf97bad-2f76-4b84-acf7-3eaa691eae0d>

⁹⁵Consejo Europeo, 22 y 23 de junio. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/06/22-23/>

En relación al estado de la renovación de Eurodac⁹⁶, el Parlamento Europeo aún se encontraba en negociaciones con el Consejo y la Comisión. El 28 de abril de 2017, la Presidencia maltesa había presentado a las delegaciones sus sugerencias para modificar el texto del proyecto, por lo que el 30 de mayo, la Comisión de LIBE aprobó el informe y recibió un mandato para las negociaciones con el Consejo. El Comité sostuvo que Europol debería tener acceso directo a la base de datos Eurodac - que contiene las huellas dactilares de los solicitantes de asilo, así como también imágenes faciales, nombres y números de identificación-. La Presidencia sugirió agregar una nueva categoría de datos sobre las personas admitidas, lo que permitiría a las autoridades hacer búsquedas en Eurodac sobre la base de datos alfanuméricos e incluir copias a color de la identidad o documentos de viaje. Sobre la base de estos debates, la Presidencia presentó un informe de situación el 9 de junio, que fue seguido por un mandato actualizado en el COREPER el 15 del mismo mes.

Como primer logro, casi dos semanas después, la Presidencia del Consejo y los representantes del Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo político ad referendum sobre los doce capítulos del Reglamento relativo a la Agencia de Asilo, con arreglo al mandato conferido por el COREPER el 20 de diciembre de 2016⁹⁷. No obstante, quedaron excluidas del acuerdo algunas partes del texto relacionadas con otras propuestas legislativas del conjunto de medidas sobre la revisión del SECA que, hasta ese momento, no se habían llevado a término. Recordemos que solo sería posible un acuerdo general cuando se haya resuelto la articulación con las demás propuestas.

Al mismo tiempo, la comisión LIBE respaldó una nueva reglamentación de la cualificación para el reconocimiento de las personas necesitadas de protección, cuyo objetivo era aclarar los motivos de concesión de asilo y garantizar que los solicitantes de asilo se encuentren en situación de igualdad de trato, independientemente del EM en el que presenten su solicitud.

La revisión de la directiva sobre las condiciones de acogida⁹⁸, ya se encontraba en el proceso de negociaciones interinstitucionales, a partir de la decisión adoptada en mayo por el PE de continuar con las recomendaciones del informe del Comité LIBE.

En cuanto a la situación del marco de reasentamiento⁹⁹ - una de las opciones preferidas de la UE para conceder un acceso seguro y lícito a su territorio para los refugiados - el Parlamento subrayó la necesidad de un programa permanente y obligatorio de reasentamiento de la UE.

⁹⁶Parlamento Europeo, Avances de Eurodac Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-recast-eurodac-regulation>

⁹⁷Consejo de la UE, 29 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/06/29/eu-agency-for-asylum/>

⁹⁸Parlamento Europeo, (2017). Avances en la Directiva sobre condiciones de acogida. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-reform-of-the-reception-conditions-directive>

⁹⁹Parlamento Europeo, (2017). Avances de la Directiva de reasentamiento. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-resettlement-framework>

Hasta ese momento, las negociaciones se encontraban aún en proceso, las expectativas de la Comisión no llegaron a materializarse, como había declarado Avramopoulos a inicios del año. La segunda mitad del año quedaría en manos de la presidencia de Estonia.

ii. La Presidencia del Consejo de Estonia durante el segundo semestre de 2017.

A mediados de año, el 1º de julio tuvo lugar el cambio en la presidencia del Consejo a manos de Estonia hasta diciembre de 2017. Las prioridades se basaron en la Agenda Estratégica del Consejo Europeo y en los objetivos comunes formulados por los EM y las instituciones de la UE en la Declaración de Roma con ocasión del 60º aniversario de los Tratados de Roma, centrada en la preservación de los valores comunes de prosperidad, seguridad, paz y estabilidad en Europa. La crisis migratoria y la reforma del SECA continuaron siendo dos de los objetivos principales de esta agenda¹⁰⁰.

El 4 de julio, la Comisión convocó a los EM a enviar antes del 15 de septiembre nuevas promesas de reasentamiento para 2018, para cerrar la brecha entre los planes de reasentamiento en curso y la adopción de la propuesta de la Comisión sobre un nuevo marco de dicha política¹⁰¹.

Polonia y Hungría siguieron adelante con su agenda de políticas conservadoras y extremas que, según la Comisión, los alejaban de los principios europeos (El Confidencial, 2017) a. El 1º de septiembre, Hungría - admitiendo que se trataba de una cuestión de “solidaridad europea”, desde su particular perspectiva - pidió a Bruselas que le pagara la mitad de los 800 millones de euros que aseguraba haber gastado para proteger la frontera exterior de la UE, incluyendo la construcción de las vallas. Según János Lázár, el Ministro de Gobernación, “Hungría defendía la seguridad de los ciudadanos europeos ante los refugiados” (El Confidencial, 2017) b, dando cuenta nuevamente de su mirada *securitizada* del asunto. Para evitar más choques, la Comisión se mostró dispuesta a examinar la solicitud de ayuda de Budapest para financiar la protección de sus fronteras (24Matins, 2017). Sin embargo, aclaró que la solidaridad europea no era “a la carta”, aludiendo a la intención de los países del V-4 de querer cooperar mediante otros medios, sin tener que recibir refugiados en sus territorios.

Esta actitud de los gobiernos de Visegrado encontró un freno legal cuando el 6 de septiembre, el TJUE confirmó que el sistema de acogida de refugiados adoptado por la UE en septiembre de 2015 era legal, y conforme a ello rechazó los recursos que Hungría y Eslovaquia habían interpuesto contra dichas medidas en diciembre de 2015. En el documento emitido por el Tribunal, se confirmaba que el plan contribuía “de forma efectiva y proporcionada” a enfrentar la crisis

¹⁰⁰Los cuatro ámbitos clave de la agenda de la presidencia estonia son: una economía europea innovadora y abierta, una Europa segura y protegida, una Europa digital con libre circulación de datos y una Europa integradora y sostenible.

¹⁰¹Parlamento Europeo, (2017). Avances de las políticas de reasentamiento. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-resettlement-framework>

migratoria, por lo que invalidaba los recursos y obligaba a estos EM a cumplir con las decisiones del Consejo (El Confidencial, 2017) c. En pleno desacuerdo, esta sentencia fue calificada por Budapest como una decisión “irresponsable” con “*carácter político*”, por lo que el Gobierno húngaro prometió seguir luchando “*por todos los medios legales*”, mientras que el Gobierno eslovaco anunció que respetaría “plenamente” la “controvertida” decisión (Matins, 2017). Por su lado, Waszczykowski, el Ministro de Exteriores polaco advirtió que tampoco alojaría a inmigrantes en su territorio, incluso si el TJUE adoptaba tal resolución contra su país (Sputnik news, 2017). Ello daba cuenta de la postura inamovible de Visegrado, que aun así continuaría abogando por su postura anti-inmigratoria.

El 13 de septiembre, tuvo lugar - como cada año - el discurso anual sobre el Estado de la Unión, donde la Comisión examinó los progresos registrados en relación con la Agenda Europea de Migración de 2015 y definió las próximas medidas que faltaban para lograr una política de inmigración y asilo más firme, eficaz y justa. Juncker declaró que, a pesar del debate y la controversia que este tema suscitaba, se habían conseguido “sólidos progresos” (Comisión Europea, 2017). Del mismo modo, Timmermans declaraba con optimismo, que sus esfuerzos conjuntos habían resultado tangibles, ya que las llegadas irregulares habían disminuido de forma considerable en el Mediterráneo oriental y central, aunque todavía no habían llegado a la meta debían mantener el rumbo y consolidar el planteamiento global en materia de migración, es decir, hacia soluciones más estables y estructurales, puesto que la presión migratoria seguía siendo alta en Europa (Comisión Europea, 2017).

Si bien durante el Discurso sobre el estado de la Unión, los líderes de la Comisión habían querido demostrar que la Agenda de Migración había tenido buenos resultados y que existía un futuro esperanzador, los hechos concretos no lo demostraban así. Días después, el 26 de septiembre, el esquema obligatorio de reparto de refugiados expiró con un cumplimiento ínfimo de los objetivos. Según las estadísticas oficiales, apenas uno de cada cinco refugiados (es decir, casi 30.000 de los 160.000 previstos, aunque luego la meta se rebajó a 98.255¹⁰²)¹⁰³ habían sido reubicados desde Grecia e Italia. Incluso los más comprometidos con la medida (Alemania, Suecia, Francia, Holanda y Portugal) quedaron lejos de sus objetivos. Según la analista española Abellán, uno de los problemas fue haber definido – mediante ciertos requisitos concretos - a los candidatos que serían

¹⁰²Los objetivos iniciales se corrigieron varias veces a la baja ante la constatación de que no existían ni compromiso político ni vías efectivas para repartir el volumen acordado. En primer lugar, quedó un remanente de casi 8.000 personas que no se llegó a adjudicar a ningún país. Y más tarde se descontó la cuota de 54.000 personas con la que se pretendía aliviar también a Hungría, que rehusó participar en el programa. Con esos arreglos, que permiten mejorar artificialmente el porcentaje de cumplimiento de cada país, la Comisión contabiliza a menos de 100.000 candidatos para el reparto. Y eso permite decir que se ha logrado repartir a casi uno de cada tres. Pero el compromiso político abarcaba a 160.000, como quedó reflejado en las decisiones del Consejo Europeo, que respaldaron el programa por mayoría cualificada de los Estados miembros (El País, 2017) .

¹⁰³Ver en artículo el mapa de grado de cumplimiento de las cuotas de refugiados por EM. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/09/26/actualidad/1506453916_188550.html

asilados, de modo de evitar el “efecto llamada” que generaba el reparto de personas que hubieren ingresado irregularmente a la UE. En tal sentido, la Comisión decidió trasladar sólo a los demandantes de asilo con altas probabilidades de recibir el estatus de refugiado: aquellos cuya tasa de reconocimiento superase el 75% de las solicitudes, es decir a sirios, eritreos e iraquíes (Abellán, 2017). Sin embargo, con el freno de las llegadas a Grecia, el perfil de los migrantes cambió radicalmente y pocos de los desembarcados en Italia cumplían esos requisitos. Además, Grecia e Italia mostraban falta de agilidad en la gestión de los expedientes. En palabras de la periodista: “el resultado es, que lo que pretendió ser una política estrella, ha cumplido el plazo de dos años que tenía asignado sin ningún tipo de balance” (Abellán, 2017).

Al día siguiente a la expiración de las cuotas, intentando desviar la atención y apostando a otra vía para descomprimir las tensiones, la Comisión adoptó una Recomendación para garantizar que los esfuerzos de reasentamiento puedan continuar al momento que se terminen los regímenes de reasentamiento de la UE y se ponga en marcha la nueva modalidad de la Unión. Según la Comisión, los EM deberían ofrecer al menos 50.000 lugares de reasentamiento para admitir antes del 31 de octubre de 2019 a las personas que necesiten protección internacional de terceros países.

El 12 de octubre, la Comisión LIBE adoptó el proyecto de informe y la decisión de entablar negociaciones interinstitucionales, lo cual fue confirmado por el PE. Según el informe, los EM deberían proporcionar a las personas reasentadas una solución duradera, ante todo otorgando el estatuto de refugiado o de protección subsidiaria, pudiendo emitir permisos de residencia permanentes. También pedía aumentar los esfuerzos de reasentamiento y el número de lugares con el fin de asumir una parte equitativa de la responsabilidad global. La UE debía asumir al menos el 20% de las necesidades anuales de reasentamiento global previstas, como lo define el ACNUR - principal institución que debería seleccionar refugiados para su reasentamiento en los EM- lo que equivaldría a alrededor de 250.000 personas en 2017

Los primeros diálogos tripartitos entre las instituciones respecto a esta política comenzaron en diciembre. Según la Comisión, existía una amplia convergencia sobre la necesidad de un plan de reasentamiento y planes bianuales. Sin embargo, las divergencias se mantuvieron en particular respecto al alcance de las ambiciones, por lo cual se acordó esperar otros diálogos tripartitos en febrero, marzo, abril y mayo de 2018.

Luego de esta presentación de avances, 13 de octubre de 2017, los Ministros del Consejo JAI hicieron un balance del trabajo sobre la reforma del SECA, incluida la Directiva refundida sobre las condiciones de acogida. Hasta este momento aún quedaban temas pendientes, como las disposiciones sobre medidas para evitar movimientos secundarios, la asignación de residencia, la detención y la reducción y retirada de las condiciones materiales de acogida, así como disposiciones sobre menores no acompañados, los cuales eran cuestiones muy importantes.

Los días 19 y 20 de octubre, se reunió el Consejo Europeo¹⁰⁴, Respecto a la reforma del SECA, se comprometieron a seguir debatiendo **la reforma del sistema de Dublín** en su reunión de diciembre, con el fin de alcanzar un consenso durante el primer semestre de 2018. Como observamos, claramente la reunión cumbre estuvo centrada en la seguridad de las fronteras externas europeas, dándole prioridad a ese aspecto por encima de los demás, desde una perspectiva más pragmática, que caracteriza al Consejo. El futuro de las cuotas se trataría en la siguiente reunión.

Ese mismo día, previo al voto de la comisión parlamentaria de Libertades Civiles - la eurodiputada sueca Cecilia Wikström, encargada de esta negociación señalaba que creían necesario tener un sistema que funcione con independencia del flujo de llegada de personas, para no tener que implementar medidas de urgencia¹⁰⁵. En ese sentido, anunció tres prioridades clave de la reforma acordada por el Parlamento: que los países de la UE compartan la responsabilidad frente a los solicitantes de asilo; que los EM con fronteras externas registren a todas las personas que lleguen a su territorio, así como que protejan y mantengan las fronteras exteriores de la Unión; que las personas que necesitan protección internacional puedan recibirla mucho más rápido y que aquellas que no tienen derecho a recibir asilo sean devueltas a sus países de origen de manera rápida y digna.

Como observamos en un principio, **la propuesta de la Comisión mantenía esencialmente el viejo enfoque según el cual la responsabilidad recaía en el primer país de entrada**. También había propuesto un procedimiento obligatorio de admisibilidad que, básicamente, permitía una primera selección de las solicitudes de asilo, sin basarla en solicitudes individuales, sino en los conceptos de tercer país seguro y país de primer asilo. Sin embargo, el Parlamento Europeo rechazó esta propuesta.

Para los defensores de los DDHH, el hecho de haberse alcanzado una postura en el PE sobre la reforma de Dublín fue un avance muy importante, dado que se dio prioridad a los lazos familiares de los refugiados, y a una distribución justa entre los EM. Ello permitió que, seguidamente, se entablen negociaciones con el Consejo, responsable de tomar la decisión final y darle fuerza legislativa a dichas medidas.

Sin embargo, para Hungría, esta decisión no fue un avance, sino todo lo contrario. Según Kovács - el Portavoz del Gobierno - la decisión resultaba “una invitación a los inmigrantes ilegales”, dado que permitía establecer una cuota básica basada en la evaluación de la fuerza de los EM, seguido de un mecanismo de distribución si se excedían estos números. Ello significaba - en palabras del vocero - “la institucionalización de la migración y el establecimiento de la permeabilidad de las fronteras exteriores de la Unión Europea” (Gobierno de Hungría, 2017) a.

¹⁰⁴Reunión Consejo Europeo. 18 y 19 de octubre. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/10/19-20/>

¹⁰⁵ Parlamento Europeo, (2017). “Mejorar el Sistema Europeo Común de Asilo”. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170627STO78418/mejorar-el-sistema-europeo-comun-de-asilo>

Kovács advertía así que el Gobierno húngaro, junto con los demás miembros del V-4 tomaría medidas para cambiarlo, utilizando todos los medios disponibles.

Días antes, los países V-4 se habían reunido en una cena de trabajo junto a Juncker en Budapest, quien apostó por una reunión exclusiva con los cuatro países para discutir los problemas que se discutirían en la cumbre que comenzaría el 19 de ese mes. La intención de Juncker era intentar demostrar la fortaleza y unidad de la UE de los 27 EM y bajar la tensión con los Estados del Este, producida por la cuestión recurrente de las cuotas de refugiados y la protección al Estado de Derecho en la UE. Los cuatro países expresaron sus puntos de vista comunes sobre cada tema, y demostraron una vez más al Presidente de la Comisión que sus lazos de cooperación eran muy estrechos y que no cederían su posición. Hungría, reclamó asimismo la existencia de diferencias de trato por parte de la Comisión entre los EM occidentales y orientales (Gobierno de Hungría, 2017) b, señalando que: *“lo que está permitido en el oeste, está prohibido en el este”* (Visegard Post, 2017). Ello resultó comprensible dado que fue – y continúa siendo - muy visible la presión que ha ejercido Bruselas desde 2015 a aquellos países que se han negado a aceptar refugiados, mediante presión política o recursos legales.

El 15 de noviembre, el COREPER aprobó - en nombre del Consejo - un mandato para las negociaciones con el PE (Parlamento Europeo, 2017)b que incluía: un plan de **reasantamiento y admisión humanitaria** de dos años de la UE adoptado por el Consejo (el número total máximo de personas admitidas, las contribuciones de los EM a este número y las prioridades geográficas generales); la contribución voluntaria de los EM a este plan; dos tipos de admisión: reasantamiento y admisión humanitaria; reconociendo la experiencia y el rol importante de ACNUR en el campo. Según el Consejo, las partes relacionadas con otras medidas de la reforma del SECA se revisarían en una etapa posterior.

Finalmente, en lo que respecta al **sistema de Dublín**, al día siguiente los eurodiputados adoptaron la posición del PE, lo que significó que la Cámara ya estaba preparada para comenzar las negociaciones con el Consejo, en tanto los EM hayan acordado su propia posición de negociación (Parlamento Europeo, 2017) c.

Respecto a Eurodac, los diálogos tripartitos se estaban llevando a cabo desde septiembre. El debate giró en torno a datos biométricos¹⁰⁶ y alfanuméricos¹⁰⁷, al acceso de Europol a Eurodac y a la obligación de tomar datos biométricos a menores, respecto de los cuales se acordó un artículo especial. Si bien se encontraron puntos en común en la mayoría de las disposiciones del Reglamento refundido, el Consejo y el PE siguieron teniendo opiniones divergentes sobre la duración del período de almacenamiento de datos para los solicitantes de asilo. Durante el último

¹⁰⁶Los datos biométricos son parámetros físicos únicos de cada persona para poder comprobar su identidad. Por ejemplo, huellas dactilares, el iris de los **ojos** o los rasgos del rostro.

¹⁰⁷Los datos alfanuméricos se emplean para calificar a aquello que se compone de números, letras y otros tipos de símbolos. La noción alude a la combinación de letras del alfabeto romano (latino), números arábigos y otros caracteres.

semestre, se acordó que se actualizaría la base de datos principal para las huellas dactilares de los solicitantes de asilo y se otorgaría acceso a la aplicación de la ley. Ciertos problemas abiertos siguieron sin resolverse, a saber: los períodos de retención de datos y derechos de información de los interesados.

En relación a la **OEAA**, también se encontraba en la mesa el fortalecimiento del mandato y su transformación en una verdadera Agencia de Asilo, que mejoraría el funcionamiento del sistema común (Parlamento Europeo, 2017)d.

En cuanto a la **Directiva sobre las condiciones de acogida**, el 29 de noviembre, el COREPER aprobó otro mandato para las negociaciones tripartitas sobre una propuesta de directiva que implicaba: que los solicitantes debían recibir un nivel de vida adecuado y condiciones de vida comparables en todos los EM; que el acceso a las condiciones de recepción debía ser proporcionado en un EM responsable de la solicitud de protección internacional; que a los solicitantes se les debían otorgar condiciones materiales de recepción y acceso a la atención médica y debían tener acceso al mercado laboral a más tardar nueve meses después de presentar una solicitud. Asimismo, respecto a los deberes de los solicitantes, se estableció que pueden estar obligados a cubrir o contribuir a los costos de sus condiciones de recepción si tienen medios suficientes; y que los EM pueden restringir la libertad de movimiento de los solicitantes dentro de su territorio, asignarles un lugar específico, definir obligaciones de denuncia y, en caso de riesgo de fuga, hacer uso de la detención.

Estas últimas modificaciones demostraban - como hemos podido observar a lo largo de las discusiones sobre la reforma - un intento de generar un mayor compromiso, sostenibilidad y equidad de trato a la hora de actuar, no sólo por parte de los EM, sino también por parte de los solicitantes de asilo, quienes además de derechos, también poseen obligaciones en el territorio donde se los acoge.

A inicios de diciembre, el proyecto de reforma del SECA avanzaba, pero a ritmos diferentes. La Presidencia de Estonia había tratado de consolidar un acuerdo, por un lado sobre los puntos más consensuados, como eran **el marco sobre reasentamiento y la creación de la Agencia de Asilo** y por el otro, de encontrar un terreno común en los asuntos en los que el compromiso no había sido posible, como en el **Reglamento de Dublín, Eurodac, las directivas de las condiciones de acogida de solicitantes de protección internacional; el reglamento de procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y el reglamento sobre cualificación**. Para ello, el Consejo continuaría buscando llegar a un consenso durante la primera mitad de 2018 con el PE, durante la presidencia búlgara, de modo de aprobar y hacer efectivas dichas reformas.

Mientras tanto, el 7 de diciembre, la tensión entre la Comisión y el Grupo de Visegrado aumentaba, a pesar de los últimos esfuerzos de Juncker. El ejecutivo europeo decidió llevar ante el TJUE a República Checa, Hungría y Polonia por incumplimiento de sus obligaciones legales en materia de reubicación. Recordemos que los procedimientos de infracción contra ellos habían iniciado en

junio dado que la decisión del Consejo requería que los EM anunciaran compromisos para la reubicación cada tres meses para asegurar un procedimiento rápido y ordenado, y estos tres países no lo habían cumplido. Según la Comisión, Hungría no había llevado a cabo ninguna acción desde la puesta en marcha de las cuotas, Polonia no había reubicado a ningún solicitante y ni efectuado ningún compromiso desde diciembre de 2015, tampoco República Checa había reubicado a nadie desde agosto de 2016, ni había hecho nuevos compromisos desde hace más de un año (Europa.eu, 2017). El accionar de estos países señalaba que no estaban dispuestos, a ceder en su posición. El portavoz del gobierno húngaro, Zoltán Kovács, destacaba que era un problema que la UE se lanzara contra los EM simplemente “como resultado de las diferencias en la opinión política”, especialmente si estos procedimientos no se llevan a cabo en relación con todos los países. Hungría, al igual que los demás países del V-4, priorizó en este caso la justicia y por los intereses del pueblo húngaro, que de acuerdo con los resultados de la última Consulta Nacional – aunque invalidada por falta de votantes- votaron por el “no” a las cuotas obligatorias. Además señaló - en clara oposición a la postura alemana - que no era suficiente manejar la inmigración ilegal y que la inmigración ilegal y todas sus formas institucionalizadas debían detenerse, porque no contribuían en sí mismas al futuro de Europa y no podían dar una solución a los problemas causados por el desempleo. En relación a las cuotas obligatorias, reiteró además que Hungría no aceptaba el hecho de que las instituciones europeas quieran determinar el número de refugiados que los países deben aceptar de manera obligatoria, ello debía permanecer dentro de una esfera nacional de competencia (gobierno de Hungría, 2017)c. Esta declaración, expresaba la dureza de la posición de dicho gobierno, que demostraba que sus intereses operaban a favor de la seguridad y el bienestar del gobierno y de la ciudadanía húngara, aún cuando chocaran contra de los mandatos de la UE y del Derecho Internacional.

En la preparación previa a la **última reunión del año del Consejo Europeo**, el 14 y 15 diciembre, Donald Tusk envió una carta a los 28 EM. Además de otros temas relevantes, anunciaba que trataría también la cuestión de las cuotas obligatorias de refugiados, el tema más controvertido de los tres últimos años. Anticipando su postura, explicaba en la carta que la cuestión había demostrado ser “altamente divisiva” y **“el enfoque había recibido una atención desproporcionada a la luz de su impacto sobre el terreno”** (Suanzes, 2017); por lo cual llegaba a la conclusión que **las cuotas habían resultado ser ineficaces**.

Dos días después, se llevó a cabo la reunión¹⁰⁸, donde los dirigentes europeos mantuvieron un debate sobre las dimensiones interior y exterior de la política de migración de la UE y evaluaron su funcionamiento en los últimos dos años. El debate estuvo centrado en: prevenir la afluencia masiva en las fronteras exteriores; incidir en las causas profundas de la migración y solventar los

¹⁰⁸Reunión del Consejo Europeo, 14 y 15 diciembre de 2017. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/12/14-15/>

impedimentos internos que obstaculizan el desarrollo de esta política. Asimismo, se buscó sentar las bases para un **acuerdo sobre la reforma del sistema de asilo en junio de 2018 a más tardar**.

El presidente del Consejo buscaría mantener la unidad de los líderes. Sin embargo las divisiones entre los EM respecto a la obligatoriedad de las cuotas seguían abiertas en el seno del bloque, especialmente entre el oeste y el este. El hecho de que las cuotas hayan fracasado a causa de las dificultades para hacerlas cumplir y la lentitud para reasentar y reubicar a los refugiados, había dejado claro que este mecanismo no era viable (El País, 2017)a, por lo cual Tusk terminaría la reunión poniendo – de facto - un punto final a dichas medidas.

Las reacciones sobre tal manifestación fueron diversas, muchos EM mostraron su adhesión plena y otros un fuerte rechazo, que no tardó en hacerse público.

Por un lado, el **Grupo de Visegrado** se mostró altamente conforme con esta decisión. Los cuatro países mostraron su intención de asignar alrededor de 35 millones de euros para la defensa de las fronteras externas de la UE para ayudar a Italia en la gestión de las llegadas. El PM eslovaco, Robert Fico, anunciaba: “puedo confirmar que no solo yo, sino los PM de los otros países del V4 ofrecemos más dinero si es necesario, de momento ofrecemos 35 millones de euros, ahorramos 24 millones del presupuesto de la Comisión Europea” (Sputniknews, 2017). Incluso, prometió conceder más recursos al Fondo de la UE para África si veían buenos resultados. Con su postura más fortalecida y cada vez con más adeptos - como fue el caso del Ministro de Exteriores de Austria Sebastian Kurz - la reunión resultó un éxito político para el Grupo de Visegrado.

Del lado contrario, Alemania y Suecia, máximas defensoras de la acogida de refugiados desde los inicios de la crisis, se mostraron conscientes del fracaso de una medida que implicada una solidaridad impuesta. Angela Merkel, admitió con resignación, que los puntos de vista de unos y de otros no habían cambiado y reconoció que el mecanismo no había funcionado. No obstante, reafirmó que la “solidaridad selectiva”¹⁰⁹ no era una opción en la UE (El comercio, 2017).

La Comisión fue la única institución que se mostró expresamente en contra de darle un punto final al mecanismo de reubicación, generando nuevamente un enfrentamiento entre las instituciones comunitarias. Avramopoulos señaló **que el documento de Tusk era inaceptable, antieuropeo y negaba e ignoraba todo el trabajo hecho los últimos años de forma conjunta**. Para el Comisario, Tusk debía defender la unidad europea y sus principios, y con dicho documento no hizo más que socavar uno de los pilares principales consagrado en los Tratados: el principio de solidaridad, cuya interpretación había sido objeto de grandes discusiones. Asimismo, resaltaba que el éxito en la cuestión de la inmigración no debía de ser de EM individuales, sino europeo, como resultado de los esfuerzos comunes. E insistía en el deber moral y jurídico de proteger a los refugiados (Suanzes, 2017).

En apoyo al Comisario de Inmigración, Timmermans rechazó la posibilidad de desechar definitivamente la obligatoriedad de las cuotas de refugiados, argumentando que no estaba de acuerdo con la opinión de que la reubicación haya sido un fracaso, dado que – según el vicepresidente de la Comisión, más del 90% de refugiados candidatos habían sido ya reubicados (Abellán, 2017). Sin embargo, puede constatar que ese porcentaje no estaba basado en las cuotas iniciales asignadas a cada EM¹¹⁰. Asimismo recordó que la cuestión de la inmigración afectaría a la UE durante mucho tiempo por lo que haría falta más que solo gestión de fronteras y políticas de apoyo a África. Finalmente expresó de modo determinante: “o se llega a soluciones europeas con el desafío de la inmigración o no habrá solución”. De ese modo, pidió concretar el compromiso en un documento de las prioridades para 2018 que firmarían los líderes en la cumbre y que “debería marcar la diferencia y mostrar resultados concretos que mostrar a los ciudadanos de cara a la elecciones europeas de 2019” (Abellán, 2017).

En consecuencia, se decidió que en marzo de 2018 se evaluaría los avances realizados sobre las reformas, pero respecto a la cuestión de las cuotas los dirigentes esperarían hasta junio para tomar una decisión sobre si descartarlas o no¹¹¹.

Por tal motivo, la UE decidió apostar por fortalecer la política de **cooperación financiera hacia los países africanos**, la estrategia considerada más efectiva, como se hizo con Turquía y con Libia o Sudán. De ese modo, lograron mantener bajo control la situación de la ruta migratoria del Mediterráneo central y disminuir las llegadas en los últimos meses (Suanzes, 2017). Mediante esta política, se optó por destinar más dinero en un mecanismo de financiación a largo plazo, a escala más grande y de forma conjunta a fin de contener la presión migratoria, luchar contra los traficantes de personas y asegurar que las fronteras exteriores estén protegidas de forma efectiva. Como observaba el periodista Pablo Suanzes:

No ocurre muy a menudo que una batalla europea la ganen países como Eslovaquia, Hungría o Polonia. Pasa mucho menos que quien pierda un enfrentamiento público, enconado y crítico para sus intereses sea Alemania. Ambas cosas han ocurrido simultáneamente en la cuestión migratoria. Se ha escenificado paso a paso desde 2015 y fue ratificado en diciembre en Bruselas, en la última Cumbre del año, con **la muerte**

¹¹⁰ Según Abellán, los objetivos iniciales se corrigieron varias veces a la baja ante la constatación de que no existían ni compromiso político ni vías efectivas para repartir el volumen acordado. En primer lugar, quedó un remanente de casi 8.000 personas que no se llegó a adjudicar a ningún país. Y más tarde se descontó la cuota de 54.000 personas con la que se pretendía aliviar también a Hungría, que rehusó participar en el programa. Con esos arreglos, que permiten mejorar artificialmente el porcentaje de cumplimiento de cada país, la Comisión contabiliza a menos de 100.000 candidatos para el reparto. Y eso permite decir que se ha logrado repartir a casi uno de cada tres. Pero el compromiso político abarcaba a 160.000, como quedó reflejado en las decisiones del Consejo Europeo, que respaldaron el programa por mayoría cualificada de los Estados miembros. Más información: https://elpais.com/internacional/2017/09/26/actualidad/1506453916_188550.html

oficiosa de la propuesta de cuotas obligatorias para acoger refugiados (...). Hoy, dos años y medio después, la victoria de quienes se negaron las cuotas, quienes mantuvieron un **discurso más duro contra la inmigración**, contra los musulmanes y pelearon sin descanso por su derecho a hacer lo que quisieran, es indiscutible (Suanzes, Pablo, 2017)b.

Finalizado el año 2017, pudimos observar que durante la Presidencia de Estonia del segundo semestre poco se avanzó en la propuesta de llegar a un consenso sobre los principios de **responsabilidad y solidaridad**, que debían constituir los fundamentos del sistema. Únicamente se presentó un informe de progreso general sobre el paquete de la reforma del SECA. Durante el debate, dichos principios fueron discutidos por la Presidencia a nivel político, pero no en grupos de trabajo, mediante reuniones bilaterales con los embajadores representantes permanentes o, desde un punto de vista más técnico, con los consejeros de Interior.

La Comisión instó a definir las grandes líneas para un acuerdo en abril de 2018, que se concluya el acuerdo sobre el equilibrio justo entre responsabilidad y solidaridad durante la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno que tendría lugar en mayo, en Sofía, la capital búlgara. Este habrá de traducirse en un mandato de negociación para el Consejo sobre el reglamento de Dublín-, y la conclusión de un acuerdo político en el Consejo Europeo de julio sobre la reforma general del régimen de asilo. La Presidencia búlgara intentará llegar a ese acuerdo que podría permitir avanzar en este expediente, lo que sería uno de sus principales logros.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO III

Como pudimos observar a lo largo del último capítulo, la propuesta de reforma del SECA elaborada por la Comisión en mayo de 2016, tuvo como principal objetivo volverse un sistema sostenible, más que equitativo.

A pesar de las duras críticas por parte del Comité técnico LIBE, que fueron tenidas en consideración y modificadas posteriormente en el Parlamento y pasaron a tratarse al Consejo, ninguna medida fue aprobada aún, y no lo será, mientras todos los paquetes de propuestas sean votados por mayoría cualificada en el Consejo, como el procedimiento legislativo ordinario de toma de decisiones lo establece.

La falta de un acuerdo común quedó plasmada en varias medidas, pero el debate más profundo se dio en torno a los preceptos del Reglamento de Dublín relativos a las responsabilidades de los EM y la obligatoriedad de las cuotas de reubicación.

A ello se le sumó la discusión sobre las distintas interpretaciones que se hicieron sobre los principios de responsabilidad y solidaridad, pilares del sistema, que generaron fuertes discusiones que continuaron hasta diciembre de 2017, sin lograr un acuerdo consensuado. El punto estuvo en la negativa de algunos EM a ceder soberanía a la UE en terrenos en que, desde su perspectiva, se considera que aun pertenecen al ámbito gubernamental.

A pesar de las distintas presiones que recibió el Grupo de Visegrado, a saber: desde amenazas con sanciones económicas, inicio de los procedimientos de infracción y otras advertencias, siempre mantuvo un discurso duro contra la inmigración y contra los musulmanes, y en ningún momento cedió.

La situación en diciembre se volvió tensa: Europa quedó dividida, a las instituciones europeas en abierta disputa, las ONG decepcionadas y los refugiados desprotegidos. El fracaso de las cuotas había quedado demostrado por las estadísticas, no obstante, pudimos observar que no fue sólo la falta de voluntad de los países del Este, sino de los 28 EM, sumado a los problemas para encontrar candidatos con los requisitos suficientes, la lentitud burocrática de cada EM para reasentar y reubicar refugiados.

El debate sobre el SECA quedó oficialmente pospuesto hasta mediados del año 2018, resultando necesario extender el tiempo para encontrar vías más adecuadas para la consecución del objetivo de ir hacia un sistema de asilo común, aunque quedó claro que los conflictos internacionales y civiles se encuentran lejos de finalizar, y se prevé que más olas de solicitantes de asilo llegarán a la UE en los próximos meses.

En enero de 2018, los Ministros de Interior de la Unión Europea seguirían apostando por llegar a un acuerdo político para la reforma del SECA para el mes de junio, durante la presidencia búlgara del Consejo, lo que implicará encarar si renuncian o no definitivamente al sistema de cuotas de reubicación de refugiados (EFE, 2018).

CONCLUSIONES FINALES

A lo largo de esta investigación logramos alcanzar nuestro objetivo general de analizar sobre las propuestas de reforma en el SECA, a partir de los debates entre las Instituciones de la UE y los países que conforman el Grupo de Visegrado, en relación a la afluencia masiva de refugiados hacia la Unión Europea, en el período 2015 - 2017. Si bien somos conscientes de que las causas que llevaron al planteo de una reforma son diversas e incluso preceden a estos debates, en esta investigación tomamos dichas discusiones como punto de partida dada la visibilidad mediática que tomaron a nivel europeo e internacional. Como pudimos observar, durante las discusiones - más concretamente entre la Comisión presidida por Juncker y el V-4 - se generaron grandes discrepancias en torno a dos visiones distintas de abordar la gestión del asilo en la UE. Ambas suscitaron fuertes críticas, especialmente de los defensores de DDHH, quienes señalaron no sólo la ineficacia del SECA para gestionar los flujos masivos de refugiados a causa de la falta de la voluntad y de responsabilidad de las Instituciones Europeas, sino también la posición nacionalista y xenófoba de los Estados del Este.

En un plano más delimitado, nuestros objetivos específicos también fueron alcanzados. En el primer capítulo, logramos cumplir con el primero de ellos mediante la caracterización del SECA y de las medidas de urgencia propuestas en la Agenda Europea de Migración en mayo de 2015. Allí realizamos un breve recorrido por la evolución del sistema, en tanto ejemplo de **régimen internacional con algunos rasgos supranacionales**, único en su especie, haciendo hincapié en los principios, normas, reglas y toma de decisiones que conforman su estructura y permiten su funcionamiento, tomando los conceptos de Stephen D. Krasner de la Teoría de los Regímenes Internacionales. De ello pudimos observar que en el pasado, las historias disímiles, las realidades sociales y las reglas económicas de los EM de la UE impidieron cualquier terreno fértil para una política común de migración y asilo. El progreso en asuntos internos fue lento desde el Tratado de Maastricht de 1992 al Tratado de Lisboa de 2007, y los EM transfirieron sus poderes a la UE de una manera muy prudente, especialmente porque éstos no compartían los mismos antecedentes históricos en relación a la inmigración y asilo (Vimont, 2016). En la última década, el SECA evolucionó, pero que también tuvo retrocesos, especialmente en momentos de crisis, dado que no estaba preparado para situaciones de afluencia masiva de refugiados, tal como se dio a partir de 2015. Asimismo, el hecho de que prevalezcan las competencias compartidas entre la UE y los EM, y que éstos mantengan ciertas competencias soberanas, como decidir el volumen y nacionalidad de los refugiados pueden ingresar a su territorio, provoca que - en general - los procedimientos “comunes” para la cualificación de solicitantes de protección internacional de terceros países, para su acogida y el otorgamiento de derechos y deberes sean más engorrosos, tanto para los EM como para los solicitantes. Ello está marcado por las diferencias existentes entre las legislaciones nacionales de cada EM, que aún no se adaptan a la política común de asilo de la Unión. Por lo

tanto, la denominación de “común” sigue siendo una meta aún difícil lograr, y que no representa un objetivo primordial para todos los EM.

En el segundo capítulo, alcanzamos nuestro segundo objetivo específico, a saber: la identificación de las posturas de las Instituciones de la UE y del Grupo de Visegrado en relación a la gestión de la afluencia masiva de refugiados, durante 2015 y 2016. En referencia a la posición de dichos actores, analizamos por un lado: la postura de la Comisión presidida por Juncker y apoyada por Merkel, defensores de los principios de responsabilidad y solidaridad europeos para con los nacionales de terceros países. Por lado, la posición de los países del Grupo de Visegrado, poniendo especial atención sobre Hungría, que tuvo un rol de liderazgo en el grupo. Estos países se mostraron proclives a “externalizar el problema” desde una postura anti-inmigrante y euroescéptica. A lo largo de la crisis argumentaron en contra del reparto obligatorio de la carga de los solicitantes de asilo en toda la UE, del reasentamiento de refugiados y a favor de los asilos extraterritoriales e insistieron en que la toma de decisiones sobre la concesión de un permiso de residencia debe permanecer en manos de los gobiernos nacionales.

El reclamo de la Comisión se basaba en que mientras que los miembros de Schengen comparten los beneficios de las fronteras comunes, no comparten las cargas por igual, lo que dejó a Estados como Italia y Grecia incapaces de lidiar con el problema. Esto puso a los solicitantes de asilo en peligro innecesario y amenazó la existencia de la zona de Schengen. Además, el Ejecutivo de la UE señaló que esta actitud del V-4 era contraria a los valores europeos que históricamente se habían profesado, por lo cual los comportamientos xenófobos debían ser desafiados, en lugar de ser simplemente aceptados o instrumentalizados para fines innobles (Tallis, Šimečka and Jan, 2015), como sucedió por ejemplo con el Referéndum en Hungría de octubre de 2016.

A lo largo de su análisis, notamos que estos debates sobre la gestión del asilo giraron en torno a los principios de responsabilidad y solidaridad en sus distintas versiones. Sin embargo, pudimos observar que a su vez, estuvieron atravesados por cuestiones más pragmáticas como la defensa de la soberanía estatal, los intereses económicos nacionales así como, el empleo y la seguridad de sus ciudadanos. Por lo cual logramos constatar que los conceptos de **interés y poder** propuestos por Krasner en el marco de su teoría fueron útiles para el estudio de este caso.

Finalmente, en el tercer capítulo logramos cumplir con nuestro tercer objetivo específico de explicar las principales propuestas de reforma del SECA planteadas en 2016 y el estado de las negociaciones en 2017. Cabe aclarar que existieron ciertas dificultades a la hora de sistematizar la información recabada, dado que – como señalamos - las negociaciones sobre las reformas del sistema actualmente continúan, cada punto por separado, y hasta que no se llegue a un acuerdo sobre la totalidad de dichos puntos las modificaciones deseadas no entrarán en vigor. En relación a ello, observamos que han existido dificultades a la hora de lograr acuerdos entre la Comisión y el Parlamento Europeo, para llegar a la última instancia de decisión: el Consejo. El hecho de que

indispensablemente las modificaciones deban aprobarse en forma de paquete hace que el proceso se vuelva más lento, como sucede en especial con el Reglamento de Dublín.

Para finalizar, comprobamos que nuestra hipótesis de trabajo que sostenía que la posición común del Grupo de Visegrado en relación a la gestión del asilo en la UE fue uno de los factores claves para el planteo de una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo en 2016, efectivamente tuvo lugar. No obstante, no fue el único factor que influyó en el intento de reformar el sistema.

Para empezar, la UE comprobó que el Reglamento de Dublín no era adecuado para las situaciones de afluencia masiva de solicitantes de asilo y las decisiones del Consejo no eran suficientes para subsanar la situación de emergencia humanitaria, ni eficaces dada la oposición de varios EM a su obligatoriedad. Así como la crisis financiera dividió a la UE en un Norte “rico” y un Sur “pobre”, “la crisis de los refugiados” la dividió en un Este que no quiso recibir ni inmigrantes ni refugiados y un Oeste más receptivo, pero con ciertos reparos que se pronunciaron a partir de los ataques terroristas perpetrados en varios EM.

Como consecuencia, el quiebre progresivo de la solidaridad en la UE fue provocado, no sólo por la persistente oposición de un grupo de países - pequeños y antes poco influyentes - a las medidas obligatorias del Consejo, sino también por la decisión unilateral de un número creciente de gobiernos de Europa Central de cerrar sus fronteras nacionales para evitar los movimientos secundarios de refugiados. Se abrió un debate de fondo sobre la estrategia para gestionar el asilo, donde intentó incluso reinterpretar los principios que sustentan el SECA: la responsabilidad y la solidaridad. Las posiciones de los EM fueron muy dispares y a pesar de las múltiples presiones, la Comisión no pudo hacer cumplir las decisiones adoptadas por el Consejo en septiembre 2015 en virtud del artículo 80 del TFUE, que implicaban la aplicación de medidas obligatorias de reubicación de refugiados en todos los EM para aliviar la situación de Grecia e Italia. Para septiembre de 2017, cumplido el plazo de dos años para su consecución, éstas apenas se aplicaron, por lo que quedó demostrado que los gobiernos de los EM decidieron actuar según sus propios intereses. Más allá de los discursos a favor de los DDHH, ningún EM cumplió con las cuotas asignadas. El punto culmine se dio con la suspensión de facto de las cuotas obligatorias en la última Cumbre de la UE en diciembre de 2017, donde se abandonó la idea de obligatoriedad de las mismas a causa de la falta de acuerdo en el Consejo Europeo. Ello resultó muy significativo para el Grupo de Visegrado, que se impuso sobre la postura de la Comisión y Alemania, convirtiéndose en una fuerza política “efectiva”, como señalan Juhász, Bulcsú y Zgut (2015), a pesar de que tres de los cuatro países fueron vencidos en la votación a favor de las cuotas que se habían aprobado por mayoría cualificada dos años antes.

Puede que sea cuestión de tiempo, pero las diferencias entre los EM de la UE aún son grandes.

Aunque los países de Visegrado se dispusieran a mejorar su capacidad de acogida, aún existen factores mucho más profundos relacionados a factores culturales, étnicos, religiosos e incluso históricos, que calan hondo en las decisiones y el comportamiento de dichos Estados.

En cuanto a las negociaciones sobre las reformas, su aprobación había sido prevista para junio de 2017, pero los debates se extienden hasta la actualidad. Si se lograra aprobar el paquete de reformas, podría suceder - como sostiene Krasner - que los intereses y la búsqueda de poder de los Estados que forman parte de un régimen - en este caso del SECA - pueden conducir a un **cambio tanto en el, como del propio régimen.**

Para concluir, sostenemos que la reforma era necesaria y el debate también, en especial la discusión en torno a la idea de restaurar los valores que se perdieron en la UE, como forma de acción colectiva. Como afirma Végh (2016), el estancamiento que se generó alrededor del tema de la política de reubicación, se dio en múltiples aspectos e ilustró la complejidad de la crisis que la UE está enfrentando hoy en día. No sólo existen desacuerdos respecto a los objetivos deseados de las políticas y los resultados en materia de asilo, sino que además los EM no coinciden respecto a la forma de tomar decisiones en dicho ámbito, ni siquiera en uno de los principios clave que guían a la UE como “Unión”: la solidaridad.

Creemos que en ausencia de una Unión política respaldada por la totalidad de los EM, la transferencia de más competencias a la Comisión Europea no es viable a corto plazo, ni tampoco ningún EM será capaz de dirigir un cambio por sí solo, pero para ello es necesario eliminar las divisiones que han aumentado considerablemente entre los EM, redefinir la solidaridad en torno a las políticas de migración y asumir que la responsabilidad en la gestión del asilo debe ser compartida, y no impuesta desde arriba. Para lograr eso, creemos que lo fundamental en este momento es poder restaurar la confianza entre los EM y con las Instituciones europeas.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos oficiales de la UE

- COMISIÓN EUROPEA, (2015). “*Cómo funciona la Unión Europea. Guía del ciudadano sobre las instituciones de la UE*”. Publicaciones de la UE, Dirección general de comunicación. Disponible en: <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/9a6a89dc-4ed7-4bb9-a9f7-53d7f1fb1dae>
- COMISIÓN EUROPEA, (2015) a, “*Gestionar mejor la migración en todos sus aspectos: una Agenda Europea de Migración*”, Comunicado de prensa. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_es.htm
- COMISIÓN EUROPEA, (2015) b. “*Crisis de los refugiados: La Comisión Europea toma medidas decisivas*”, Comunicado de prensa, Estrasburgo, 9 de septiembre de 2015. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_es.htm
- COMISIÓN EUROPEA (2015) c. “*La Comisión Europea avanza en la Agenda de Migración*”, Comunicado de prensa, Bruselas, 27 mayo 2015. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_es.htm
- COMISIÓN EUROPEA, (2015)d. “*Gestión de la crisis de los refugiados: medidas operativas, presupuestarias y jurídicas inmediatas en el marco de la Agenda Europea de Migración*”, Comunicado de Prensa, 23 de septiembre. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_es.htm
- COMISIÓN EUROPEA, (2015) e. “*Una mayor responsabilidad en la gestión de la crisis de los refugiados: La Comisión Europea pone en marcha 40 procedimientos de infracción para hacer que funcione el Sistema Europeo de Asilo*”, Comunicado de prensa, Bruselas, 23 de septiembre,. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_es.htm
- COMISIÓN EUROPEA, (2015) e. “*Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el seguimiento de la reunión de los dirigentes sobre los grupos de refugiados a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales*”, Bruselas, 25 de octubre. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0676>
- COMISION EUROPEA, (2016) a. “*Crisis de los refugiados: la Comisión examina las actuaciones de 2015 y fija las prioridades para 2016*”, Comunicado de prensa, Bruselas, 13 de enero. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-65_es.htm
- COMISION EUROPEA, (2016) b. “*La Comisión presenta opciones de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y de fomento de vías seguras y legales hacia Europa Bruselas*”, Comunicado de prensa, 6 de abril de 2016. Disponible en:
- COMISIÓN EUROPEA, (2017). *Discurso sobre el Estado de la Unión Estado de la Unión 2017: la Comisión presenta las próximas medidas para una política de inmigración y asilo de la UE más firme, eficaz y justa*. Bruselas, 27 de septiembre de 2017, 27 de septiembre de 2017. Disponible en: europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3406_es.pdf
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Votaciones públicas. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/register/es/content/out/?PUB_DOC=%3E0&RESULTSET=1&DOC_SUBJECT=VOTE&i=VT&ROWSPP=25&DOC_LANCD=ES&ORDERBY=DOC_DATE%20DESC&typ=SET&NRROWS=500&DOC_YEAR=2016
- CONSEJO DE LA UE, (2016) a. “*Declaración y hoja de ruta de Bratislava*”, 16 de septiembre de 2016, Bratislava, Eslovaquia. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/media/21234/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf>
- CONSEJO DE LA UE, (2016) b. “*Reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior*”, 8 y 9 de diciembre. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2016/12/08-09/>

- CONSEJO DE LA UE, (2016) c. “*Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo El Consejo está listo para iniciar las negociaciones sobre Eurodac*”. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/12/09/asylum-system/>
- EUROBARÓMETRO, (2015). Opinión pública en la Unión Europea, Eurobarómetro 83, Comisión Europea, mayo / julio. Disponible en: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf
- EURLEX, (2007). “*Ampliación 2004: el reto superado de una UE con 25 miembros*”. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ae50017>
- EURLEX, (2015). Consultado mayo 2015. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:a11000>
- EUROSTAT, (2016). *Asylum statistics*, Eurostat, 2 de marzo, Bruselas, Bélgica. Disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics
- EUROSTAT, (2017), Estadísticas de asilo explicadas, Bruselas, Bélgica. Disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/es&oldid=353137
- GOBIERNO DE HUNGRÍA, (2015). “*Discurso del Primer Ministro Viktor Orbán en el 26º Congreso de FIDESZ, Unión Cívica húngara*”, 17 de diciembre. Disponible en: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-26th-congress-of-the-fidesz-hungarian-civic-union>
- GOBIERNO DE HUNGRÍA, (2017)a. “*The LIBE Committee’s decision is an invitation to migrants*”, 20 de octubre. Disponible en: <http://www.kormany.hu/en/government-spokesperson/news/the-libe-committee-s-decision-is-an-invitation-to-migrants>
- GOBIERNO DE HUNGRÍA, (2017)b. “*Meeting of V4 and Juncker was a success*”, 19 de octubre. Disponible en: <http://www.kormany.hu/en/prime-minister-s-office/news/meeting-of-v4-and-juncker-was-a-success>
- GOBIERNO DE HUNGRÍA, (2017)c. “*There is a ruthless witch-hunt going on against Hungary*”. 4 de diciembre- <http://www.kormany.hu/en/government-spokesperson/news/there-is-a-ruthless-witch-hunt-going-on-against-hungary>
- JUNCKER, Jean Claude, (2015). “*Estado de la Unión 2015: La hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad*”, Discurso completo sobre el Estado de la Unión (SOTEU), Comisión Europea, Estrasburgo, 9 de septiembre. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_es.htm
- JUNCKER, Jean Claude, (2016) Discurso en el Parlamento Europeo. “*UE: el estado de la Unión*”, 14 de septiembre de 2016, disponible en: <http://es.euronews.com/2016/09/14/juncker-afirma-durante-su-discurso-sobre-el-estado-de-union-que-la-ue>
- MINISTERIO DEL INTERIOR DE ESPAÑA, (2018). Reforma del SECA, Representación Permanente de Comité estratégico de inmigración, fronteras y asilo. Disponible en: <https://es-ue.org/wp-content/uploads/2018/.../INTERIOR-01-Reforma-del-SECA.doc>
- PARLAMENTO EUROPEO, (2016)a. “*Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la reforma del Reglamento de Dublín III*”, 12 de abril. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2016-0620+0+DOC+XML+V0//ES>
- PARLAMENTO EUROPEO, (2016)b. Fichas técnicas sobre la Unión Europea, Bruselas. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/atyourPRservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.1.html
- PARLAMENTO EUROPEO, (2016)c. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI%282016%29586639_EN.pdf

- PARLAMENTO EUROPEO, (2017) a. “*Reform of the Dublin system*”, resumen de la legislación europea en progreso. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI%282016%29586639_EN.pdf
- PARLAMENTO EUROPEO, (2017) b. “*Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*”. 6 de noviembre. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=%2F%2FEP%2F%2FTEXT%2BREPOR T%2BA8-2017-0345%2B0%2BDOC%2BXML%2BV0%2F%2FEN&language=EN>
- PARLAMENTO EUROPEO, (2017) c. “*Mejorar el Sistema Europeo Común de Asilo*”, 14 de julio. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170627STO78418/mejorar-el-sistema-europeo-comun-de-asilo>
- PARLAMENTO EUROPEO, (2017) d. “*La Oficina Europea de Asilo presenta su informe anual en el Parlamento*”, 21 de noviembre. Disponible en : <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20171117STO88354/la-oficina-europea-de-asilo-presenta-su-informe-anual-en-el-parlamento>
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, (2017). Informe de situación sobre la Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y Reasentamiento, 21 de marzo. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6851-2017-INIT/es/pdf>
- TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, (1992). Texto completo. Disponible en: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf
- TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA, (2009). Texto completo. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012F%2FTXT>
- UNIÓN EUROPEA, Glosario de las síntesis, EUR-Lex, Eur-lex.europa.eu, 1998-2016. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/eu_institutions.html?locale=es

Documentos oficiales y artículos de Organizaciones Internacionales y ONG

- AGENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR), (2015). “2015: El año de la crisis de refugiados en Europa”, Disponible en: <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2353-2015-12-30-16-24-16>
- AGENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) a, (2016). “*El asilo en la Unión Europea*”. Disponible en: <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/el-asilo-en-la-union-europea/>
- AGENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) b, (2016). “*Vías para la admisión de los refugiados sirios*”. Disponible en: <http://www.acnur.org/que-hace/respuesta-a-emergencias/vias-para-la-admision-de-los-refugiados-sirios/>
- AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (FRA), (2014). “*Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e migración*”, disponible en: http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_SPA.pdf
- AMNISTIA INTERNACIONAL, (2015). “*Crisis de refugiados: El cierre de las fronteras de los Balcanes deja a miles de personas separadas y varadas en Grecia*”, 20 de noviembre. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2015/11/refugee-crisis-balkans-border-blocks-leave-thousands-segregated-and-stranded-in-greece/>

- CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS, (1951). ONU, Ginebra, Suiza. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/documentos/bdl/2001/0005>
- FELLER, Erika, (2001). “Cincuenta años de protección internacional de los refugiados - Los desafíos de la protección ayer, hoy y mañana”, Revista Internacional de la Cruz Roja, 30 de septiembre. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdq4h.htm>

Publicaciones especializadas y artículos periodísticos

- 20 MINUTOS, (2017) a. “Malta urge a Unión Europea a una “política holística” migratoria”. 18 de enero. Disponible en: <https://www.20minutos.com.mx/noticia/180131/0/malta-urge-a-union-europea-a-una-politica-holistica-migratoria/>
- 20MINUTOS, (2017). “Bruselas actuará contra Hungría, Polonia y República Checa por no acoger a refugiados”, 13 de junio. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/3063627/0/comision-europea-infraccion-hungria-polonia-republica-checa-acogida-refugiados/#xtor=AD-15&xts=467263>
- 24MATINS, (2017). “No hay solidaridad “a la carta” con migrantes, advierte la UE a Hungría”, 1 de septiembre. Disponible en: <https://www.24matins.es/topnews/portada/no-hay-solidaridad-a-la-carta-con-migrantes-advier-te-la-ue-a-hungria-19028>
- ABC INTERNACIONAL, (2016). “República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia dan tres meses a Grecia para frenar la llegada de refugiados”, 15 de febrero. Disponible en: http://www.abc.es/internacional/abci-republica-checa-eslovaquia-hungria-y-polonia-tres-meses-grecia-para-frenar-llegada-refugiados-201602152019_noticia.html
- ABELLÁN, Lucía, (2015). “El sueño europeo se ha desvanecido”, entrevista a Dimitris Avramopoulos, El País, 11 de noviembre de 2015. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2015/11/11/actualidad/1447229778_082129.html
- ABELLÁN, Lucía, (2016). “La UE debate ofrecer a los socios que no quieren refugiados pagar o ayudar en las expulsiones”, 18 de noviembre, El País, Madrid, España. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/11/18/actualidad/1479470878_736205.html
- ABELLÁN, Lucía, (2017). “El reparto de refugiados en la UE termina con un cumplimiento ínfimo”. El País, 27 de septiembre. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/09/26/actualidad/1506453916_188550.html
- BARBÉ, Esther (1989), “Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (La teoría del régimen internacional)”, Afers Internacionals, núm. 17, pp. 55-6, CIDOB, Barcelona, España.
- BENAVIDES, Lourdes (2009). “El régimen internacional del “nuevo humanitarismo”, Revista Relaciones Internacionales, núm. 11, junio de 2009, GERI – UAM. España. Borja
- BORJA FERNÁNDEZ BURGUEÑO, (2017). “La transposición de la Directiva de Procedimientos de Asilo y la efectividad coercitiva de las decisiones de infracción de la Comisión Europea”. Disponible en: http://www.riem.es/lib/pdf/esp/ART_17_4_003.pdf
- CORRAL GUERRERO, Luis, (2000), “La Unión Europea: sus principios y naturaleza”, Cuadernos de Estudios Empresariales, ISSN: 1131-6985, Universidad Complutense, Madrid, España. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CESE/article/viewFile/CESE0000110061A/10002>
- DE LUCAS, Javier, (2016), “Refugiados: preguntas y respuestas ante una crisis que no es coyuntural”, Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, N° 132, pág. 17-30, España. Disponible en:

- DEUTSCHE WELLE, (2016). *“Estados de Visegrád: política propia de refugiados”*, 15 de febrero. Christoph Hasselbach. Disponible en: <http://www.dw.com/es/estados-de-visegr%C3%A1d-pol%C3%ADtica-propia-de-refugiados/a-19050502>
- DEUTSCHE WELLE, (2017). *“Se reduce a la mitad el número de peticiones de asilo UE”*, 30 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://www.dw.com/es/se-reduce-a-la-mitad-el-n%C3%BAmero-de-peticiones-de-asilo-ue/a-41982083>
- DEUTSCHE WELLE, (2017) b. *“Presidencia maltesa de la UE, clave para crisis migratoria”*, 2 de enero. Disponible en: <http://www.dw.com/es/presidencia-maltesa-de-la-ue-clave-para-crisis-migratoria/a-36970328>
- EFE, (2018). *“La UE sigue apostando por acordar su reforma sobre el asilo común para junio”*, 25 enero. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/la-ue-sigue-apostando-por-acordar-su-reforma-sobre-el-asilo-comun-para-junio/10001-3503952>
- EL COMERCIO, (2017). *“Discusiones sobre política migratoria siguen en punto muerto en la UE”*. 14 de diciembre. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politicamigratoria-unioneuropea-refugiados-cumbre-bruselas.html>
- EL CONFIDENCIAL, (2017)a. *“Deterioro democrático: Bruselas presiona más a Hungría con los ojos en Polonia”*, 14 de julio. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-07-14/deterioro-democratico-bruselas-presiona-mas-a-hungria-con-los-ojos-puestos-en-polonia_1415064/
- EL CONFIDENCIAL, (2017)b. *“Hungría exige a la UE que pague la mitad de la valla antirrefugiados”*, 1 de septiembre. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-09-01/hungria-exige-ue-pagar-valla-antirefugiados_1436888/
- EL CONFIDENCIAL, (2017)c. *“La justicia frena los pies a Eslovaquia y Hungría: deben aceptar refugiados”*, 6 de septiembre. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-09-06/la-justicia-frena-los-pies-a-hungria-y-eslovaquia-tienen-que-aceptar-el-reparto-de-refugiados_1439126/
- EL DIARIO, (2016). *“El debate sobre el futuro régimen de asilo revela que persisten diferencias en la UE”*, Bruselas, 12 de diciembre. Disponible en: http://www.eldiario.es/politica/debate-regimen-persisten-diferencias-UE_0_588991864.html
- EL ESPAÑOL, (2017). *“La UE rechaza el recurso de Hungría contra las cuotas de refugiados”*, 26 de julio. Disponible en: https://www.elespanol.com/mundo/europa/20170726/234226893_0.html
- EL PAÍS, (2015) a. *“Merkel, Hollande y Juncker impulsan las cuotas obligatorias de refugiados”*. 4 de septiembre. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/03/actualidad/1441308238_619999.html
- EL PAÍS, (2015) b. *“Preparamos una reforma del sistema de asilo para el año próximo”*, 25 de septiembre 2015, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/25/actualidad/1443165246_153686.html
- EL PAÍS, (2015) c. *“La UE acepta repartir a 40.000 inmigrantes pero sin imponer cuota”*. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/24/actualidad/1435153399_544592.html
- EL PAÍS, (2015) d. *“La UE fracasa en pactar el reparto de 40.000 refugiados en julio”*, 22 de julio Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/07/20/actualidad/1437400557_214743.html
- EL PAÍS, (2015) e. *“Berlín y París alertan del riesgo de las respuestas nacionalistas ante la crisis”*, 8 de octubre Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/07/actualidad/1444223254_424025.html

- EL PAÍS, (2016) a. “Las rutas de huida de los refugiados”, 15 de marzo. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2016/03/14/actualidad/1457993864_082299.html
- EL PAÍS, (2016) b. “La Comisión confirma las multas disuasorias por no acoger refugiados”, Bruselas, Bélgica, 4 de mayo. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/05/04/actualidad/1462373383_590472.html
- EL PAÍS, (2017) a. “*El reparto de refugiados en la UE termina con un cumplimiento ínfimo*”, 27 de septiembre. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/09/26/actualidad/1506453916_188550.html Ver también Informe de Pew Center. Disponible en: <http://www.pewglobal.org/2017/09/20/a-million-asylum-seekers-await-word-on-whether-they-can-call-europe-home/>
- EUROPA PRESS, (2015). “*Los afganos, segundo grupo en llegadas y peticiones de asilo, no entran en los cupos de la Comisión Europea*”, 29 de septiembre, Madrid, España. Disponible en: <http://www.europapress.es/sociedad/noticia-afganos-segundo-grupo-llegadas-peticiones-asilo-no-entran-cupos-comision-europea-20150929144007.html>
- EUROPA PRESS, (2016) a. “*Los 28 exploran “alternativas” a la reubicación de refugiados como “solidaridad efectiva”*”, 18 de noviembre, Bruselas, Bélgica. Disponible en: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-28-exploran-alternativas-reubicacion-refugiados-solidaridad-efectiva-20161118115408.html>
- EUROPA PRESS, (2016) b. “*Bruselas espera acuerdo sobre la revisión de las reglas de asilo para junio de 2017*”, 18 de noviembre, Bruselas, Bélgica. Disponible en: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-bruselas-espera-acuerdo-revision-reglas-asilo-junio-2017-20161118175501.html>
- EURACTIV, (2015). “*Las solicitudes de asilo en UE crecieron un 123 % en 2015, hasta 1,25 millones*”. 4 de marzo. Disponible en: http://euroefe.euractiv.es/1311_actualidad/3665606_las-solicitudes-de-asilo-en-ue-crecieron-un-123-en-2015-hasta-1-25-millones.html
- EUROPA.EU, (2017) “*Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice*”, Press release, 7 de diciembre. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_en.htm
- FERNANDEZ ROZAS, José Carlos, (2015). “*La agenda Europea de migración se despliega muy lentamente*”, La Ley Unión Europea, N° 29, 30 de sep. de 2015, Editar LA LEY, Madrid, España.
- FLORES, Gabriel, (2016). “*La UE en Bratislava: a grandes males, ningún remedio*”, Nueva Tribuna, 18 de septiembre. Disponible en: <http://www.nuevatribuna.es/articulo/europa1/ue-bratislava-grandes-males-ningun-remedio/20160918133913131841.html>.
- GARRIDO, Vicente (2003). “*La dimensión este de la Unión Europea Central*”, libro “La Configuración de la Nueva Europa: aspectos políticos, institucionales y estratégicos”. Coord. Vicente Garrido Rebolledo, Universidad Francisco de Vitoria, España.
- GONZÁLEZ ENRIQUEZ, Carmen, (2002). “*La ampliación de la UE vista desde el Este. Expectativas, experiencias, decepciones y euroentusiasmo*”, Real Instituto Elcano, Madrid, España. Disponible en: [http://biblioteca.ribei.org/165/1/La ampliacion%20de_la_UE vista desde el Este.pdf](http://biblioteca.ribei.org/165/1/La_ampliacion%20de_la_UE_vista_desde_el_Este.pdf)
- GONZÁLEZ ENRIQUEZ, Carmen, (2015a), “*La crisis de los refugiados y la respuesta europea*”, Real Instituto Elcano, Madrid, España. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/720dbb004a9fd99f84e48e207bacc4c/ARI67-2015-GonzalezEnriquez-Crisis-refugiados-respuesta-europea.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=720dbb004a9fd99f84e48e207bacc4c>
- GONZÁLEZ ENRIQUEZ, Carmen, (2015b) “*La crisis del Mediterráneo*”, Real Instituto Elcano, Madrid, España. Disponible en:

- GONZÁLEZ ENRIQUEZ, Carmen, (2016). “Schengen: un bien colectivo que nadie defiende”, Real Instituto Elcano, Madrid, España, Disponible en:
- GORTÁZAR ROTAECHE, Cristina, (2016). “La crisis de los refugiados, la hora de Europa”, Real Instituto Elcano, Madrid, España. Disponible en:
- HUFFINGTON POST, (2015) “Migrantes y refugiados: cronología de la crisis humanitaria en Europa”. Disponible en: http://www.huffingtonpost.es/2015/08/31/migrantes-refugiados-cronologia_n_8064262.html
- HUFFINGTON POST, (2017). “Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría se unen para no aceptar refugiados”, 12 de junio. Disponible en: https://www.huffingtonpost.es/2017/06/12/polonia-republica-checa-eslovaquia-y-hungria-se-unen-para-no-a_a_22137998/
- ILLIES, María, (2009), “La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases”, Real Instituto Elcano, Madrid, España. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/dt38-2009
- JUHÁSZ, Attila, BULCSÚ, Hunyadi, ZGUT, Edit, (2015). “Focus on Hungary: Refugees, Asylum and Migration”. Heinrich-Böll-Stiftung y Political Capital Kft, Praga, República Checa. Disponible en: <https://www.boell.de/sites/default/files/2015-focus-on-hungary-refugees-asylum-migration.pdf>
- KRASNER, Stephen D., (1982). “Structural Causes and Regime Consequences. Regimes as Intervening variables”, en Stephen D. Krasner (Comp.), International Regimes, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, Estados Unidos.
- KRASNER, Stephen D., (2001). “Sovereignty”, Foreign Policy, enero - febrero, págs: 20-29, ISSN: 00157228, Washington, Estados Unidos. Disponible en: http://www.columbia.edu/itc/sipa/S6800/courseworks/sovereignty_krasner.pdf
- LA RAZÓN, (2015). “Los atentados de París cierran las puertas de Europa”, 29 de noviembre. Disponible en: <http://www.larazon.es/internacional/los-atentados-de-paris-cierran-las-puertas-de-europa-DC11313572>
- LA VANGUARDIA, (2015). “Chequia viola los derechos humanos de los refugiados, denuncia la ONU”, Redacción, 22 de octubre. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20151022/54438295212/onu-violaciones-derechos-refugiados-republica-checa-islamofobia-milos-zeman-chequia.html>
- LÓPEZ, Nuria, (2016). “Los desafíos de la Unión Europea en la crisis de los refugiados”, El Mundo, España, 8 de enero. Disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/01/08/5677a16246163f5e3f8b45c3.html>
- LÓPEZ GARRIDO, Diego, (2016), “La Tormenta perfecta”, en “El estado de la Unión Europea. La encrucijada política de Europa”, Fundación Alternativas y Friederich Ebert Stiftung, Madrid, España.
- MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J., (2012) “Instituciones y derecho de la Unión Europea”, España, Ed. Tecnos.
- MARÍÑO MENENDEZ, Fernando, y otros, (1995). “El asilo y sus modalidades en Derecho Internacional”, en libro “Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio”, Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales. Ed. V.A. Impresores, Madrid, España.
- 24 MATINS.ES, (2017). “La UE gana la batalla legal con los países contrarios a acoger refugiados”. 6 de septiembre. Disponible en: <https://www.24matins.es/topnews/portada/la-justicia-europea-rechaza-los-recursos-de-hungria-y-eslovaquia-contra-el-plan-de-acogida-de-refugiados-19789>

- MORILLAS, Pol, (2015), “*Se ahonda la división entre oeste y este*”, Europa ante la crisis refugiados: 10 efectos colaterales, Fundación CIDOB, Barcelona, España. Disponible en: http://www.cidob.org/articulos/monografias/refugiados/se_ahonda_la_division_entre_oeste_y_este
- NEFRAMI, Eleftheria, (2011). “*Reparto de las competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros en materia de inmigración*”. Dirección General de Políticas Interiores, Departamento temático C: Derechos de los ciudadanos y asuntos constitucionales, Libertades civiles, justicia y asuntos de Interior. Bruselas, Bélgica. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT\(2011\)453178_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT(2011)453178_ES.pdf)
- NUGENT, Neil, (2010). “*The Government and politics of the European Union*”, Ed. Palgrave Macmillan, Londres, Gran Bretaña.
- ONGHENA, Yolanda, (2015a). “*La crisis de valores: la propia Unión Europea en tela de juicio*”, en “Europa ante la crisis de los refugiados, 10 efectos colaterales”, Centro de Documentación Internacional de Barcelona (CIDOB), Barcelona, España. Disponible en:
- ONGHENA, Yolanda, (2015b). “*¿Migrantes o refugiados?*”, Centro de Documentación Internacional de Barcelona (CIDOB), Barcelona, España. Disponible en:
- PEREZ, Claudi, (2016) a. “*La crisis de refugiados amenaza con crear una UE de dos velocidades*”, El País Internacional, Madrid, España. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/01/23/actualidad/1453582438_640089.html
- PEREZ, Claudi, (2016) b. “*Bruselas propone una agencia federal que centralice las peticiones de asilo*”, Bruselas, Bélgica, 6 de abril. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/04/05/actualidad/1459880718_021070.html
- PEREZ, Claudi, (2016) c. “*Bruselas lanza su plan para poner en marcha un sistema de asilo común*”, El País, 6 de abril, Bruselas, Bélgica. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/04/06/actualidad/1459966672_892732.html
- PRIETO, Beatriz, (2016). “*Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados*”. Real Instituto Elcano, Madrid, España. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari25-2016-prieto-hotspots-eslabon-debil-gestion-crisis-refugiados
- PRIETO GODOY, Carlos Alberto, (2012). “*Ejercicio del derecho de asilo en la normativa comunitaria y nacional*”, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, España. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/15041/1/T33713.pdf>
- RIVAS, Luis, (2016). “*Bratislava: Europa aplaza las soluciones a su crisis*”, 19 de septiembre, Sputnik News. Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/firmas/201609191063564933-cumbre-union-europea-eslovaquia/>
- RTVE, (2015). “*Alemania suspende el protocolo de Dublín para agilizar las peticiones de asilo de refugiados sirios*”, 25 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20150825/alemania-suspende-protocolo-dublin-para-agilizar-peticiones-asilo-refugiados-sirios/1205801.shtml>
- RTV, (2016). “*Tusk plantea implantar un sistema "rápido y a gran escala" para expulsar a los inmigrantes que lleguen a Grecia*”. 3 de marzo. Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20160303/crisis-refugiados-tusk-inmigrantes-economicos-no-vengan-europa/1312061.shtml>
- SANAHUJA, José Antonio (2012), “*Las cuatro crisis de la Unión Europea*”, Anuario CEIPAZ, ISSN 2174-3665, N°. 5, 2012-2013, págs. 51-84, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Madrid. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/37358/1/ANUARIO%202012-Sanahuja.pdf>

- SANAHUJA, José Antonio, (2016) *“La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y diplomacia de chequera”*, Retos inaplazables en el sistema internacional, Anuario CEIPAZ 2015 – 2016, págs. 71-105, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Madrid. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/37328/1/3.SANAHUJA-Anuario%20CEIPAZ15-16.pdf>
- SPUTNIKNEWS, (2017) a. *“Polonia advierte que no acatará resolución judicial sobre el alojamiento de inmigrantes”*. 7 de septiembre. Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/europa/201709071072175688-ue-refugiados-cuotas/>
- SPUTNIKNEWS, (2017) b. *“Grupo de Visegrado, a favor de defensa de fronteras y en contra cuotas de refugiados”*, 14 de diciembre. Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/europa/201712141074763161-ue-seguridad-fronteriza-migrantes/>
- SUANZES, Pablo R., (2015). *“La rebelión del Este fractura la cumbre sobre refugiados en Bruselas”*, El Mundo, 23 de septiembre. Disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/23/5602f8b6ca47417d5f8b45ae.html>
- SUANZES, Pablo, (2017)a. *“Donald Tusk aboga por eliminar las cuotas obligatorias de refugiados: “Han dividido mucho y no son efectivas”*. 12 diciembre, El Mundo. Disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/12/12/5a30117922601da2528b460b.html>
- SUANZES, Pablo, (2017)b. *“Los halcones de Visegrado imponen su ley en la Unión Europea”* 14 de diciembre, El Mundo. Disponible: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/12/14/5a32d89bca47412c2e8b45f2.html>
- TALLIS, Benjamin, ŠIMEČKA, Michal and JAN, Daniel, (2015). *“Europe’s migration crisis: an alternative view from central Europe, European Union needs a debate on migration”*, 13 de mayo. Disponible en : <http://visegradinsight.eu/europes-migration-crisis-an-alternative-view-from-central-europe-130515/>
- TELESUR TV, (2017). *“Hungria termina construcción de segundo cerco en frontera Serbia”*, 28 de abril. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Hungria-termina-construccion-de-segundo-cerco-en-frontera-serbia-20170428-0020.html>
- THE ECONOMIST, (2015). *“Charlemagne: A walk down solidarity street”*, 13 de junio. Disponible en: <https://www.economist.com/news/europe/21654064-migration-crisis-will-test-one-europes-dearest-values-walk-down-solidarity-street>
- URBÁN, Martín y DONAIRE, Gonzalo, (2016). *“Disparen a los refugiados. La construcción de la Europa Fortaleza”*, Barcelona, España, Ed. Icaria Antrazyt.
- VALERO, Carmen, (2016). *“El referéndum de Orbán, un desafío a la Unión Europea”*, El Mundo, 2 de octubre, Budapest, Hungría. Disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/10/02/57efa243ca474100518b462c.html>
- VARGAS GÓMEZ URRUTIA, Marina, (2015) *“Asilo, Refugio y Protección Internacional. Acerca de las deficiencias del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) ante la crisis de los refugiados”*, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Disponible en: <http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:DptoDEMP-FDER-DIP-Mvargas48>
- VÉGH, Zsuzsanna, (2016). *“Flexible solidarity: Intergovernmentalism or differentiated integration: the way out of the current impasse”*, Center for European Neighborhood Studies, Central European University, 19 de diciembre. Disponible en: <http://visegradinsight.eu/flexible-solidarity/>
- VILLAR, Santiago, (2015). *“La política de refugiados en la Unión Europea”*, Centro de Documentación Internacional de Barcelona (CIDOB), Barcelona, España, disponible en:
- VILLAR, Santiago, (2017). *“Refugiados e (in)solidaridad en la UE: la no aplicación de la Directiva 2001/55/CE”*. Centro de Documentación Internacional de Barcelona (CIDOB), Barcelona, España, Disponible en:

https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/documents_cidob_nueva_epoca/refugios_e_in_solidaridad_en_la_ue_la_no_aplicacion_de_la_directiva_2001_55_ce

- VIMONT, Pierre, (2016). “*Migration in Europe: Bridging the Solidarity Gap*”, 12 de septiembre. Disponible en: <http://carnegieeurope.eu/2016/09/12/migration-in-europe-bridging-solidarity-gap-pub-64546>
- VISEGARD POST, (2017). “*Juncker negotiates with the V4*”. 21 de octubre Disponible en: <https://visegradpost.com/en/2017/10/21/juncker-negotiates-with-the-v4/>
- WASHINGTON POST (2015). “*Denmark puts ad in Lebanese newspapers: Dear refugees, don't come here*”, 7 de septiembre. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/09/07/denmark-places-an-advertisement-in-lebanese-newspapers-dear-refugees-dont-come-here/?noredirect=on&utm_term=.9c2deeea1bd6
- YAHOO, (2015). “*Hungary's anti-immigration campaign sparks controversy*”, 8 de junio. Disponible en: <https://www.yahoo.com/news/hungarys-anti-immigration-campaign-sparks-controversy-174317745.html>
- 14 Y MEDIO, (2015). “*Hungría pide hablar claro con África y no ver la migración como algo positivo*”, 12 de noviembre, La Valeta, Malta. Disponible en: http://www.14ymedio.com/internacional/Hungria-hablar-Africa-migracion-positivo_0_1888011187.html