

Núm. 43 / Curs 2016-2107

¿Por qué colapsó el Sistema Europeo Común de Asilo?

Manuela Hock Medina

QUADERNS DE RECERCA (Bellaterra)

MÀSTER UNIVERSITARI EN INTEGRACIÓ EUROPEA

Núm. 43

Curs 2016-2017

© Facultat de Dret (Universitat Autònoma de Barcelona)

© Manuela Hock Medina

ISSN 2014-153X

Coordinadora de la col·lecció: Dra. Cristina Blasi Casagran, Universitat Autònoma de Barcelona

Cristina.Blasi@uab.cat

Aquesta col·lecció recull una selecció d'investigacions dutes a terme per estudiants del Màster Universitari en Integració Europea. Previ a la seva publicació, aquests treballs han estat tutoritzats per professors amb grau de doctor de diverses especialitats i han estat avaluats per un tribunal compost per tres docents distints del tutor.

Les llengües de treball son castellà, català, anglès i francès

Esta colección recoge una selección de investigaciones realizadas por estudiantes del Máster Universitario en Integración Europea. Previa a su publicación, los trabajos de investigación han sido tutorizados por profesores con grado doctor de diversas especialidades y han sido evaluados por un tribunal compuesto por tres docentes distintos del tutor.

Les langues de travail son catalán, castellano, inglés y francés

This collection includes a selection of research by students of Master in European Integration. Prior to publication, the research papers have been tutored by teachers of with various specialties doctor degree and have been assessed by a commission composed of three different teachers tutor.

Working languages: Catalan, Spanish, English and French

Cette collection comprend une sélection de recherches par des étudiants de Master en intégration européenne. Avant la publication, les travaux de recherche ont été encadrés par des enseignants docteurs de diverses spécialités et après ont été évaluées par un tribunal composé de trois professeurs différents du tuteur.

Langues de travail: catalan, castillan, anglais et français

¿POR QUÉ COLAPSÓ EL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO?

Autora: Manuela Hock Medina

Màster Oficial en Integració Europea,
UAB, edició 2016-2017

Tutora: Dra. Montserrat Pi Llorens

RESUM/RESUMEN/ABSTRACT: En este trabajo se analizan los diferentes factores que hicieron colapsar el Sistema Europeo Común de Asilo. Entender el fracaso de la respuesta de la UE ante la crisis de refugiados requiere, sin duda, hacer un repaso por las diferentes etapas que han permitido la configuración de una política común de asilo. Este análisis nos permitirá detectar los principales problemas que obstaculizaron la puesta en marcha de una respuesta a la altura del discurso europeo. Este enfoque nos proporcionará las herramientas necesarias para comentar la propuesta de reforma que presentó la Comisión en junio del 2016 ante el fracaso inminente del sistema.

RESUM EN CATALÀ: En aquest treball s'analitzen els diversos factors que van fer col·lapsar el Sistema Europeu Comú d'Asil. Entendre el fracàs de la resposta de la UE davant la crisi de refugiats requereix, sens dubte, fer un repàs per les diferents etapes que han permès la configuració d'una política comuna d'asil. Aquest anàlisi ens permetrà detectar els principals problemes que van obstaculitzar la posada en marxa d'una resposta a l'alçada del discurs europeu. Aquest enfocament ens proporcionarà les eines necessàries per comentar la proposta de reforma que va presentar la Comissió el juny del 2016 davant del fracàs imminent del sistema.

KEYWORDS: Política Común de Asilo - Crisis de refugiados - Unión Europea - Reforma del SECA - Derechos Humanos.

PARAULES CLAU: Política Comú d'asil - Crisi de refugiats - Unió Europea - Reforma del SECA - Drets Humans.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
I. MARCO CONCEPTUAL	10
II. PRIMEROS PASOS HACIA UNA POLÍTICA COMÚN DE ASILO	13
II.1. <i>Repaso histórico: Regulación pre-Lisboa</i>	13
II.1.i DE UN IDEAL PURAMENTE ECONÓMICO HACIA UN PROYECTO MÁS AMBICIOSO.....	13
II.1.ii. DE UNA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL AL ESTABLECIMIENTO DE UNOS MÍNIMOS COMUNES	15
II.2. <i>Definición de estrategias y primeros desarrollos normativos en materia de Asilo</i> ..	17
II.2.i: PRIMEROS PASOS EN EL DESARROLLO NORMATIVO.	17
II.2.ii: OTROS INSTRUMENTOS IMPORTANTES	19
III. EL DERECHO DE ASILO EN LA UE: MARCO NORMATIVO VIGENTE	21
III.1. <i>Regulación Post-Lisboa</i>	21
III.2. <i>Sistema Europeo Común de Asilo, SECA</i>	24
III.2.i. “PACK DE MEDIDAS 2013”	24
III.2.ii. ESPECIAL REFERENCIA A DUBLÍN III	26
IV. PRINCIPALES PROBLEMAS Y RETOS DEL SISTEMA ACTUAL: LECCIONES APRENDIDAS.....	29
IV.1 <i>Fracaso del Sistema Dublín</i>	29
IV.2. <i>Comentario sobre las llamadas ‘devoluciones en “caliente” y otras medidas de contención</i>	32
IV.2.i MEDIDAS QUE NO SE AJUSTAN A LOS DDHH.....	32
IV.2.ii. ESPECIAL REFERENCIA A ESPAÑA.....	34
IV.3 <i>Reforma del SECA</i>	36
IV.3.i: INICIO DEL PROCESO DE REFORMA Y PROPUESTA DE COMISIÓN.....	36
IV.3.ii. CONSECUENCIAS PREVISIBLES	38
CONCLUSIONES	40
BIBLIOGRAFÍA	42

Le monde nous regarde. L'histoire nous attend.

Luc Besson – La Grande Illusion¹

¹ El cineasta francés Luc Besson escribió una carta pública en su red social Facebook, un día antes de las elecciones presidenciales francesas donde denuncia lo que, según él, es la Gran Estafa del Frente Nacional. Texto disponible en: <<https://www.facebook.com/LucBessonOfficial/posts/1528689927175759:0>> [Última vista: 23/06/2017]

INTRODUCCIÓN

Huir para sobrevivir. Esta es la realidad a la cual se ven confrontadas en la actualidad 65 millones de personas que han dejado de lado todo lo que tenían para refugiarse en un lugar más seguro, incluso cuando esto implica hacer travesías terroríficas. Si bien es cierto que las cifras han ido en constante aumento desde la década de los 90, los números se han multiplicado de manera exponencial en los últimos años. Pese a que la inmigración forzada ha sido una realidad latente a lo largo de toda la historia, el éxodo humano que estamos presenciando al día de hoy es, según las estadísticas, el más importante desde la Segunda Guerra Mundial. La diferencia es, sin duda, que por paradójico que parezca, nunca el mundo ha estado más avanzado en lo que respecta a la protección de los Derechos Humanos (DDHH). Nunca ha habido tantas herramientas y compromisos internacionales para asegurar aquellos derechos que son inherentes a las personas, única y exclusivamente por su condición de ser humano. Y aún así, estamos frente a una verdadera crisis humanitaria, transmitida en directo por todos los medios de comunicación y pese a todo, ninguna respuesta parece atender realmente a la urgencia de la situación. Todo se queda corto.

Las atrocidades de la Segunda Guerra mundial sirvieron de base para construir toda una serie de pactos internacionales que buscaban garantizar, a partir de ese momento, un catálogo de derechos universales exigibles y aplicables a todas las personas, por el simple hecho de ser personas. Fue a partir de ese momento que se cristalizó en el Derecho Internacional Público el derecho de asilo. El artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. Yendo todavía más lejos en este compromiso, en 1951 se adoptó la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados donde se asumió un deber de protección internacional frente a los refugiados. Esta Convención sirvió para acotar la definición de refugiado y, así mismo, estipular una lista de derechos mínimos exigibles por cualquier persona que se encuentre en esta situación. Unos años más tarde, concretamente en 1967, se acordó un Protocolo Adicional a la Convención, cuya aportación principal fue, básicamente, suprimir la barrera temporal de la Convención original cuyo texto se había adaptado a

los refugiados de la posguerra . Con el paso de los años, el derecho de asilo se ha asentado como un derecho humano de gran relevancia. Al día de hoy, la Convención del 51 y su Protocolo Adicional han sido ratificados por 146 Estados . Incluso, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desarrolló una agencia especializada, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), cuya función básica es velar por los refugiados y promover, dentro de los países, soluciones duraderas. A mayor abundamiento, el derecho de asilo ha sido objeto de consolidaciones regionales y por eso no es de extrañar que se contemple tanto en la Convención Americana de los Derechos Humanos de 1969 en el artículo 22.7 como en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el artículo 18. Queda pues expuesto que el derecho al cual haremos mención en este trabajo goza de un importante reconocimiento y tiene a su disposición instrumentos jurídicos que protegen su aplicación.

Desplazamiento forzoso y asilo son dos fenómenos que van de la mano. El asilo es otro ejemplo más de esos derechos que se reconocieron en ansias de proteger a la población civil vulnerable, primera víctima de cualquier conflicto armado o abuso del poder. Tristemente, pese a ser un derecho reconocido en un Tratado específico, el discurso varía mucho de la realidad y esos compromisos, que un día se asumieron con tanta decisión, se están tambaleando peligrosamente mientras mueren cientos y cientos de personas. ¿Qué papel juega la UE en la crisis de refugiados? ¿Por qué todas las críticas la tienen en el punto de mira? Pues bien, no se puede negar que la UE ha liderado en los últimos años el papel de promotor de los DDHH a nivel global. Este papel de actor líder, sumado a todos los compromisos asumidos –sin obviar, claro está, la cercanía geográfica– hacen que las expectativas estén puestas sobre la respuesta de la Unión. Los últimos dos años de experiencia no han sido precisamente el reflejo de una Europa unida por la protección internacional de los refugiados. Al contrario, tal y como apunta el Centro de Información Documentación internacionales en Barcelona (CIDOB) “a raíz de la crisis de refugiados actual, se ha generado la sensación de que la legislación europea se ha visto colapsada ante semejante escenario y que la falta de solidaridad interna y externa es preocupante” .

El planteamiento anterior nos lleva automáticamente a preguntarnos sobre los motivos que hicieron colapsar el sistema común de asilo, diseñado por la UE como parte de su política migratoria. Estudiar el derecho de asilo dentro de la UE es muy interesante, por un lado, por el papel principal que juega la Unión en la geopolítica actual. Pero es que además, desde el punto de vista jurídico, la puesta en marcha de un plan regional común de asilo es una novedad sin precedentes que merece, sin duda alguna, toda la atención.

A partir de estas consideraciones, la memoria constará de cinco apartados que nos darán las herramientas para responder a la pregunta planteada. En una primera parte, más introductoria, haremos un repaso de los conceptos más importantes que rodean el derecho de asilo. Una vez revisado el marco teórico, nos adentraremos en las diferentes etapas de la construcción del derecho de asilo dentro de la UE. Esto nos llevará directamente a un tercer apartado donde expondremos el marco normativo vigente. A continuación, expondremos los fallos más importantes que se han evidenciado, tanto en el propio sistema como en la aplicación del mismo, para finalizar con una reflexión sobre la propuesta de reforma recientemente planteada por la Comisión. La metodología que se ha seguido para responder a la pregunta ha sido, como en toda investigación jurídica, el estudio del derecho originario así como los diferentes instrumentos de derecho derivado. Además, al tratarse de un terreno tan político, juegan un papel muy importante las promesas y declaraciones, que aunque no vinculantes, denotan la posición de las partes. Por último, como no podía ser de otra manera, se ha prestado especial atención a la doctrina y comunicados de los principales actores que participan en la regulación y gestión del asilo.

I. Marco Conceptual

El hecho de migrar hacia un lugar mejor, sin entrar en lo que entendemos por mejor, es un comportamiento natural; presente en todas las etapas de la historia, y como tal, es un factor que en ningún caso puede obviar la política exterior. Tal y como apuntaría el Consejo Europeo años más tarde, “las migraciones internacionales son una realidad que perdurará mientras subsistan, en particular, las diferencias de riqueza y desarrollo entre las distintas regiones del mundo”. Recordaba a continuación que las migraciones “pueden representar una oportunidad porque son un factor de intercambios humanos y económicos”. Sin embargo, la aplastante realidad es que “la Unión Europea no dispone de medios para acoger dignamente a todos los emigrantes que esperan hallar en ella una vida mejor”. La idea anterior recuerda las dos facetas de la inmigración. Como todo fenómeno, tiene aspectos muy positivos que tienen que incentivarse y explotarse pero, tristemente, es una situación que tiene que regularse y controlarse exhaustivamente, sobre todo cuando hablamos de movimientos migratorios masivos.

Antes de entrar en el grueso de esta memoria, merece la pena hacer una referencia, por breve que sea, sobre el alcance de los conceptos que se utilizarán a lo largo del trabajo. ‘Inmigrante’, ‘refugiado’ o ‘solicitante de asilo’ son términos que algunas veces son usados indistintamente y sin embargo, no quieren decir exactamente lo mismo. Según la Real Academia de la Lengua Española, un inmigrante es aquella persona que se desplaza a un país extranjero para radicarse en él. El término “refugiado”, por su parte, también recoge esta característica de desplazamiento pero en condiciones diferentes. Tal y como establece la Convención de Ginebra del 51 en el artículo 1.A) primer apartado, un refugiado a 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”.

En otras palabras, todos los refugiados son inmigrantes pero no todos los inmigrantes son refugiados. El estatuto de refugiado requiere que se cumpla el elemento de temor de volver al territorio. En un sentido distinto, el solicitante de asilo es aquella persona que

inicia un procedimiento para que, justamente, se le reconozca legalmente el estatuto de refugiado y así poder optar a todo el catálogo de derechos que le otorga la Convención como puede ser derecho a realizar una actividad remunerada (arts. 17 y ss.); el acceso a la Sanidad Pública (art. 23); o derecho a obtener un pasaporte (art. 28) y circular por el territorio. Según el ACNUR, un solicitante de asilo es aquella persona que dice ser refugiada pero cuya solicitud se encuentra todavía en revisión . Normalmente en los casos individuales, como podía ser por ejemplo una persecución política precisa, el procedimiento de asilo es constitutivo del estatuto de refugiado, pues la persona estará obligada a demostrar las condiciones de su país que la obligan a huir a otro Estado. No obstante, para los flujos migratorios masivos, el ACNUR ha recalcado la dificultad que representa en estas circunstancias entrevistar una a una las personas que atraviesan la frontera. Apunta en que esta etapa no es necesaria en la medida que las razones de la huida es generalmente evidente. Así, señala que “estos grupos, normalmente, son declarados refugiados « *prima facie* ».

De hecho, para lo que concierne propiamente al conflicto sirio, el ACNUR emitió un comunicado en octubre de 2013 en el que se repite esta idea según la cual para los casos de flujos migratorios masivos por el conflicto armado, deben ser considerados como refugiados a priori, sin necesidad de establecer un vínculo particular con el conflicto. El párrafo 14 del Comunicado, en particular, establece que no hace falta haber sido perseguido individualmente para cumplir con los requisitos que dan derecho a una protección internacional. En efecto, la situación para los habitantes de Siria es arriesgada por el mero hecho de vivir en algunas ciudades concretas.

El Derecho de asilo debe entenderse pues, como aquella garantía de los Derechos Humanos que prestan los Estados a aquellas personas que hayan ingresado en su territorio huyendo de su país de residencia habitual. Aunque muchas veces se presente como una facultad, lo cierto es que el compromiso internacional lo asume como un deber de protección internacional. Tal y como apunta la autora Zulima SÁNCHEZ, “el procedimiento de asilo puede concluir con dos mecanismos de protección internacional: el reconocimiento del derecho de asilo y por tanto la concesión de la condición de refugiado –máximo nivel de protección–“ o, cuando no se cumplen todos los requisitos para ser declarada como refugiada pero la persona teme de volver al territorio, “con un nivel inferior de protección: la protección subsidiaria o humanitaria derivada del

principio de no devolución en caso de riesgo . El principio de no devolución, ya reconocido por la Convención para los Refugiados en el artículo 3 apartado segundo, implica que “ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

II. Primeros pasos hacia una política común de asilo

II.1. Repaso histórico: Regulación pre-Lisboa

II.1.i De un ideal puramente económico hacia un proyecto más ambicioso

Estudiar el derecho de asilo dentro de la UE requiere sin duda alguna hacer un repaso por las diferentes fases que permitieron llegar a al Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) tal y como existe al día de hoy. En efecto, es importante entender que el SECA es aun un proyecto en plena consolidación y que en materia de asilo, inmigración y control de fronteras la UE está dando sus primeros pasos como actor unitario en la esfera internacional. Esto nos permitirá entender cuánto ha costado alcanzar un sistema común en esta materia y sobre todo, nos permitirá entender los problemas que enfrenta el sistema hoy en día.

Cuando hablamos de las diferentes etapas de la política común de asilo, podemos distinguir claramente dos períodos: Un primer momento, donde hubo un intento de armonizar las políticas nacionales de asilo y fijar unos mínimos, siempre en la lógica de la cooperación intergubernamental y, un segundo momento, impulsado sobre todo por Lisboa, donde ya podemos hablar de una verdadera cesión de competencias en este terreno hacia la UE y por ende, unas acciones comunes.

Si nos trasladamos a los orígenes, cuando se crearon las Comunidades Europeas mediante los Tratados de París y Roma, se tenía en mente un proyecto puramente económico centrado en la creación de un Mercado Común. La consecución de tal propósito conllevaba la puesta en marcha de unas libertades básicas tales como la libertad de circulación de trabajadores, libre circulación de mercancías, servicios o incluso capitales. Este proyecto sin precedente se consolidó más todavía mediante la

firma del Acta Única Europea y su posterior entrada en vigor el primero de julio de 1987 . Gracias a esta herramienta, se puso fin a las limitaciones técnicas a dichas libertades. Reforzando todavía más esta voluntad de integración, por esa misma época, más exactamente en 1985 , seis países –a saber, Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, España, los Países Bajos y Portugal– firmaron el Acuerdo Schengen por el cual se establecía la supresión de los controles en las fronteras exteriores. Así, mientras se abrían las fronteras en el interior, se creaba una frontera común exterior. Esta apertura del territorio propició un escenario de libertades nunca antes vistas, por lo que a la libre circulación se refiere, tanto para los ciudadanos de la UE como para los nacionales de otros Estados que circulan también libremente por el territorio. Esta nueva realidad puso desde un primer momento de manifiesto la necesidad de coordinar una política común para aquellas materias que implicaran el traspaso fronterizo. A partir de este momento, nace la necesidad de regular comúnmente las fronteras externas y todos aquellos fenómenos que contengan elementos transfronterizos. Aunque el trabajo hará solamente referencia al derecho de asilo como tal, no podemos perder de vista que éste último se complementa con toda una serie de medidas que componen, de forma general, la política migratoria de la UE.

Respondiendo a la situación que inevitablemente se venía encima con la apertura de fronteras, en 1990, las Comunidades Europeas firmaron el Convenio de Dublín , primera iniciativa normativa común en materia de asilo. A pesar de haber entrado en vigor siete años más tarde, el Convenio de Dublín marcaría el primer paso hacia el hoy conocido SECA. En Dublín I, tal y como se le conoce, se acordaron unos principios básicos que debían respetar todos los Estados firmantes. Entre los compromisos asumidos consta, por ejemplo, el artículo 3 por el cual “los Estados miembros se comprometen a que sea examinada toda solicitud de asilo presentada por un extranjero a cualquiera de ellos, ya sea en la frontera o en su territorio”. El mismo artículo fija que las “solicitudes de asilo serán examinadas por un solo Estado miembro” según su legislación nacional y que la resolución, tanto positiva o negativa, deberá ser reconocida por los otros Estados. Dublín I –y su posterior revisión en 2003– marcarían, al menos hasta el día de hoy, los principios rectores de la estrategia de asilo en la UE que la profesora Blanca Garcés recoge de la siguiente manera: en un primer lugar, “los

solicitantes de asilo tienen sólo una oportunidad para solicitarlo en la Unión Europea y, en caso de respuesta negativa, ésta es reconocida por todos los estados miembros” Con esto, se pretende evitar el llamado *asylum-shopping* que consiste en presentar varias solicitudes de asilo en varios Estados diferentes a la espera de la obtención de alguna solicitud favorable. El segundo principio que rige la lógica Dublín es que “son los criterios de distribución establecidos por Dublín, y no la preferencia de los propios solicitantes, los que determinan qué Estado miembro debe hacerse responsable de examinar cada solicitud; Por último, Dublín se basa en la idea según la cual los solicitantes de asilo pueden ser "transferidos" al Estado miembro que les haya sido asignado” .

II.1.ii. De una cooperación intergubernamental al establecimiento de unos mínimos comunes

El primero de noviembre de 1993, cuando entró en vigor el Tratado de Maastricht, donde se creó la UE como tal, se reformó por completo su estructura inicial. Fue justamente a partir de ese momento cuando se configuró una UE fundada sobre tres pilares básicos –a saber, las Comunidades Europeas como tal, la Política Exterior y de Seguridad Común y por último, un tercer pilar basado en la cooperación intergubernamental en los asuntos judiciales y penales–. En Maastricht también se desarrolló el concepto de ciudadanía europea, concepto que reforzó mucho esta idea de un espacio común y sin fronteras. Aunque el tratado se negoció después de Dublín I, todavía para ese entonces los Estados no estaban preparados para ceder competencias en esta materia. Durante todo el período de aplicación de Maastricht, y hasta que no entró en vigor Dublín I en 1997, no hubo más que un diálogo político que se tradujo en una cooperación bilateral en materia de Justicia e Interior entre los Estados .

Fue en 1997 con la firma del Tratado de Ámsterdam , y su posterior entrada en vigor en 1999, que se consagró el llamado ‘Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia’. Mediante éste, la UE pretendía “facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la protección de sus pueblos” en un espacio libre de fronteras

interiores. Este nuevo cometido propició la profundización de las cuatro libertades y, automáticamente, la asunción por parte de la UE de competencias conexas. De esta forma, el artículo 2 del nuevo TUE determinó, por primera vez en un texto de derecho originario, que la Unión tiene el objetivo de: “mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia”.

Por lo que al asilo respecta, el nuevo artículo 63 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea disponía que, en el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Consejo adoptará medidas en materia de asilo con arreglo a la Convención de Ginebra de 1951 y a su protocolo adicional. El mismo artículo fija los ámbitos que se deberán incluir los cuales son: criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable; las normas mínimas para la concesión del estatuto de refugiado y las normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros par conceder o retirar el estatuto de refugiado.

Aunque en ese momento eran todavía los Estados los encargados de conceder o no el asilo en base a su legislación interna, por primera vez se dispuso en una norma de derecho primario, que las solicitudes de asilo se resolverían en base a unos mínimos comunes y, más importante, obligatorios.

No es ninguna sorpresa que la cesión de competencias en materia de asilo haya requerido tanto tiempo y esfuerzo. Todo aquello que comporte materia de Justicia e Interior hace parte del núcleo duro de la política de los Estados y, por ende, éstos últimos son muy reacios a renunciar al control y a la toma de decisiones esta materia. El proceso de construcción de una política migratoria común dentro de la UE, más que un interés genuino en la materia, fue el resultado de la consecución de un gran proyecto económico. Tal y como apunta el propio Parlamento Europeo, “la unidad de acción garantiza un efecto de palanca que permite obtener mejores resultados” . Es por esto que “a lo largo de los años, la Unión ha desarrollado una serie de políticas complementarias del mercado único en relación con los ámbitos más diversos” . Por lo que al asilo respecta, esto se traduce en que Estados con diferentes enfoques respecto a la política

migratoria hicieron un esfuerzo para acordar un mínimo común que permitiera el desarrollo y buen funcionamiento del Mercado Interior. Esto es justamente lo que explica que en materia de asilo e inmigración hubo ciertamente una cesión de competencias, pero guardando siempre los límites y asegurándose un alto nivel de participación política mediante el Consejo como único legislador previa consulta al Parlamento. De ahí, que en todo lo que respecta al espacio de libertad, seguridad y justicia jueguen un papel determinante los programas políticos del Consejo Europeo, los cuales, entre otras muchas cosas, han definido los objetivos y estrategias de la política común de asilo. Han sido tres los programas que ha acordado el Consejo en torno al espacio de, libertad, seguridad y justicia: Tampere (1999), La Haya (2004) y Estocolmo (2010).

No cabe ninguna duda respecto a que Tampere impulsó el desarrollo de los primeros instrumentos de derecho derivado con el objetivo de reforzar este espacio de libertad, seguridad y justicia. En un momento de cooperación intergubernamental, Tampere significó un avance muy importante porque no sólo marcó la línea estratégica de una parte importante de las políticas de la UE, sino que también significó el principio de un desarrollo normativo en esta materia. No se entiende la política común de asilo de la UE si no se tiene en cuenta, en paralelo, el programa político aprobado para ese momento.

II.2. Definición de estrategias y primeros desarrollos normativos en materia de Asilo

II.2.i: Primeros pasos en el desarrollo normativo.

El Consejo Europeo de Tampere, Finlandia, se celebró en torno a la creación espacio de libertad, seguridad y justicia explotando al máximo las posibilidades que ofrecía el Tratado de Ámsterdam . Durante el acto, se puso de manifiesto la necesidad de elaborar, a largo plazo, una política común en materia de inmigración y asilo “cuyo fin primordial sería alcanzar un régimen claro para determinar el Estado responsable de examinar una solicitud de protección, un estatuto uniforme de asilo, un procedimiento común para su concesión o retirada y un sistema común de protección temporal” . Las conclusiones de

la Presidencia recuerdan en el párrafo 14 que el sistema previsto debería incluir “normas comunes para un procedimiento de asilo eficaz y justo, condiciones mínimas comunes para la acogida de los solicitantes de asilo, y la aproximación de las normas sobre reconocimiento y contenido del estatuto de refugiado” . Como aspecto muy importante a tener en cuenta, en estas mismas conclusiones el Consejo invita a consultar fuentes como el ACNUR y otras organizaciones internacionales que desempeñan un papel importante en la materia.

A raíz del Programa de Tampere, y también gracias al esfuerzo de las instituciones de la UE por seguir coordinando conjuntamente las políticas de inmigración, los años posteriores estuvieron marcados por el desarrollo de los primeros instrumentos jurídicos en materia de asilo. Durante los primeros años de la década del 2000, la UE adoptó varias disposiciones importantes que fueron poco a poco configurando un régimen común de asilo dentro de la UE . Los primeros pasos en la política común de asilo fueron más encaminados a “armonizar los marcos jurídicos nacionales mediante la adopción de normas mínimas comunes” . Otro avance importante, impulsado también por este programa político, fue la adopción de cuatro instrumentos importantes que sustituyeron el Convenio de Dublín –a saber, Reglamento 343/2003 , por el cual se sustituyó el Convenio de Dublín, Reglamento 1560/2003, que establecía normas específicas para la aplicación del Reglamento anterior, Reglamento 2725/2000, de creación del sistema EURODAC y el Reglamento 407/2002, sobre reglas de aplicación del Reglamento 2725/2000 – el cual se conoce como Dublín II. Todo este paquete de medidas, sumadas a otras que por cuestiones de espacio es imposible referenciar, conforman lo que sería la primera fase del SECA, donde primaba el objetivo de armonizar los marcos normativos nacionales mediante el establecimiento de unos mínimos comunes. Haría falta una década completa para por fin alcanzar una negociación que asumiera todavía más compromisos.

En 2005 se acordó el Programa de la Haya, sustituyendo así al programa anterior. Por lo que respecta al asilo, el objetivo de la reunión era sin duda alguna fortalecer el grado de solidaridad entre los Estados miembro y lograr un nivel de protección más elevado. El

programa recoge pues, las prioridades de la UE para reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia. Por lo que respecta al asilo, el Consejo propone unos objetivos, tanto a largo como a medio y corto plazo. A largo plazo, se fija la meta “establecer un procedimiento común en materia de asilo. La Comisión se propone establecer un procedimiento armonizado y eficaz en materia de asilo”. A corto y mediano plazo, la Comisión tendrá la misión de presentar una propuesta de Directiva relativa al estatuto de residente de larga duración para los refugiados para poco a poco llegar a un estatuto uniforme para los refugiados .

En la Haya se definió la urgencia de establecer ya no unos mínimos comunes, sino, una verdadera política común. Los años de práctica dejaron entrever fallos estructurales que pusieron de manifiesto la necesidad de dar un paso más. Se puede decir que la Haya se preparó el terreno para la segunda fase del SECA consistente en la elaboración de unas normas comunes aplicables en todo el territorio de la UE. .

II.2.ii: Otros instrumentos importantes

Los Programas Políticos del Consejo Europeo no son los únicos instrumentos que ponen de manifiesto que a partir de la década de los 90 el asilo tomó una consideración muy importante dentro de las instituciones de la UE. Desde ese momento, la UE se ha venido afirmando y consolidando como el gran líder internacional en la protección de los DDHH. Casi adelantándose a Lisboa, la Haya puso sobre la mesa la necesidad de cohesionar la regulación en materia de control fronterizo, inmigración y asilo. Tanto era el interés por reforzar la cooperación interestatal en esta materia que en 2007, mientras se estaba negociando Lisboa, la Comisión presentó el Libro Verde sobre el Futuro Sistema Europeo Común de Asilo donde invitó a los Estados a participar y reflexionar sobre el diseño de un sistema común de asilo. Apunta el CIDOB, sin embargo, que ya desde ese momento, alarmó el grado de disparidad entre los diferentes Estados miembro.

Una vez analizados los resultados del Libro Verde, la Comisión presentó un plan de acción en junio de 2008 el cual precisa, de nuevo, la necesidad de “completar la segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)”. Apunta la Comisión que el nuevo plan de acción “está basado en una estrategia en tres frentes, centrada en la armonización de las normas de protección, la cooperación práctica y la solidaridad”. Para ese entonces la Comisión planteó una serie de objetivos globales a cumplir en mediano plazo, entre los cuales destacan por ejemplo garantizar el acceso a todo aquel que lo necesite, mejorar la cooperación en las prácticas de los Estados o incluso garantizar la coherencia entre la configuración del derecho de asilo y otros compromisos relacionados con la protección internacional.

En 2008, un año antes de la entrada en vigor de Lisboa, se firmó el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo en el cual, una vez más, el Consejo recuerda la necesidad de reforzar el sistema e impulsa a los Estados a llegar a una política común a más tardar en 2012. De hecho, data también de este período la iniciativa de poner en marcha una Oficina Europea de Apoyo al Asilo, la cual finalmente fue creada e inaugurada en junio de 2011. Esta lista de instrumentos deja entrever la actitud con la que se llegó a Lisboa en materia de asilo que no es otra que la necesidad inminente de dotar a la UE de competencias mucho más amplias.

Alcanzar competencias en esta materia fue el resultado de un proyecto ambicioso que demuestra una vez más que la UE es un laboratorio, en cuanto a la integración regional se refiere, sin precedentes. Este modelo de cesión de competencias, también sin precedentes, es lo que explica que no siempre, por no decir nunca, resulta fácil llegar a acuerdos comunes que valgan el sacrificio del control de determinada materia. Esta falta de consenso, normal si se tiene en cuenta que hablamos de diferentes Estados, diferentes pasados, diferentes culturas... *etc.*, es seguramente el primer factor que explique el fracaso de las medidas adoptadas por la UE para responder a la crisis de refugiados.

III. El Derecho de asilo en la UE: Marco normativo vigente

III.1. Regulación Post-Lisboa

Hasta ahora hemos visto que la competencia de la UE en materia de asilo ha sido producto de una evolución lenta en la que poco a poco los Estados han ido cediendo competencias a las Instituciones de la Unión; sin embargo, siempre han procurado guardar un alto nivel de gestión. Antes de hablar directamente del Tratado de Lisboa merece la pena hacer una breve mención al Tratado Constitucional Europeo que, aunque nunca obtuvo las ratificaciones necesarias, sus previsiones respecto al asilo fueron muy significativas sobre todo si se tiene en cuenta que Lisboa, años más tarde, retomaría casi al pie de la letra lo que su antecesor preveía. Esto denota una vez más que la idea de un proyecto común de asilo venía gestándose y preparándose hacía años.

Para hablar por fin de política común, habrá que esperar la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009. Por lo que respecta a la protección de los DDHH, Lisboa supuso un cambio importante porque a partir de su entrada en vigor tomó fuerza vinculante la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en ésta, una vez más, se reafirma el derecho de asilo como un derecho fundamental exigible ante las Instituciones de la UE. En Lisboa la UE se fijó el objetivo de desarrollar una verdadera política común de asilo y así, por primera vez, hubo una cesión de competencias a favor de la UE en materia de control de fronteras, inmigración y asilo. Aunque por ahora todavía sea un sistema de mínimos, lo cierto es que la UE consiguió unificar unos estatutos y procedimientos comunes .

Es muy importante tener presente a lo largo de todo el trabajo que, tal y como establece el artículo 4.2.j) del TFUE, las competencias en materia de espacio de seguridad, libertad y justicia son compartidas, lo que significa que hay un paralelismo entre los Estados miembro y la UE: los Estados sólo podrán legislar en aquello que no haya legislado la Unión.

Así, el artículo 67 apartado 2 del nuevo TFUE dispone que la UE “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”. Más adelante, el artículo 78 también hace referencia a la política común de asilo. En el primer apartado, el artículo dispone que “la Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional”. Más adelante el mismo artículo reitera el respeto tanto al principio de no devolución como a la Convención de Ginebra y demás tratados pertinentes.

Pero sin duda alguna lo más importante del artículo 78 es que se desarrolla en qué consistirá la competencia de la UE en esta materia. Así, se prevé que tanto Parlamento y Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento ordinario, medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluya, entre otros “un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países; un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva; un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional [...]”.

Un artículo más que merece la pena mencionarse, sobre todo porque cobra importante relevancia al día de hoy, es el artículo 80 TFUE. Éste último determina que el desarrollo del Capítulo II TFUE sobre política sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración debe basarse en el principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidad, también en el aspecto económico, precisa. La apreciación sobre el respeto de este principio será objeto de estudio en el apartado referente a los retos del sistema actual.

Dicho todo esto, queda claro que el Tratado de Lisboa representó un cambio importante por muchas razones. Es a partir de este momento que podemos hablar realmente de una

competencia legislativa de la UE –compartida, claro– en materia de inmigración y asilo. Pero además, y más importante todavía, a partir de Lisboa se crea el procedimiento legislativo ordinario el cual aumenta cualitativamente la participación del Parlamento de la UE en el proceso legislativo y se decide que sea mediante éste último que se aprobarán las decisiones sobre asilo. En otras palabras, a partir de 2009, el Parlamento empezó a jugar un rol importante en la configuración del SECA. Mediante sus posicionamientos, es realmente el Parlamento, como representante de los ciudadanos de la UE, quien ha mostrado el lado más humano de esta crisis para intentar concienciar a los Estados. En 2009, mediante una resolución respecto a la evolución del Sistema Dublín , el Parlamento sostuvo la idea según la cual el sistema de Dublín es insatisfactorio desde el punto de vista humano pues, en un intento de obtener una resolución favorable, “los solicitantes de asilo continuarán teniendo motivos válidos para querer presentar su solicitud en un Estado miembro específico a fin de beneficiarse del proceso de toma de decisiones más favorable a nivel nacional” .

En el mismo documento el Parlamento se muestra alarmado por la falta de unidad política y falta de compromiso por parte de algunos Estados. En concreto, añade que “expresa su firme convicción de que, en ausencia de un verdadero sistema europeo común de asilo y de un procedimiento único, el sistema de Dublín seguirá siendo injusto tanto para los solicitantes de asilo como para determinados Estados miembros”. Estas críticas, aplicables todavía al día de hoy, se venían ya apuntando hace varios años por parte de diferentes actores y, sin embargo, la crisis de refugiados cogió por sorpresa a la mayoría de países europeos. En otra resolución sobre el futuro del derecho de asilo, el Parlamento era contundente al afirmar que el criterio del primer país de entrada como piedra angular del sistema de Estado responsable en Dublín era desproporcionada y, por ende, conllevaba circunstancias nefastas tanto para los Estados miembro como para los solicitantes de asilo.

Acompañando los primeros años de Lisboa, jugó un papel determinante el Programa de Estocolmo, adoptado por el Consejo Europeo en diciembre del 2009, el cual, como en las ocasiones anteriores, define la estrategia de la política común de asilo en el período

entre 2010 y 2014. Este Programa, más que los otros, ha sido el más significativo en el sentido que desde Lisboa las instituciones de la Unión son competentes para decidir en materia de inmigración y asilo. Es en Estocolmo donde el Consejo fija un límite temporal para el establecimiento del SECA: 2012. A su vez, se fija otro objetivo complementario, el desarrollo de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo pensada justamente para coordinar la aplicación de la política europea de asilo. Aunque Estocolmo marcó una limitación temporal para adoptar finalmente el SECA, la idea de que éste debía reformarse venía ya desarrollándose hacía tiempo. Recordemos que la Comisión, mediante sus comunicados, se mostró preocupada por la falta de implicación de algunos Estados miembro e insistió en la creación de instrumentos vinculantes.

III.2. Sistema Europeo Común de Asilo, SECA

III.2.i. “Pack de medidas 2013”

El TFUE significó un avance importante porque “transforma en política común de la UE las medidas de asilo, que hasta el momento se referían solamente a normas mínimas” . En 2013, mientras la crisis de refugiados empezaba a tomar magnitudes inimaginables, la UE adoptó una refundición en materia de asilo, la misma que se aplica actualmente. Antes de adentrarnos en el contenido de los diferentes instrumentos que configuran el derecho de asilo dentro de la UE, merece la pena hacer un comentario sobre la naturaleza jurídica de estas herramientas. Este aspecto es importante porque en función del tipo de acto los efectos pueden variar. Normalmente, se dice que el SECA se compone de cinco normas principales aunque, en realidad podríamos hablar de ocho si tenemos en cuenta la Directiva de Reagrupación Familiar , La Directiva para los residentes de larga duración y la Directiva de Protección Temporal . Estas últimas tres se incluyen cuando se quiere hablar de la protección internacional, en su alcance más general. Sin embargo, por cuestiones de espacio, la presente memoria sólo hará referencia a los cinco instrumentos principales. Pues bien, volviendo al tema de la naturaleza jurídica, el SECA se compone por tres directivas y dos reglamentos. Los Reglamentos son instrumentos de alcance general, que aunque no se dirigen a un

destinatario concreto crean obligaciones, potencialmente, tanto para los Estados miembro como para los particulares. Son aplicables a partir de su entrada en vigor y su función es la de uniformizar una regulación dentro de la UE. Por su parte, las Directivas sí que están dirigidas a los Estados y, a diferencia del Reglamento, éstas fijan unos resultados que los Estados deben alcanzar en determinado tiempo. Mediante las Directivas, los Estados gozan de más libertad pues son libres para escoger los medios idóneos según su legislación interna para cumplir. No obstante, en todo caso es una libertad relativa porque hay un plazo determinado. En vez de uniformizar, las Directivas pretenden armonizar. De ahí, el nombre que les daba el Tratado Constitucional: Ley marco. Esta diferencia en la naturaleza tendrá consecuencias importantes que no pueden perderse de vista y que serán objeto de estudio en el siguiente capítulo.

En lo que concierne a los primeros, decíamos anteriormente que dentro del SECA hay dos Reglamentos. Por un lado, el Reglamento de Dublín, piedra angular de la lógica del asilo y por otro lado, el Reglamento EURODAC. Debido a la importancia que reviste el primero de ellos, habrá un epígrafe dedicado a estudiar el Sistema Dublín. Por su parte, el Reglamento (UE) n°603/2013 derogó el Reglamento (CE) n°275/2000 de 11 de diciembre de 2000 por el cual se creaba un sistema EURODAC para la puesta en común de las huellas dactilares para llevar un registro en toda la UE y mejorar la aplicación de Dublín. La normativa anterior sólo permitía usar la información para los procedimientos de solicitud de asilo sin embargo, con la nueva reforma, se permite que dichos datos sean usados en el marco también de procesos penales.

Por lo que se refiere a las Directivas, la primera a la que haremos referencia es la Directiva 2011/95/UE del Parlamento y el Consejo de la Unión Europea, relativa a los requisitos para el reconocimiento de beneficiarios de protección internacional y el contenido de la misma o, más conocida como la Directiva de calificación. Con su entrada en vigor se derogó la Directiva 2004/83/CE que proporcionaba unos mínimos en relación a las condiciones que debían cumplirse para ampararse de la protección internacional. La nueva Directiva, por su parte, es más rigurosa a la hora de establecer los criterios, lo cual agiliza cualquier tipo de procedimiento. Además, como mejora

importante, este instrumento armoniza en gran medida las cuestiones referentes a los derechos de los beneficiarios de una protección internacional e integra condiciones de vulnerabilidad que deben gozar de un amparo especial .

El siguiente instrumento al que le dedicaremos nuestra atención es la Directiva 2013/32/UE del Parlamento y Consejo sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional . Esta norma, como aspecto principal, establece los criterios uniformes en torno a la concesión de una protección internacional. Como segundo punto importante, fija los plazos máximos para obtener una respuesta en el procedimiento de asilo. Además, fija toda una serie de derechos que amparan los solicitantes de asilo. La última Directiva, aunque no menos importante, es la llamada Directiva de acogida . Ésta pretende mejorar y armonizar las normas de acogida dentro de la UE. La norma recoge unas condiciones mínimas que deben cumplir los solicitantes de asilo así como acceso a un lugar donde vivir, acceso a comida o a servicios de salud. Adicionalmente, la Directiva establece un tratamiento especial para los casos vulnerables.

III.2.ii. Especial referencia a Dublín III

El Reglamento de Dublín es, sin duda alguna, el núcleo duro del SECA. Tanto es así, que es muy común escuchar hablar del Sistema Dublín cuando se quiere hacer referencia al sistema de asilo dentro de la UE de forma general. Recordemos que la Convención de Dublín de 1990 fue el primer paso de los Estados de la Unión hacia la construcción de una política común de asilo. Ya desde ese momento, se partió de la base de unos criterios que, al día de hoy, siguen definiendo toda la política de asilo. Ya por ese entonces, Dublín I marcaba una serie de pautas que definirían el Estado responsable de estudiar la solicitud. Un sistema basado entonces en dos pilares: por un lado determinación de un Estado para resolver en base a su legislación interna y por otro lado, reconocimiento mutuo de resoluciones entre Estados miembro. Los fallos de Dublín I saltaron a la vista rápidamente porque a falta de una unidad normativa, las

condiciones de aplicación variaban mucho de un Estado a otro. La última versión de Dublín quedó plasmada en el Reglamento (UE) n ° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida .

La lógica se mantiene: la responsabilidad del examen de la solicitud de asilo debe recaer sobre un solo Estado en base a una lista de criterios y las decisiones tienen efecto en toda la UE. El Reglamento pretendía incorporar procedimientos rigurosos de solicitud de asilo para mejorar la eficacia del sistema. Dublín III dedica el tercer capítulo a los criterios de determinación del Estado miembro responsable. Resumiendo brevemente este capítulo, la normativa europea determina que deben considerarse tanto los aspectos familiares como personales de la persona. Ser menor, tener familia en la UE o estar en posesión de un visado son algunas condiciones que se anteponen a la hora de determinar el Estado responsable. Para todos los demás casos, el artículo 13 prevé que “el Estado miembro en el que haya entrado de tal forma será responsable del examen de la solicitud de protección internacional. Esa responsabilidad cesará 12 meses después de la fecha en que se haya producido el cruce irregular de fronteras”. Seguramente, en tiempo de flujos migratorios normales, este criterio sea útil y hasta eficaz. Pero no cabe ninguna duda que ante un flujo migratorio irregular masivo, como está sucediendo en este momento, la repartición equitativa de responsabilidades a la que aludía el artículo 80 se ve bastante amenazada. Sorprende, sin embargo, que Dublín III fue diseñado justamente para la gestión de crisis. Así, el artículo 33 faculta a la Comisión, en cooperación con la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, y siempre que considere que el Reglamento Dublín corre peligro ‘debido a un riesgo confirmado de presión especial sobre un Estado miembro’, a hacer recomendaciones a dicho Estado para que elabore un plan de acción preventivo.

Esta estrategia buscaba evitar una consecuencia concreta: Evitar que algún Estado miembro se viera incapacitado para responder ante la afluencia masiva de personas y

colapsara poniendo en peligro la aplicación común de la política de asilo. Con este sistema de gestión de crisis se hace frente también a los movimientos secundarios internos o el llamado fenómeno de *'refugees in orbit'*.

IV. Principales problemas y retos del sistema actual: Lecciones aprendidas

IV.1 Fracaso del Sistema Dublín

Desprevenidos. Ése tal vez sea el término que mejor describa cómo recibieron los Estados de la Unión el aflujo masivo de personas que estalló en 2015. Pese a haberse adoptado todo el pack del llamado SECA, la experiencia dejó entrever, tristemente, que la UE no estaba preparada para la situación que se le venía encima. En su pretendido papel de promotor global de los Derechos Humanos, la UE ha sido el blanco de críticas respecto a la respuesta, o la falta de ella, frente a esta situación. Aunque para los años 2011-2013, cuando se negoció y aprobó la mayoría de normativa vigente, era difícilmente previsible la magnitud que alcanzaría la crisis de refugiados, es cierto también que Organismos Internacionales importantes venían, ya desde el año 2012, alertando sobre los retos que inevitablemente se derivaban de la geopolítica actual. Basta con ver los informes estadísticos presentados por la ACNUR, tal y como *‘Desplazamiento, el Nuevo reto del Siglo XXI, Tendencias globales 2012’* que empieza diciendo que “el año 2012 se caracterizó por crisis de refugiados que alcanzaron niveles sin precedentes desde la última década”. En dicho informe también llama la atención que en la lista de Estados en otorgar más solicitudes de asilo, los únicos Estados europeos que lideran la lista son Francia y Alemania. En 2013, el seguimiento anual de la situación que hace la ACNUR se plasmó en un documento titulado *‘El Coste Humano de la Guerra, Tendencias Globales 2013’*. Éste último calcula que sólo en 2013 aumentó de 10,7 millones de personas el número de desplazados a causa del conflicto, de nuevo, una cifra sin precedentes en la última década. Ésta, sea pues tal vez la excepción a aquel refrán que dice que ‘soldado advertido no muere en guerra’, pero lo cierto es que, pese a ‘estar advertidos’, la reacción de los grandes actores a nivel internacional ante la crisis de refugiados, claramente, ha sido insuficiente.

Por lo que respecta concretamente a la respuesta de la UE, ¿qué fue exactamente lo que no funcionó? Visto desde el exterior y sin más pretensiones que la de hacer un análisis

constructivo, podemos preguntarnos ¿cuáles son los puntos débiles que hicieron colapsar el sistema? La mayoría de críticas que recibe el SECA apuntan directamente como responsable del fracaso al Sistema Dublín. Esto resulta normal si se tiene en cuenta que toda la normativa en materia de asilo se irradia de los principios asentados por Dublín. A la pregunta anterior respondió la profesora Blanca Garcés en un artículo llamado *‘Why Dublin “Doesn’t work”* . La autora apunta dos grandes fallos estructurales básicos que hacen de este modelo un sistema ineficaz: por un lado, la desproporción en las responsabilidades y, por otro lado, la falta de eficacia en general. Según la autora, “Dublín se quedó corto “en primer lugar, porque sólo estableció unos criterios de distribución de la responsabilidad. En segundo lugar, porque incluso siendo una política de mínimos, Dublín no funciona” .

Así pues, la gran crítica de Dublín es que no funciona de manera equitativa. En efecto, el hecho de que el criterio más utilizado para determinar el Estado responsable sea el de país de llegada, hace que los Estados fronterizos soporten un peso superior y desproporcionado en relación a los otros. Basta consultar las estadísticas para reiterar esta desproporción. Por ejemplo, apunta Eurostat que durante el primer trimestre de 2016 se presentaron más de 37 000 solicitudes de asilo en Italia y unas 20 000 en Grecia, mientras que en Portugal se presentaron 200. En este aspecto han tomado la delantera Alemania y Francia que han liderado el papel de la UE como defensor de los DDHH y han adoptado una política de acogida amplia. Pero ésta no ha sido la posición de la mayoría de los países. Para ilustrar la desproporción de la repartición de la responsabilidad, imaginémonos esto: de las 350 000 solicitudes estudiadas por la Unión en el último trimestre de 2016, 211 000 fueron revisadas por Alemania. Los Estados que le siguen son Francia, Suecia, Italia. Aunque sea sorprendente, hay Estados que no superan el centenar de procedimientos estudiados, o Estados, como Hungría cuyo porcentaje de decisiones positivas, no supera el 3% de las presentadas. Los datos hablan por sí solos. Está claro que Dublín III no garantiza, por no decir que es contrario, al artículo 80 TFUE sobre solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad.

Pero eso no es todo. El Sistema Dublín también ha recibido grandes críticas por su falta de eficacia. En efecto, el hecho de que las condiciones de acogida sean tan diferentes hace que los solicitantes tengan preferencias que van más allá de vínculos familiares. A veces, importa más ir a un Estado que tenga condiciones de acogida favorables o infraestructuras estatales adecuadas para la recepción de refugiados. Tristemente, la autora a la que hacíamos mención anteriormente, reflexiona sobre la falta de infraestructura y adaptación de los Estados y utiliza como ejemplo el caso de España. El efecto directo que tiene esta situación es que los solicitantes de asilo ‘orbiten’ por la UE mientras pueden aplicar en el Estado miembro que desean.

En relación a la eficacia de Dublín, hay una reflexión que hizo Mme Eleanor Sharpston, abogada general en un asunto del Tribunal de Justicia de la UE relacionado con el objeto de esta memoria y que, considero, debe recogerse.. El fracaso de Dublín, según la letrada, se debe principalmente a que Dublín no fue diseñado teniendo en cuenta la geografía de la Unión. Tal y como indica, Dublín asume tácitamente que todos los solicitantes de asilo ingresan al territorio de la Unión por vía aérea, negando así una realidad evidente de fronteras que definen un panorama diferente de inmigración. Esta reflexión explica muy bien el panorama: la lógica de Dublín no encaja, de ninguna manera, en la situación real. Dublín no toma en consideración factores tan básicos como la voluntad de los solicitantes o las diferencias de acogida entre los diferentes Estados. Como si no fuera suficiente, además de tener un sistema insuficiente, en los últimos años la UE o algunos de sus miembros han tomado medidas que se alejan bastante de las obligaciones que impone el Derecho Internacional y el mismo Derecho de la Unión. Frente a un discurso político de supuesta apertura, en la práctica cada vez son más comunes las conocidas medidas de contención que buscan, directamente, evitar la entrada al territorio.

IV.2. Comentario sobre las llamadas ‘devoluciones en “caliente”’ y otras medidas de contención

IV.2.i Medidas que no se ajustan a los DDHH

Criticar a la UE en bloque por su falta de respuesta, sin matizar que la mayoría de obstáculos a los que se enfrenta cada día vienen directamente por parte de sus Estados miembro, es un recurso fácil que carece realmente de validez. Al mismo tiempo, no se puede de ninguna manera obviar el esfuerzo, también sin precedentes, que han hecho algunos Estados de la Unión por estabilizar y reparar la situación. Así, la imagen global de la UE se ha visto seriamente perjudicada, entre otras cosas, por la manera de proceder de algunos de sus miembros. En otras palabras, la evasión de la responsabilidad por parte de algunos Estados concretos ha puesto en entredicho el papel de garante de los DDHH toda la UE.

Una práctica habitual por parte de algunos Estados de la Unión es la de las llamadas ‘devoluciones en “caliente”’. Se entiende ‘por reenvío forzado’ o ‘devolución “en caliente”’ la devolución sin el debido procedimiento de personas al país de donde están intentando huir –o, en algunos casos incluso a alta mar– poco después de haber cruzado la frontera, sin darles oportunidad de impugnar su devolución’ . A su vez, se habla también de devoluciones indirectas cuando la persona es trasladada a un tercer Estado y se tiene constancia que este Estado desplazará a la persona a un lugar donde de nuevo corre peligro. Tal y como adelantábamos en el primer apartado, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos el derecho de asilo está regido por el principio de *non-refoulement*. El artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados dispone que “ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre” .

No obstante, y a sabiendas de la violación de DDHH que constituye, en los últimos dos años ha saltado a la opinión pública el escándalo de las ‘devoluciones en caliente’,

como medio de contención por parte de algunos Estados concretos de la Unión. En efecto, bajo el pretexto que la entrada se ha producido por las fronteras de otro país y por ende éste es el Estado responsable, algunos Estados practican devoluciones sistemáticas de refugiados. En 2011 , el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) condenó el Reglamento Dublín II y declaró su inaplicabilidad cuando su aplicación vulnerara la Convención de Derechos Humanos. Esta afirmación se hizo respecto a aquellos Estados que ‘en cumplimiento de Dublín’ retornaban refugiados a Grecia por ser el país de entrada inicial incluso cuando las condiciones de acogida allí ya estaban más que colapsadas. Pero, pese su evidente ilegalidad, esta práctica sigue repitiéndose. En 2014, el TEDH tuvo la ocasión de manifestarse nuevamente sobre las devoluciones en caliente . Amnistía Internacional, quien participó directamente en uno de los casos, publicó un comunicado donde se comenta dicha resolución y hace hincapié en la idea que ya había recordado anteriormente el Tribunal. “La devolución automática de personas desde Italia a Grecia por las autoridades italianas equivale a una expulsión colectiva e indiscriminada que viola el artículo 4 del Protocolo núm. 4”. Recuerda, más adelante que “el Tribunal subrayó asimismo la obligación de los Estados miembros de la UE de evaluar el riesgo de que se viole el Convenio al aplicar el Reglamento de Dublín (que determina qué Estado miembro de la UE es responsable de examinar una solicitud de asilo) o los acuerdos bilaterales entre Estados miembros de la UE.

Como parte de una respuesta desesperada, y de nuevo como parte de una medida reactiva, el 16 de octubre de 2015, la Comisión Europea publicó lo que dijo ser un plan de acción para mejorar la cooperación con Turquía . Apunta Amnistía Internacional que diez días después de haber firmado el acuerdo, se seguían negociando aun los términos del compromiso. Este dato es un indicador de cuán poco preparada estaba la Unión Europea para asumir tal reto. Explicado a grosso modo, dicho acuerdo permite la expulsión a territorio turco de nacionales de terceros Estados en situación irregular que entren a la UE por Turquía. A cambio, la UE se compromete a: “movilizar [...] fondos nuevos concretos [...] para apoyar a Turquía a la hora de hacer frente al desafío que representa la presencia de sirios bajo protección temporal”, Además, la UE se compromete “a incrementar la ayuda para las personas refugiadas sirias en otros países de la región, así como para los ciudadanos sirios desplazados dentro de Siria. Por otro

lado, las dos partes se comprometen a incrementar la cooperación para prevenir la migración irregular de Turquía a la UE, con una serie de acciones concretas” .

De nuevo, estamos frente a un acuerdo que dudosamente encaja en las obligaciones internacionales asumidas y que deja a la UE en una posición poco favorecedora. Además, lo cierto es que este tipo de medidas, lejos de respetar los compromisos internacionales, ni siquiera consiguen el efecto pretendido. ¿Cuál es la lógica de estas medidas? Para no verse en la posición de ni tan siquiera analizar la solicitud de asilo, y teniendo en cuenta que el asilo sólo puede pedirse una vez se está en territorio de la UE, se prevén medidas a priori que evitan a toda costa que los inmigrantes toquen territorio europeo. De esta forma, ‘literalmente’, no han cruzado la línea que los ampara con una protección internacional. El refuerzo excesivo de la seguridad, pensado para evitar la entrada irregular, obliga a los inmigrantes a recorrer travesías inimaginables con tal de, igualmente, alcanzar territorio de la UE.

IV.2.ii. Especial referencia a España

España es uno de los Estados que más críticas ha recibido en relación a su postura respecto a la crisis de refugiados. Dentro de las medidas físicas que ha utilizado para contener la llegada de personas, llama la atención el corte de vías terrestres en Ceuta y Melilla, la instalación de vallas o incluso la puesta en marcha de un sistema de alta tecnología (SIVE) que permiten monitorizar rigurosamente las fronteras. Además, tal y como apunta Amnistía Internacional , España se ha caracterizado por externalizar los controles fronterizos. Dicho de otra manera, el Gobierno español ha concluido algunos acuerdos con terceros estados que responsabilizan a éstos últimos de la readmisión de personas procedentes de su territorio .

El profesor Javier A. González Vega dedicó una publicación entera a analizar el control de la inmigración irregular en España. Los datos aportados reflejan que España en los últimos años, y de manera poco transparente, ha concluido ‘acuerdos internacionales no normativos’ en forma de instrumentos informales, que le han permitido escaparse de su responsabilidad. Por ejemplo, el Estado español tiene un acuerdo de readmisión con Marruecos firmado en 1992 que permite, en primer lugar, que sea Marruecos quien ‘filtre’ a todo el que pase por su territorio, decidiendo éste si la persona es o no apta para la solicitud de asilo en la UE. En otras palabras, no sólo no se está respetando el Derecho de la Unión, por no decir el Derecho Internacional en general, sino que también se está evadiendo de una obligación delegando la responsabilidad a terceros mediante acuerdos bilaterales. Pero además, como si fuera poco, el mismo acuerdo permite el retorno de nacionales de terceros países que se encuentren bajo soberanía española pero que hayan ingresado al territorio español por Marruecos.

A mayor abundamiento, acuerdos similares de dudosa transparencia y cuya finalidad es la readmisión se han firmado entre España y: Senegal, Mali, Ghana, Angola, Camerún, entre otros . Tal y como apunta el autor, es muy difícil establecer el contenido y validez exacta de los acuerdos pues, la mayoría se han dado en ambientes informales pero lo cierto es que de ninguna forma pueden ser minimizadas porque se tiene plena constancia de su aplicación. Explica González Vega que el acuerdo con Mauritania permite incluso que las autoridades españolas “desarrollen actuaciones en territorio mauritano con el objeto de proceder a la identificación y expulsión de ciudadanos de terceros países en tránsito hacia España” . Según advierte a continuación, “el asunto tiene una indudable importancia, pues los intentos por ‘alejarse’ tan cuestionables prácticas del territorio español no supone en sí mismo exonerar al Estado del cumplimiento de ciertas garantías básicas en relación con la libertad y la dignidad de los migrantes” . Todo este tipo de medidas de contención, tanto las europeas como las nacionales, ponen de manifiesto que el enfoque que se le ha dado a la gestión del asilo se ha entrelazado con el discurso de seguridad y lucha contra el terrorismo y crimen organizado, lo que ha derivado en un sistema arbitrario y poco solidario.

IV.3 Reforma del SECA

IV.3.i: Inicio del proceso de reforma y propuesta de Comisión

Las deficiencias del SECA quedaron expuestas después del fracaso evidente que supuso la respuesta de la UE a los centenares de miles de personas que intentaron desesperadamente entrar en territorio europeo. Contrarios al discurso político de la UE, algunos Estados miembro han adoptado un enfoque proteccionista y han interpretado los flujos migratorios como una amenaza y la gestión se ha hecho en clave de seguridad. Esta realidad tiene consecuencias desgarradoras que se han evidenciado a lo largo del último año. Es justamente por eso en que abril del 2016, un año después de que la crisis estallara, la Comisión anunció el inicio del proceso de reforma del SECA con el objetivo de crear un sistema más equitativo, eficiente y sostenible. Aunque recientemente vimos que el discurso de la Comisión es un discurso de apertura y liderazgo de la crisis, el nuevo instrumento propuesto se aleja considerablemente de esta postura.

La primera fase de reforma, que se inició el 4 de mayo del 2016, contiene la modificación del Reglamento Dublín, EURODAC y la Agencia Europea de Asilo. La segunda fase tiene como objetivo la reforma de la Normativa de Procedimiento, Cualificación y Acogida. Al ser Dublín la piedra angular del SECA, la enmienda del Reglamento (UE) nº604/2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional, se espera con más expectativa. La propuesta pretende, en palabras de la Comisión: “avanzar hacia una política de asilo plenamente eficiente, justa y humana; una política que funcione eficazmente tanto en tiempos de calma como en épocas de alta presión migratoria.” Con el fin de obtener este resultado, apunta la Comisión, se requiere “un conjunto de normas comunes y armonizadas a nivel de la UE”.

La reforma que se propone sigue preservando la lógica Dublín como regla rectora del sistema común de asilo pero busca simplificar las reglas para acortar el proceso y mejorar la eficacia general del régimen. A su vez, la Comisión alerta sobre la importancia de contribuir a la prevención de movimientos secundarios como elemento esencial al buen funcionamiento. Por último la propuesta llama a los Estados para que asuman su responsabilidad mediante la creación de un instrumento de respuesta rápida ante las situaciones desproporcionadas.

Un cambio importante de la propuesta es la incorporación de un procedimiento pre-Dublín, es decir previo a la designación del Estado responsable de examinar la solicitud. Este nuevo procedimiento obliga a los Estados donde se presenta la primera solicitud de asilo –en teoría, el Estado de llegada– a determinar si alguna razón justifica que la persona en cuestión se beneficie de un procedimiento acelerado, pensado especialmente para personas en condiciones de vulnerabilidad, o por el contrario decretar la prohibición de tan siquiera aplicar a la solicitud en base a unos criterios determinados. Como cambios positivos de la propuesta hay que señalar que extiende el alcance del vínculo familiar, tomando ahora en consideración a los hermanos.

Para reducir el fenómeno de *'refugees in orbit'*, y casi omitiendo la realidad de los hechos, la Comisión propone una solución que consiste en la imposición de tres obligaciones principales para los solicitantes de asilo: en primer lugar, presentar la solicitud en el Estado de llegada; en segundo lugar, curiosamente, se exige a los solicitantes que presenten rápidamente la documentación pertinente que demuestre su situación. Esto puede ser una obviedad para aquellas personas que entren por vías regulares pero parece un absurdo si lo trasladamos a los inmigrantes cuyo desplazamiento conllevó travesías inhumanas. Ya por último, Dublín IV exige a los solicitantes que se conformen con la decisión de traslado. Aquí de nuevo la solución que propone la Comisión llama la atención, por no decir que choca bastante respecto a la realidad. ¿Qué sentido tiene obligar a los refugiados a instalarse en un determinado lugar, incluso en contra de su voluntad –en contra del derecho de los refugiados a escoger libremente el lugar de su residencia y circular libremente por él – si no hay

manera de obligar antes a los Estados de la Unión a velar por el cumplimiento uniforme de la normativa? Por si fuera poco, la propuesta prevé que el incumplimiento de estas exigencias puede derivar en una sanción que puede implicar la suspensión de algunos derechos sociales salvo, afortunadamente, la asistencia médica urgente... No vale en este punto que los Estados utilicen la lógica la burbuja de la Unión Europea para evadir responsabilidades propias. Menos aun, si dentro de la propia Unión las condiciones de acogida distan de ser unitarias y coherentes.

IV.3.ii. Consecuencias previsibles

El actual Presidente de la Comisión, durante un discurso pronunciado en torno a la crisis de refugiados, resumió muy acertadamente el problema: “No hay suficiente Europa en esta Unión. Ni hay suficiente Unión en esta Unión” . Incluso antes de tener un pronunciamiento por parte del Consejo, las grandes Organizaciones de defensa de DDHH ponen en duda la eficacia de la propuesta por considerar que no atiende a la situación pero, sobre todo, porque no solventa los fallos ya identificados. La experiencia demostró que el precio a pagar por la falta de asunción de responsabilidades era, en términos humanos, desgarrador. Aunque detectar estos errores y obtener una visión global de lo que representa una crisis de estas magnitudes trajo consigo efectos devastadores, hoy más que nunca se tienen todas las herramientas para dar una respuesta coherente. Tristemente, esa no parece ser la línea de las acciones que se dispone a tomar la UE. Varios factores geopolíticos están, ya no obstaculizando, sino haciendo retroceder los avances en política común de asilo. ¿Qué futuro le espera al SECA dentro de la Unión cuando ni siquiera los propios Estados miembro se acercan en el discurso político? Los problemas que persisten pese a conocerse la solución a raja tabla son, sin duda alguna, los más difíciles de solucionar. Nadie sabe con certeza si el Sistema Dublín, funcionando en óptimas condiciones, hubiera sido suficiente para responder a la crisis de refugiados que estalló en 2015. Lo que nadie niega sin embargo, es que si al menos hubiera funcionado correctamente se hubiera podido dar una respuesta más

acertada. El SECA tiene muchos fallos, es verdad. Pero incluso el sistema mejor configurado y adaptado se queda corto ante la falta de voluntad política.

Entre octubre de 2015, cuando estallaba la crisis, y hoy, ha habido un vuelco en el discurso europeo respecto a los refugiados. Son muchos los factores que están determinando, negativamente, el futuro del SECA. La reforma que propuso la Comisión y que se está ahora evaluando en el Consejo es una solución meramente sintomática que no profundiza en la verdadera raíz del problema. No tiene ningún interés reformar instrumentos que, aunque teóricamente obligatorios, a efectos prácticos no gozan de un grado de cumplimiento elevado. A estas alturas, la respuesta brindada por la Unión parece insuficiente. En el último año fuimos testigos de cómo se incrementó el discurso antiinmigración por toda Europa. En países como Francia, Holanda, Hungría y Grecia, por sólo citar algunos, la extrema derecha tuvo un grado de aceptación histórico entre la población. Bajo este panorama pasa a evaluarse la propuesta de reforma del SECA ante el Consejo Europeo.

Conclusiones

El fracaso evidente de la respuesta de la UE ante la crisis de refugiados, nos llevó a preguntarnos sobre los motivos que hicieron colapsar el SECA. Los fallos que identificamos a lo largo del trabajo pueden calificarse en dos categorías: Por un lado, errores propios a la lógica del sistema que hicieron que la carga de responsabilidad fuera sumamente desproporcionada y poco eficaz. Así, la experiencia puso de manifiesto que los criterios sobre los cuales se funda la determinación del Estado responsable son desequilibrados. Estos errores técnicos, sumados a las medidas de contención que aplican algunos Estados –e incluso la propia UE– ponen sobre la mesa la necesidad de retomar el debate y congeniar posturas. Por otro lado, y todavía más grave, no hay –y lejos de haberla– una aplicación uniforme del SECA dentro de la Unión, lo que hace que las condiciones de acogida disten mucho entre un lugar y otro. Como resultado final, no sólo no se consiguen los efectos deseados sino que además, las acciones de los Estados miembro o incluso de la propia UE, en muchas ocasiones son manifiestamente contrarias a los DDHH.

Podemos construir muros, podemos levantar vallas. Pero imaginemos por un momento que somos nosotros quienes llevamos en brazos a nuestro hijo después de ver cómo se ha desmoronado nuestro mundo. No hay precio que no pagaríamos, muro que no treparíamos, mar que no surcaríamos, ni frontera que no cruzaríamos por huir de la guerra y la barbarie del denominado Estado Islámico.

Con estas palabras abordaba Jean Claude Juncker, actual presidente de la Comisión, la respuesta de la UE a la crisis de refugiados . La idea que se repite a lo largo de todo el discurso es que la Unión Europea unida, valga la redundancia, dispone de los medios y herramientas para afrontar esta situación con creces. No obstante, el grado de compromiso por parte de los Estados dista de ser el esperado. En efecto, determinados países de la Unión han inventado todo tipo de entrelazados jurídicos para eximirse del cumplimiento de sus compromisos.

El asilo es un tema que indiscutiblemente ha dividido a la propia Unión y ha puesto en entredicho los valores que ella misma pretende defender. Tanto las instituciones como los Estados que han liderado la cuestión, han abogado por una repartición equitativa de la responsabilidad pero, aun así, la desproporción en la carga es absoluta. Las estadísticas de ninguna manera reflejan la aplicación de un mismo sistema. Es aquí donde cobran sentido los datos tan dispares que apuntaba la Comisión ya por 2007 cuando publicó el Libro Verde invitando a los Estados a encontrar posturas comunes. Esta falta de unidad política sumada a un índice supremamente bajo de solidaridad por parte de algunos Estados concretos hace que el sistema, de forma global, colapse y que sea la UE quien reciba todas las críticas. El debate sobre el asilo ha quebrantado la unidad ‘constitucional’ de la UE y ha dejado entrever unas disparidades políticas casi irreconciliables.

Ya para cerrar, y como reflexión personal, me gustaría añadir que esta situación, al final, sólo se resume de una manera: Las generaciones olvidan muy rápido. No ha pasado ni siquiera un siglo desde que la Comunidad Internacional se unió, en un compromiso sin precedentes, para cristalizar herramientas que no permitieran que se repitieran nunca más las atrocidades que trajeron consigo las primeras guerras mundiales. Brindar asilo no es una facultad; es una obligación. Y no sólo de la UE sino de toda la Comunidad Internacional. En este caso, la crisis ha tocado de cerca a Europa pero, ante tales magnitudes, la solución pasa única y exclusivamente por un compromiso global. Este es el momento para la Unión Europea de, una vez más, explotar al máximo sus competencias para reafirmarse otra vez a nivel internacional como el gran promotor de los DDHH. No hay que esperar que la situación se agrave más todavía para dar pasos por fin eficaces; el mundo entero está esperando la respuesta de la UE.

Bibliografía

- ACNUR, *Desplazamiento, el Nuevo reto del Siglo XXI, Tendencias Globales 2012*, [en línea] 2012.
- ACNUR, *El Coste Humano de la Guerra, Tendencias Globales 2013*, [en línea] 2013.
- Amnistía Internacional, *Miedo y Vallas: los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiada*. [en línea] Reino Unido. 2015
- CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado), *Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: Retos, amenazas y propuestas*. [en línea] España. 2016
- CEAR, *Cinco puntos de la propuesta de reforma normativa del Sistema Común de Asilo* [en línea]. España. 2016
- CEPS, ‘Enhancing te Common European Asylum System and Alternatives to Dublin’ [en línea]. *CEPS - Papers in Liberty and Security in Europe*, núm. 83. Septiembre de 2015.
- CEPS, ‘The 2015 Refugee Crisis in te European Union’. *CEPS - Policy Brief*, núm. 332. Septiembre 2015.
- CIDOB, *La política de refugiados en la Unión Europea*. Barcelona. Marzo 2017.
- COMISIÓN EUROPEA, *Completar la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo: avanzar hacia una política de asilo eficiente, justa y humana* [en línea]. Comunicado de prensa. Bruselas. 13 de julio de 2016.
- Eurostat, ‘*Asylum quarterly report*’. Fecha de actualización: 15/03/2017
- GARCÉS-MASCAREÑAS B, *Why Dublin “Doesn’t work*. España noviembre de 2015.
- GARCÍA DE VINUESA, *El Asilo a Partir de Ámsterdam*, Madrid, 2001.
- GONZÁLEZ VEGA J., A. ‘El control de la Inmigración irregular en España: compromisos y desarrollos’. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 111, pp. 173 – 193.
- HRUSCHKA C., *Dublin is dead! Long live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission* [en línea]. Alemania. 2017

- LÓPEZ-ROMERO, GONZÁLEZ M. P., *Política común de inmigración en la Unión Europea: del Tratado de Ámsterdam a la Constitución Europea*. [en línea] Valladolid. 2006.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, M. y SÁNCHEZ TOMÁS J.M., *Devoluciones ilegales en la frontera sur Análisis jurídico de las denominadas “devoluciones en caliente* [en línea]. España. 2015.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ Z., *El Derecho de Asilo en la Unión Europea: en Aras de un Complejo Equilibrio*. ed. Ratio Legis. Salamanca. 2016.



Publica a RECERCAT:

[Centre de Documentació Europea](#)
Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E1
08193 Cerdanyola del Vallès,
Barcelona

Tel. 93 581 16 81
ce.doc.europea@uab.cat