

Cita: VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, Marina (2016): *Actualización de las cuestiones de Inmigración y Asilo en la Unión Europea*. Materiales Docentes. Disponible en: <https://goo.gl/uw0biR>. My e-Space Licencia de acceso Creative Commons.

ACTUALIZACIÓN DE LAS CUESTIONES DE INMIGRACIÓN Y ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA¹

I.- LA INCLUSIÓN EN EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA DE LAS CUESTIONES DE INMIGRACIÓN Y ASILO

2.1. Avances políticos en la construcción de una Política común migratoria: de Ámsterdam a Lisboa

A modo de contextualización, recordemos que desde los años 70 todos los Estados miembros de la Unión Europea se vieron afectados por flujos migratorios internacionales relativamente importantes y acordaron establecer una política común-comunitaria para el control de los mismos con respeto de los derechos fundamentales, tal y como se entienden en las tradiciones culturales y jurídicas europeas. El objetivo principal de esta *política migratoria común* era lograr la gestión coordinada de las migraciones hacia Europa teniendo en cuenta la situación económica y demográfica de cada país y la de la UE en su conjunto.

Conviene asimismo recordar que antes de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1997) las políticas de visado, asilo e inmigración estaban vinculadas al pilar intergubernamental JAI (Justicia y Asuntos de Interior). Sólo mediante un complejo mecanismo dichas materias podían pasar al pilar comunitario. Esta articulación fue establecida en el Tratado de Maastricht (1992) y, aunque supuso un importante avance en la integración europea, no consiguió superar el confuso tercer pilar intergubernamental donde, como queda dicho, se encontraban las materias relativas a la inmigración.

A finales de los años noventa, los líderes de la UE fijaron en Tampere (1999) los principios básicos de una política común de inmigración. El enfoque adoptado en el [Programa de Tampere](#) se confirmó en 2004 con la adopción del [Programa de La Haya](#), que estableció metas para la consolidación de la libertad, seguridad y justicia en la UE para el periodo 2005 -2010 y, posteriormente en el [Programa de Estocolmo](#) que fijó un plan de trabajo de la UE para el periodo 2010-2014.

La entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1999) y la celebración del Consejo Europeo especial de Tampere fueron momentos decisivos del compromiso de la Unión Europea de trabajar conjuntamente en los ámbitos de Justicia e Interior y, en

¹ Elaborado para las asignaturas: *El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*. Máster Universitario en Derechos Humanos (UNED) y *La Intervención de la Administración en Asuntos Sociales e Inmigración*. Máster Universitario en Intervención en la Administración (UNED).

particular, la inmigración y el asilo. Como es sabido, el Consejo Europeo de Tampere dio un impulso decisivo al desarrollo del ELSJ estableciendo un programa de acciones a desarrollar en cinco años y los instrumentos para su aplicación. En este sentido, el establecimiento de una política común de inmigración debía construirse en torno a la armonización de las condiciones de entrada, la armonización del estatuto de residente de larga duración, la gestión de flujos y la lucha contra la inmigración irregular. El Tratado de Ámsterdam introdujo estos ámbitos de actuación en su Título IV relativo a “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”, quedando así fijadas las bases “comunitarias” para la realización de la política migratoria común en el ELSJ.

Dos años más tarde, en el Consejo Europeo de Laeken (2001) se revisaron las previsiones de Tampere, aunque, debido a los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, los temas sobre terrorismo y seguridad común centraron prioritariamente la atención de los dirigentes políticos. Una breve mención merece Tratado de Niza (2001) y el “fracasado” Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004). El Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001 apenas introdujo modificaciones en el pilar comunitario del ELSJ pues sólo añadió el actual artículo 67.5 ampliando las materias sometidas al procedimiento de codecisión. En el *Tratado constitucional* de 29 de octubre de 2004 no se logró superar totalmente estas salvaguardas porque si bien en Niza se contempla la adopción de “medidas sobre política de inmigración” (art. 63) para esta fecha muchas de las medidas ya habían sido adoptadas; de donde cabe deducir que no existía un verdadero consenso político para el establecimiento de una política migratoria común como tal.

En el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 (en vigor desde el 1 de diciembre de 2009) las materias contenidas en el antiguo Título IV del Tratado de Ámsterdam (“Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”), se concentran en el Título V TFUE (“Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” - arts. 67 a 89), reservándose el Capítulo 2 del mencionado Título V a las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración (arts. 77-80 TFUE). Dichas políticas mantienen, con algún matiz, el mismo contenido de materias (visados, asilo, inmigración) del Título IV del Tratado de Ámsterdam. Además, y esto es muy importante, el TFUE preserva el acervo de Schengen, “tal como se ha desarrollado desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam” (Véase la lección 2 de este Módulo). También en el Tratado de Lisboa quedó asentado que las competencias de la UE en este ámbito de materias *serán compartidas con los Estados miembros*, sobre todo en lo que respecta a la cantidad de inmigrantes que pueden entrar legalmente en un Estado miembro para buscar trabajo.

En relación a la adopción de las normas en materia migratoria, tanto respeto de situaciones de regularidad administrativa (migración legal) como en supuestos de irregularidad, se sigue el procedimiento de codecisión y votación por mayoría cualificada. No obstante, en caso de afluencia repentina de nacionales de terceros países en un Estado miembro las medidas provisionales las adoptará únicamente el Consejo, previa consulta al Parlamento (artículo 78.3TFUE). Por último, el Tribunal de

Justicia goza desde el Tratado de Lisboa de plenas competencias interpretativas en el ámbito de la inmigración y el asilo.

Las disposiciones europeas en materia migratoria no solo han de observarse en las disposiciones de derecho primario (Tratados) y secundario (Reglamentos y Directivas) también, y de modo muy especial, en los pactos políticos que, bajo diferentes nombres señalan las bases sobre las que la Comisión diseña la gestión de la migración.

El primer gran acuerdo en la materia lleva fecha de 24 de septiembre de 2008 cuando se adoptó el [Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo](#). Su objetivo en líneas generales era: (1) organizar la inmigración legal (teniendo en cuenta las prioridades, necesidades y capacidades de recepción determinadas por los Estados miembros) y fomentar la integración de los inmigrantes; (2) controlar la inmigración irregular y fomentar los retornos voluntarios a los países de origen o de tránsito de los inmigrantes; (3) mejorar los controles en las fronteras a fin de aumentar su eficacia; (4) establecer un marco europeo para el asilo; y (5) crear una colaboración global con países de fuera de la UE para favorecer las sinergias entre la migración y el desarrollo.

El segundo enfoque (que no Pacto) es del año 2011. La Comisión adoptó en dicho año el llamado [Enfoque Global de la Migración y la Movilidad](#) (GAMM) que vino a establecer un marco general para las relaciones de la UE con terceros países. El GAMM se basa en cuatro pilares: (1) migración legal y movilidad; (2) migración ilegal y trata de seres humanos; (3) protección internacional y política de asilo; y (4) *maximización* de la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad. Uno de los instrumentos principales del Enfoque Global es justamente la posibilidad de que la UE lleve a cabo *Asociaciones de Movilidad* con terceros países que implican no solo acuerdos de readmisión (es decir, el retorno de personas en situación administrativa irregular) sino también un conjunto de medidas que van desde la ayuda al desarrollo hasta la *flexibilización temporal* de la política de visados de entrada y junto a ello potenciar la migración temporal circular y la lucha contra la migración irregular.

En estos momentos la [Agenda Europea de Migración](#) de 13 de mayo de 2015 intenta dar una respuesta a la tragedia humanitaria que se abate sobre el Mediterráneo y, por ende, focaliza las acciones en el fortalecimiento de la política común de asilo. La Agenda ya anuncia la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) para 2016. Y, en efecto, en los meses de mayo y julio de dicho año la Comisión presentó el *paquete de propuestas legislativas* de modificación del SECA con siete modificaciones legislativas de calado.

Asimismo, la Agenda diseña las acciones a emprender a lo largo de los próximos años (perspectiva de futuro hasta el año 2020). En concreto, la Comisión trabajará sobre cuatro vertientes: (1) reducir los incentivos a la migración irregular; (2) gestionar las fronteras salvando vidas y garantizando la seguridad; (3) elaborar una política común de asilo sólida sobre la base de la puesta en práctica del SECA así como evaluar y, eventualmente, revisar el Reglamento de Dublín en 2016; y, (4) establecer una *nueva política* de migración legal modernizando y refundiendo el *sistema de tarjeta azul*, fijando *nuevas prioridades* en cuanto a las políticas de integración y potenciando las

ventajas que la política migratoria tiene para las personas y los países de origen (por ejemplo haciendo que las transferencias de remesas sean más baratas, rápidas y seguras).

Veamos a continuación las materias concretas respecto de las que cabe la acción normativa europea tal y como están recogidas en el TFUE.

2.2. Materias migratorias respecto de las que cabe la acción europea: ámbito de aplicación de los artículos 77 a 79 del TFUE

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 77 a 79 TFUE son tres bloques o grupos de materias respecto de los que la UE puede adoptar medidas relativas a la inmigración en un sentido amplio. Dinamarca no participa en la adopción por el Consejo de medidas propuestas en virtud del título V del TFUE (*opting-out*), mientras que Reino Unido e Irlanda participan solo en la adopción y aplicación de medidas específicas a raíz de una decisión de participación (*opting-in*) (Protocolos nº 21 y nº 22).

En primer lugar, medidas en materia de visados que, por una parte, están encaminadas a garantizar la ausencia de controles en el cruce de las fronteras interiores, tanto de los ciudadanos de la Unión Europea, como de los nacionales de terceros países, y por otra parte, regulan el cruce de fronteras exteriores de los Estados miembros (art. 77).

En segundo lugar, medidas referidas a las condiciones de entrada y de residencia que afectan a los procedimientos de expedición por los Estados miembros de algunas autorizaciones de residencia, incluidas la relativa a la reagrupación familiar; medidas relativas a la repatriación de inmigrantes en situación irregular ilegales; y, medidas que definen los derechos y las condiciones con arreglo a los cuales los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro pueden residir en otros Estados miembros (art. 79).

En tercer lugar, medidas en materia de asilo y de protección internacional (en el marco de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967) que se refieren a los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro que asume la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país; a establecer normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros y para la concesión del estatuto de refugiado a nacionales de terceros países; normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado; normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y para las personas que por otro motivo necesitan protección internacional; y normas para el reparto equitativo entre los Estados miembros en la acogida de refugiados personas desplazadas (art. 78).

II. REALIZACIONES NORMATIVAS: INMIGRACIÓN Y ASILO

2.1. Inmigración

2.1.1. BASE JURÍDICA

Como se ha dicho, la *política migratoria europea* pretende establecer un enfoque equilibrado para abordar tanto la migración legal como la irregular. Por enfoque equilibrado la UE entiende que es la *gestión apropiada de los flujos migratorios garantizando un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros*. Asimismo, establece medidas de lucha contra la inmigración irregular y fomenta la cooperación con terceros países en todos los ámbitos. De igual modo, la UE pretende desarrollar un nivel uniforme de derechos y obligaciones de los nacionales de terceros países residentes en la UE comparable al de los ciudadanos de la Unión. El *principio de solidaridad* rige las políticas de inmigración y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, incluido el aspecto financiero (art. 80 TFUE).

De acuerdo con el artículo 79 TFUE, la UE tiene competencias para establecer medidas en los ámbitos y materias ya señalados. A efectos de sistematización vamos a agrupar las normas en atención a sus cuatro vectores: migración legal, integración, lucha contra la inmigración irregular y acuerdos de readmisión.

2.1.2. REALIZACIONES POR SECTORES

A. Migración legal.

No existe ley europea única que cubra la rica temática del Derecho de extranjería. Los Estados miembros no llegaron a ponerse de acuerdo, y es por ello que el enfoque europeo no puede ser más que *sectorial* y su legislación *por categorías de migrantes*. Así, la UE puede dictar normas sectoriales para establecer las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en los Estados miembros, incluida la entrada por reagrupación familiar. Sin embargo la competencia es compartida con los Estados miembros manteniendo éstos la competencia exclusiva en relación a los porcentajes de admisión de nacionales de terceros países que deseen buscar trabajo en su territorio. A la fecha, estas son las principales Directivas adoptadas.

La primera norma sectorial fue la *Directiva 2003/86/CE* que establece disposiciones comunes relativas al derecho a la reagrupación familiar ([Directiva de reagrupación familiar](#)). Se trata de permitir que un residente extracomunitario “traiga” legalmente a su familia para poder realizar en la UE el derecho a la vida en familia. El objetivo es, por lo tanto, proteger la unidad familiar y facilitar la integración de los nacionales de terceros países en el país de acogida. El informe de 2008 relativo a su aplicación llegó a la conclusión de que la directiva no se aplicable plena y correctamente en los Estados miembros. En 2011 se publicó un Libro Verde que abrió un proceso de consultas públicas. En abril de 2014 la Comisión publicó una Comunicación que ofrece a los Estados miembros directrices para la aplicación de la Directiva. De momento se trabaja en una revisión en profundidad de la misma.

El mismo año se dictó la *Directiva 2003/109/CE* que regula los requisitos de adquisición y pérdida del estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración en la Unión Europea así como los derechos asociados al mismo ([Directiva estatuto de residente de larga duración](#)), Ha sido modificada en 2011 con el fin de

extender su ámbito de aplicación a los refugiados y otros beneficiarios de protección internacional.

En 2009 se aprobó la *Directiva 2009/50/CE* que establece las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado y se crea la tarjeta azul UE ([Directiva sobre la tarjeta azul UE](#)). En realidad se trata de procedimiento abreviado para la expedición de un permiso especial de residencia y de trabajo con unas condiciones más atractivas para trabajadores altamente cualificados nacionales de terceros países. La Comisión acaba de proponer una revisión del sistema vigente dada la escasa aplicación de este sistema supuestamente más fácil para atraer talento hacia Europa.

En 2011, la *Directiva 2011/98/UE* fija un procedimiento común y simplificado para los ciudadanos de terceros países que soliciten un permiso de residencia y de trabajo en un Estado miembro, así como un conjunto común de derechos que han de concederse a los inmigrantes regulares ([Directiva del permiso único](#)). Esta Directiva entró en vigor el 25 de diciembre de 2013 y su primer informe de aplicación está previsto para diciembre de 2016.

En 2014 se dictaron dos nuevas Directivas. La primera relativa a trabajadores de temporada, *Directiva 2014/36/UE* por la que se regulan las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros y sus derechos ([Directiva trabajadores temporeros](#)). Se autoriza a los trabajadores temporeros a permanecer legalmente en la UE durante un período de entre cinco y nueve meses (máximo) para realizar una actividad sujeta al ritmo estacional (actividades de temporada) sin perder su residencia principal otro país. La Directiva precisa asimismo el conjunto de derechos que asiste a estos trabajadores. Su transposición a las legislaciones nacionales está prevista a más tardar el 30 de septiembre de 2016. La segunda Directiva de 2014 (*Directiva 2014/66/UE*) regula los traslados temporales entre empresas situadas en la UE de directivos, especialistas y trabajadores en formación a las sucursales y filiales ubicadas en la Unión Europea entre empresas ([Directiva traslados intraempresariales](#)). Su transposición a las legislaciones nacionales ha de hacerse antes del 29 de noviembre de 2016 y su primer informe de aplicación está previsto para noviembre de 2019.

En el año 2016 se ha procedido a la refundición de las normas sobre estudiantes e investigadores. En efecto, la *Directiva 2016/801/UE* ([Directiva investigadores](#)) ha refundido en una única norma las dos Directivas previas sobre [admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios \(2004/114/CE\)](#), y [admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica \(2005/71/CE\)](#). Ahora bien, de acuerdo con su artículo 41 las dos normas refundidas quedarán derogadas a partir del 24 de mayo de 2018, “sin perjuicio de las obligaciones de los Estados miembros en cuanto a los plazos de incorporación al Derecho interno y de aplicación de esas Directivas”. De donde se deriva que en estos momentos las dos Directivas refundidas todavía están vigentes y no será hasta mayo de 2018 en que la Directiva de refundición sea plenamente aplicable y, por lo tanto, invocable su efecto directo por los particulares ante las autoridades nacionales.

B. Integración.

En materia de integración en estricto sentido no se prevén normas armonizadas. La actuación de la UE en este ámbito se lleva a cabo mediante otras políticas. Así, por ejemplo, en abril de 2010, la Comisión presentó la tercera edición del Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales y, en julio de 2011, aprobó la [Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países](#). Además, desde 2009 se han creado *dos instrumentos* para abordar la cuestión de la integración: el Foro Europeo sobre la Integración (organizado por la Comisión y el Comité Económico y Social Europeo) y la [Web Europea sobre Integración](#). El Foro Europeo sobre la Integración amplió su campo de actuación en enero de 2015 y pasó a ser el [Foro Europeo de la Migración](#). Por último, en junio de 2016 la Comisión presentó un plan de acción que incluía un marco de actuación e iniciativas concretas destinado a ayudar a los Estados miembros a integrar a los cerca de 20 millones de ciudadanos de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión.

C. Lucha contra la inmigración irregular.

La UE considera como inmigrante irregular a la persona que llega a la UE sin un visado o permiso adecuado y también a los que se quedan tras el vencimiento de su visado o la no renovación de su autorización. La prevención y reducción de la inmigración irregular se lleva a cabo mediante [políticas de retorno](#) y en la lucha contra la [explotación laboral de inmigrantes](#). Asimismo, se ha dictado normativa uniforme para el establecimiento de [sanciones a los empleadores](#) que no respeten la prohibición de dar empleo a ciudadanos de terceros países en situación irregular.

En esta misma política de lucha contra la inmigración irregular y la explotación laboral de inmigrantes en situación irregular se incardinan los acuerdos de colaboración con terceros con países del Mediterráneo meridional y con la Asociación Oriental. Su objetivo es trabajar conjuntamente las causas de la migración irregular y forzosa. Para ello, la estrategia pasa por una mayor información sobre normas y procedimientos de inmigración laboral legal; la lucha coordinada contra la inmigración irregular y contra la trata y el tráfico de seres humanos; la mejora del enfoque en materia de migración y desarrollo (tanto en las regiones vecinas del Este y Sudestes como con países africanos); y, un plan específico para la aplicación de políticas en las rutas migratorias procedentes del Sur (países africanos).

En relación a la [Directiva de retorno](#) (*Directiva 2008/115/CE*) su objetivo es establecer una serie de normas y procedimientos comunes en los países de la UE para expulsar de su territorio a los nacionales de terceros países en situación irregular. La Directiva establece una serie de disposiciones entre las que cabe señalar la posibilidad de internamiento “preventivo” de estas personas en proceso de expulsión así como unas garantías procedimentales durante la tramitación de los expedientes. El 9 de septiembre de 2015 la Comisión publicó el [Plan de Acción de la UE en materia de retorno específico](#) que recibió la aprobación del Consejo en octubre de ese mismo año.

Por su parte, la [Directiva de sanciones para los empleadores](#) (*Directiva 2009/52/CE*) pretende contrarrestar la inmigración irregular exigiendo a los Estados miembros la prohibición de contratación de inmigrantes irregulares. A tal fin, establece normas

mínimas comunes en materia de sanciones y otras medidas aplicables a los empleadores que incumplan esta prohibición.

D. Acuerdos de readmisión.

Estos acuerdos forman parte de una amplia estrategia de la Unión Europea pactada en el marco de los Consejos Europeos de Tampere, Laeken y Sevilla para combatir la inmigración irregular. Incluye compromisos de cooperación recíproca entre la Unión Europea y sus socios de terceros países para facilitar no solo la expulsión de personas en situación de irregularidad administrativa, sino también para la readmisión de las mismas en sus respectivos países o en países terceros.

Tras concluir las negociaciones pertinentes, han entrado en vigor los acuerdos suscritos con Hong Kong (2004), Macao (2004), Sri Lanka (2005), Albania (2006), Rusia (2007), Bosnia y Herzegovina, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia y Moldavia (2008), Pakistán (2008) y Georgia (2010). Todavía existen negociaciones en curso con Argelia, China, Marruecos y Turquía. Puede obtener [más información](#) en Diccionario de Asilo-CEAR.

4.2. Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)

2.2.1. BASE JURÍDICA

De conformidad con los artículos 67.2 y 78 del TFUE y el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se trata de desarrollar una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 1951 y a su Protocolo de 1967. Ni el Tratado ni la Carta proporcionan una definición de los términos *asilo* y *refugiado*. Ambos instrumentos se refieren específicamente a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y a su Protocolo de 31 de enero de 1967.

La llegada masiva de refugiados en el verano de 2015 a las costas griegas e italianas puso en evidencia las carencias del *sistema de Dublín* ante las exigencias y necesidades de una presión migratoria de tal magnitud. Es evidente que, por una parte, la capacidad de acogida sobre la que se sustenta el sistema Dublín y las estructuras de tramitación a nivel local quedase saturada; y, por otra parte, que la negativa de algunos Estados miembros a aplicar los mecanismos del SECA, al tiempo que activaban sus normas internas de control fronterizo, restase credibilidad al sistema Dublín (y a toda la Unión).

Por este motivo, y sin perjuicio de la apertura de expedientes por incumplimiento del Derecho de la Unión anunciados contra los Estados miembros “rebeldes”, la UE activó antes de finalizar el mes de mayo de 2015 el mecanismo de intervención de emergencia previsto en el artículo 78, apartado 3 del TFUE. Como es sabido, la propuesta de la Comisión incluía un régimen (urgente y temporal) de reparto entre los Estados miembros de las personas “con manifiesta necesidad de protección internacional” que estaban llegando por el Mediterráneo. La idea, plasmada en dos

Programas de solidaridad con los refugiados, consiste en: de una parte, activando el mecanismo de urgencia y temporal se obligaría a los Estados miembros a admitir una distribución equitativa y equilibrada de 160.000 personas desde Grecia e Italia ([Programa de reubicación](#)); y, de otra parte, el compromiso europeo de *reasantamiento* en la creación de un marco permanente con procedimiento unificado en toda la UE. El primer acuerdo en este contexto ha sido la tramitación de traslado hacia la UE de 22.504 personas (acordadas con ACNUR) y desplazadas en países como Líbano, Jordania y Turquía ([Programa de reasantamiento](#)).

Toda vez que el sistema SECA requeriría un tratamiento que va más allá del propósito de esta actualización y considerando la “inestabilidad” normativa del sistema en el presente, hemos optado por una presentación de sus rasgos más significativos y de sus logros normativos vigentes.

Respecto de estos se dará cuenta de las propuestas de reforma iniciadas en 2016.

2.2.2. OBJETIVO DEL SECA

Conviene retener que el SECA parte de la base de que las leyes y los procedimientos de asilo en los Estados de la UE están fundamentados en unos estándares comunes con pleno respeto a los derechos fundamentales. Teóricamente, el sistema europeo habría de permitir a los solicitantes de asilo disfrutar de unos niveles de protección similares en todos los Estados miembros. Para lograr plenamente este objetivo se hace necesaria una legislación común que armonice los procedimientos de determinación del Estado responsable de tramitar la solicitud así como de normas materiales de protección que unifiquen las condiciones de acogida y de procedimientos aplicables.

Para la aplicación y puesta en funcionamiento del SECA, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) hoy Agencia Europea para el Asilo presta apoyo a los Estados miembros en general y, en particular a aquellos cuyos sistemas de recepción y de asilo están sometidos a especiales presiones. Para ello se cuenta con instrumentos financieros de apoyo.

Finalmente, el registro de solicitudes ha de hacerse en condiciones seguras respetando los derechos fundamentales de los solicitantes. A tal fin, el SECA aplica el sistema EURODAC que permitirá a los Estados miembros identificar no solo a los solicitantes de asilo sino también a las personas interceptadas en el intento de cruce irregular de fronteras europeas. EURODAC permite comparar las huellas dactilares de las personas solicitantes o interceptadas y comprobar si ya ha solicitado en otro Estados miembro el asilo o si ya hubiere entrado en el territorio UE bien sea de forma irregular o bien tenga orden de expulsión en cualquier otro país miembro.

Con todo, lo cierto es que en la práctica, la variedad y diferencias de los procedimientos y leyes de asilo de los Estados miembros persiste y que los solicitantes de asilo no sean tratados de igual manera por las autoridades nacionales. El sistema resulta, pues, injusto e inequitativo como ha denunciado repetidamente [ACNUR](#). Ya el Parlamento Europeo, en su [evaluación de 2008](#), dejó constancia de que en ausencia de

una armonización “el sistema de Dublín seguirá siendo injusto tanto para los solicitantes de asilo como para algunos Estados miembros”.

2.2.3. REALIZACIONES NORMATIVAS Y PROPUESTAS DE REVISIÓN (2016)

En estas circunstancias, la exposición de las realizaciones normativas del sistema europeo común de asilo ha de ser necesariamente limitada. No es objeto de estudio ni el contenido de las normas vigentes ni tampoco la revisión de la tramitación de las modificaciones del SECA. Pero sí es conveniente conocer los ámbitos materiales en los que la UE ya ha actuado y qué normas están en proceso de revisión a raíz de la crisis de los refugiados de 2015 y el nuevo enfoque de la Comisión de 2016.

Para ello vamos a trazar un mapa normativo del SECA partiendo de la distinción entre: (A) instrumentos normativos de cooperación y coordinación, donde el Reglamento de Dublín es el más relevante; y, (B) instrumentos normativos de armonización material en determinados ámbitos, donde las Directivas de acogida y de procedimientos son, respectivamente, las de mayor calado. La reseña de cada norma se acompañará de la referencia a la Propuesta de reforma o modificación, cuando la hubiere.

A. Instrumentos normativos de cooperación y coordinación

¿Qué Estado miembro es el responsable de analizar una solicitud de asilo, qué criterios han de establecerse para reparto de esta responsabilidad y qué mecanismos permitirán controlar la identidad de los solicitantes? A estas preguntas responden el [Reglamento \(UE\) nº 604/2013](#) 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 y el [Reglamento \(UE\) 603/2013](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) 604/2013.

Reseña. Todo el sistema de Dublín se basa en que las leyes y procedimientos de asilo en los Estados miembros han de seguir unos estándares comunes. Ello permitirá a los solicitantes disfrutar de similares niveles de protección en todos ellos. Sin embargo, los informes de evaluación del sistema indican problemas relacionados con la ausencia de criterios comunes de aplicación de la protección, ello provoca la inaplicación inmediata del sistema Dublín, tal y como ha reconocido el TJUE. La refundición del 2013 confirmó estos principios e introdujo mejoras para la protección de las personas. En concreto, prohibiendo la transferencias de solicitantes de asilo a países donde corran el riesgo de sufrir tratos inhumanos o degradantes y estableciendo una jerarquía entre los criterios aplicables para determinar el Estado miembro responsable de examinar la solicitud de asilo: en primer lugar, consideraciones familiares; en segundo lugar, expedición de un visado reciente o permiso de residencia en un Estado miembro, y, finalmente, el carácter regular o irregular de la entrada en la Unión Europea. Además, regula y limita el internamiento. La propuesta de reforma del Reglamento 604/2013 de 2016 amplía la definición de miembros de la familia pero establece reglas más

estrictas para acceder a la protección del sistema Dublín. Por ejemplo, limita la posibilidad de recurrir la decisiones de inadmisión y también los Estados miembros de primera entrada van a poder determinar si el solicitante puede ser transferido a un tercer país seguro e incluso si puede ser examinada su solicitud en otros países de origen seguros. Por lo que hace a la reforma del Reglamento Eurodac, amplía la intervención, control y registro para la obtención de datos personales de los solicitantes.

Reforma: Ambos Reglamentos están sujetos a revisión en sendas propuestas de 2016. [Propuesta de reforma de 26.6.2016](#) por la que se modifica el Reglamento (UE) núm. 604/2013 ([COM\(2016\)0270](#)) y Propuesta de reforma del sistema Eurodac, refundición, 2016 ([COM\(2016\)0272](#)). En este mismo orden, cabe señalar la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un **mecanismo de crisis en materia de reubicación** y por el que se modifica el Reglamento (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 ([COM\(2015\)0450](#)); y, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un **Marco de Reasentamiento de la Unión** y se modifica el Reglamento (UE) 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo ([COM\(2016\)0468](#)).

¿Qué función cumple la [Oficina Europea de Apoyo al Asilo](#) o Agencia de Asilo Europea? El [Reglamento \(UE\) 439/2010](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, creó una Oficina Europea de Apoyo al Asilo que juega un papel esencial en la asistencia a los Estados miembros para la aplicación práctica del SECA. En 2011 se convirtió en Agencia de la UE siendo un centro europeo especializado en asilo. La reforma de 2016 propone derogar el Reglamento de 2010 y dotar a la Agencia de la UE para el Asilo de mayores competencias en consonancia con la evolución del propio SECA. Es la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Agencia de la Unión Europea para el Asilo y por el que se deroga el Reglamento (UE) 439/2010 ([COM\(2016\)0271](#)).

¿Qué medidas se han adoptado en beneficio de Italia y Grecia con motivo de la crisis de los refugiados? El Consejo adoptó dos decisiones en beneficio de Italia y Grecia y una Recomendación a Grecia: [Decisión \(UE\) 2015/1601](#), de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia; y, [Decisión \(UE\) 2015/1523](#), de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia. Y, respecto de Grecia, la Recomendación 2016/193 (UE), de 10 de febrero, sobre medidas urgentes que este país ha de adoptar para la reanudación de los traslados en virtud del Reglamento 604/2013. Mención aparte es el [Acuerdo entre la UE y Turquía de 18 de marzo de 2016](#), por el que se establece el retorno a Turquía de todos los migrantes irregulares llegados a Grecia a partir del 20 de marzo de 2016, en combinación, en el caso de los ciudadanos sirios, con un acuerdo de reinstalación. El acuerdo pretende enfrentarse al negocio relacionado al tráfico de migrantes y remover los incentivos a buscar rutas irregulares para alcanzar la UE.

¿Existe algún fondo o instrumento de apoyo financiero? Sí: dos Reglamentos establecen disposiciones generales y especiales sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración. Son, el [Reglamento \(UE\) 516/2014](#) y el [Reglamento \(UE\) 514/2014](#), ambos de 16 de abril de 2014. Estas normas establecen un instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, a la prevención y la lucha contra la delincuencia, y a la gestión de crisis.

B. Instrumentos normativos armonización material en determinados ámbitos

La sistematización que hemos elegido atiende a cuatro rubros de protección de los demandantes de asilo: la protección en caso de afluencia masiva de desplazados; la protección en la acogida; las garantías en la retirada de la protección; y la protección mediante el reconocimiento del estatuto de refugiado.

1. *Afluencia masiva de personas desplazadas y protección temporal*: [Directiva 2001/55/CE](#) de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

Reseña: Fija la duración de la protección temporal en un año, prorrogable por el Consejo por otro año más. La afluencia masiva de desplazados deberá ser constatada por Decisión del Consejo adoptada por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, que examinará cualquier solicitud que un Estado miembro presente al tal efecto. Obligaciones de los Estados. También recoge las obligaciones de los Estados miembros respecto de los beneficiarios de la protección temporal. Asimismo, estos pueden excluir del beneficio de la protección a determinadas personas por razones de seguridad nacional, comisión de crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad o que hayan actuado contra los objetivos y principios de las Naciones Unidas.

2. *Acogida de los solicitantes de protección internacional*: [Directiva 2013/33/UE](#), de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (deroga la Directiva 2003/9/CE del Consejo con efecto a partir del 21 de julio de 2015).

Reseña: El objetivo de la norma es garantizar a las personas concernidas un nivel de vida digno y establecer condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros. En este sentido, la armonización de las condiciones de acogida de los solicitantes de la protección internacional se extiende a los solicitantes de la protección subsidiaria; ello con el fin de evitar trato desigual con las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2011/95/UE de 13 de diciembre.

Reforma: Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido) ([COM\(2016\)0465](#)).

3. *Concesión o retirada de la protección internacional*: [Directiva 2013/32/UE](#), de 26 de junio de sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (deroga la Directiva 2005/85/CE del Consejo con efecto a partir del 21 de julio de 2015).

Reseña: Conseguir la protección internacional depende en gran medida del establecimiento de procedimientos adecuados que revisen la solicitud de la forma más completa y equitativa posible. En particular, el respecto a las garantías procesales durante el procedimiento y el aseguramiento de un proceso de decisión de calidad en todos los Estados miembros. La Directiva 2013/32 de procedimientos refundida parte de estos principios y establece como principio procesal el derecho a una entrevista personal, el derecho a recibir información y a comunicarse con las organizaciones especializadas en los Estados miembros (ACNUR), el derecho a un abogado y el derecho a los recursos.

Reforma: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común de la UE de países seguros a los efectos de la Directiva 2013/32/UE y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE ([COM\(2015\)0452](#)); y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE ([COM\(2016\)0467](#)).

4. *Requisitos de reconocimiento de un estatuto uniforme*: [Directiva 2011/95/UE](#), de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un *estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria* y al contenido de la protección concedida (deroga la Directiva 2004/83/CE con efecto a partir del 21 de diciembre de 2013).

Reforma: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un *estatuto uniforme* para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al *contenido de la protección* concedida y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración ([COM\(2016\)0466](#)).

©Marina VARGAS GÓMEZ-URRUTIA (Diciembre, 2016)²

² © Marina VARGAS GÓMEZ-URRUTIA. Todos los derechos reservados. Queda prohibida su reproducción total o parcial. Licencia de acceso Creative Commons.