

# Refugiados en la Unión Europea: desde el alarmismo de emergencia a la gestión común

DANIELE ARCHIBUGI, MARCO CELLINI Y MATTIA VITIELLO

La Unión Europea se encuentra en una encrucijada: el *brexit*, las políticas económicas y la incapacidad de gestionar con éxito los ingresos de refugiados han aumentado el euroscepticismo y ponen en riesgo el proyecto de integración europea. El tema de la migración, y específicamente de los refugiados, probablemente ha sido el más relevante en alejar a tantas personas de la UE como institución.

En el debate político europeo, los ingresos de refugiados y solicitantes de asilo se han descrito catastróficamente, como si hubiera un número interminable de personas tratando de ingresar a Europa por todas partes.

Desde 2015, la situación comenzó a ser narrada como una crisis por los medios de comunicación, los políticos y los académicos, por tres razones principales:

- i. el aumento de solicitantes de asilo;
- ii. la insuficiencia del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) en responder al creciente número de personas en busca de protección internacional;
- iii. el intento de varios partidos y líderes políticos de lograr consenso electoral abordando el tema del ingreso de refugiados.

Si bien el SECA ha demostrado ser incapaz de hacer frente al aumento de los ingresos,<sup>1</sup> en la siguiente sección mostraremos que el número de solicitantes de asilo (y de personas a las que se les otorgó protección) no representa ni ha representado en el pasado una cantidad crítica, especialmente considerando una perspectiva comparativa global. Por esta razón, describir la situación de los refugiados europeos en términos de crisis es incorrecto. La narración de una “crisis europea de refugiados”, de hecho, no es solo una cuestión semántica, ya que se utilizó para presionar a las instituciones europeas a implementar políticas de emergencia, cuando hubiera sido más prudente introducir medidas destinadas a abordar el problema de forma estructural en una perspectiva a largo plazo.

El presente artículo se estructura como sigue: la primera sección analiza algunos datos para mostrar cómo, considerados desde una perspectiva comparativa, ni los ingresos ni el total de refugiados alojados en Europa justifican el alarmismo

**Ni los ingresos ni el total de refugiados alojados en Europa justifican el alarmismo de políticos y medios de comunicación**

utilizado por varios políticos y medios de comunicación. La segunda sección examina la legislación europea sobre el asilo, analizando críticamente el sistema de Dublín, las medidas de emergencia y la política exterior de la UE adoptada a partir de 2015. El tercero describe la ineficacia de las políticas de emergencia adoptadas por la UE, destacando los

riesgos que representan para la UE y para solicitantes de asilo y refugiados. La sección cuatro presenta algunas propuestas concretas para superar la lógica de emergencia que aborda el problema de los refugiados.

## La crisis no solo ha terminado; nunca ha habido ninguna crisis

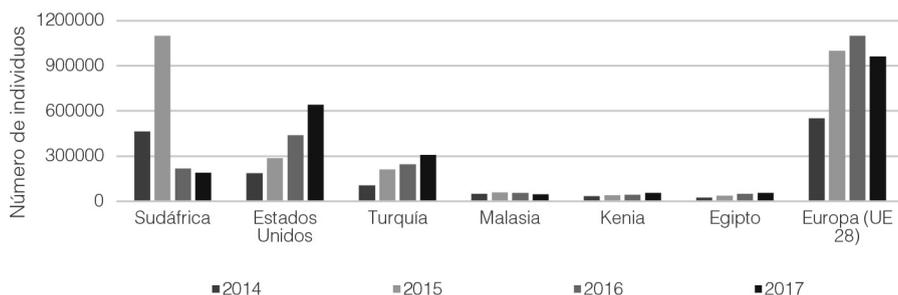
Para comprender la magnitud del problema de los refugiados europeos, es necesario compararlo a nivel mundial. Según ACNUR,<sup>2</sup> durante el pico de la “crisis europea de refugiados”, se presentaron más de tres millones de solicitudes de asilo en todo el mundo. En el mismo año, la UE recibió alrededor de un millón de soli-

<sup>1</sup> Mattia Vitiello, «La Crisi dei Rifugiati e il Sistema Europeo Comune di Asilo: Che Cosa non ha Funzionato?», *Meridiana*, 86, 2016, pp. 145-165; Marco Cellini, «Filling the Gap of The Dublin System: A Soft Cosmopolitan Approach», *Journal of Contemporary European Research*, 13(1), 2017a, pp. 944-962, disponible en: <https://jcer.net/index.php/jcer/article/view/745>; Rainer Bauböck, «Europe's Commitments and Failures in the Refugee Crisis», *European Political Science*, 17(1), 2018a, pp. 140-150.

<sup>2</sup> ACNUR, «Population Statistics Database», Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados, 2018 [online], disponible en: [http://popstats.unhcr.org/en/time\\_series](http://popstats.unhcr.org/en/time_series)

citades, mientras los primeros seis países por número de solicitudes recibieron conjuntamente 1.737.131 solicitudes (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Solicitudes de asilo, comparación entre la UE y los seis países receptores más grandes**



Fuente: Datos de ACNUR (2018).

Por lo tanto, la UE recibió aproximadamente un tercio del total de solicitudes de asilo presentadas a nivel mundial. La Tabla 1 muestra que la relación entre los flujos de refugiados y la población total de los países receptores es similar para la UE y otros países con ingresos altos y es sustancialmente inferior a países como Turquía y Sudáfrica. La proporción de la UE aumentó en 2015 y 2016, pero la disminución en 2017 indica que el pico aparentemente ha pasado.

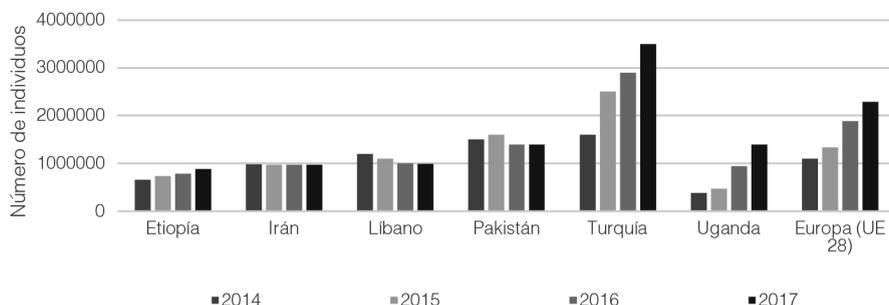
**Tabla 1. Solicitudes de asilo como porcentaje de la población total de los países receptores (%)**

País	2014	2015	2016	2017
Sudáfrica	0,85	1,99	0,39	0,34
Estados Unidos	0,06	0,09	0,14	0,20
Turquía	0,14	0,27	0,31	0,38
Malasia	0,17	0,20	0,18	0,15
Kenia	0,07	0,08	0,09	0,11
Egipto	0,03	0,04	0,05	0,06
Unión Europea (UE 28)	0,11	0,20	0,22	0,19

Fuente: elaboración de datos de ACNUR (2018).

Al comparar el número total de refugiados acogidos por toda la UE con el número de los seis principales países de acogida, aparece una imagen similar. El Gráfico 2 muestra cómo en 2015 la UE acogió a menos refugiados que Turquía y Pakistán y un número similar a Líbano e Irán.

**Gráfico 2. Número de refugiados acogidos, comparación entre la UE y los seis mayores países de acogida**



Fuente: Datos de ACNUR (2018).

Los datos presentados sugieren que si hubo una crisis europea, no fue por la cantidad de solicitantes de asilo y refugio, sino más bien debido a la gestión europea de las solicitudes, incapaz de hacer frente armónicamente a los flujos y redistribuir equitativamente los costos de recepción entre los Estados miembros.

Observando únicamente los datos europeos (Gráfico 3), en 2015 los Estados miembros recibieron 1.256.515 solicitudes de asilo, aunque otorgaron protección internacional a solo 327.955 personas; en el mismo año se detectaron 1.822.177 personas intentando ingresar a la UE sin documentos.<sup>3</sup> Sin embargo, desde principios de 2016, las solicitudes de asilo, las decisiones positivas y las detecciones comenzaron a disminuir, y en 2018 tanto las decisiones positivas como las detecciones volvieron a los niveles de 2013, mientras las solicitudes de asilo volvieron a los niveles de 2014.

<sup>3</sup> Frontex, «Detections of Illegal Border-Crossings Statistics», European Border and Coast Guard Agency, 2018 [online], disponible en: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>

**Gráfico 3. Solicitudes de asilo, decisiones positivas y detecciones de ingresos ilegales en la UE**



Fuente: Los datos sobre las decisiones positivas y las solicitudes provienen de Eurostat (2018).<sup>4</sup> Los datos sobre las detecciones provienen de Frontex (2018).<sup>5</sup>

La evidencia discutida en esta sección, por lo tanto, muestra que la narrativa de la crisis europea de refugiados ha sido muy exagerada, y que los flujos de solicitantes de asilo han vuelto a niveles que podríamos definir estructurales para la UE. ¿Por qué es importante reconocer que la narrativa en términos de crisis es incorrecta? ¿Y por qué es esencial no tratar el fenómeno en términos de crisis? La representación dominante ha impulsado tanto a la UE como a los Estados miembro a centrarse en la implementación de medidas de emergencia y la firma apresurada de acuerdos que externalizan el control de las fronteras exteriores de la UE a terceros países, desviando la atención de la búsqueda de un conjunto más efectivo y consistente de medidas estructurales capaces de responder adecuadamente al fenómeno de los solicitantes de asilo en Europa.

## Las políticas de emergencia implementadas por la UE

El SECA es el conjunto de normas relativas a la gestión de refugiados y solicitantes de asilo, que establecen una mayor cooperación para garantizar que los solicitantes de asilo sean tratados por igual en un sistema abierto y justo en toda la UE. Para abordar lo que se percibió y describió como un desastre inminente, desde 2015 la UE ha adoptado medidas de emergencia que se pueden dividir en dos categorías: i) de política interna; y ii) de política exterior.

<sup>4</sup> Eurostat, *Asylum Applicants by Citizenship Annual Data*, Eurostat, 2018 [online], disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

<sup>5</sup> Frontex, 2018, *op. cit.*

En cuanto a la política interna, la Comisión Europea, en mayo de 2015, adoptó la Agenda Europea de Migración que incluía varias medidas. En primer lugar, la Agenda identificó un método de gestión, llamado Hotspot, para apoyar a los Estados

**La ineficacia de las políticas europeas de asilo y, en particular, del llamado Sistema de Dublín es evidente**

miembro afectados por el aumento de los flujos. El método Hotspot implica la formación de equipos de especialistas llamados a identificar, registrar y tomar rápidamente las huellas digitales de los migrantes. En segundo lugar, propuso la implementación de un mecanismo de reubicación, mediante el cual las personas con clara necesidad de protección internacional son identificadas en Italia y Grecia y transferidas

a otros Estados miembros para procesar sus solicitudes. Por fin, proporcionó el programa de reasentamiento donde por cada ciudadano sirio que regresara de las islas griegas, otro sería reasentado a la UE directamente desde Turquía. La carga financiera de la Agenda fue apoyada por el presupuesto de la UE.

Con respecto a las políticas exteriores, la UE concluyó una serie de acuerdos con algunos países terceros de tránsito, Turquía, Libia y Marruecos, con el objetivo de reducir los flujos de solicitantes de asilo. Los acuerdos proporcionan apoyo financiero de la UE a terceros países a cambio de un control más robusto de sus fronteras.

## Los riesgos asociados a la externalización del problema de los refugiados

La ineficacia de las políticas europeas de asilo y, en particular, del llamado Sistema de Dublín es evidente, y se ha informado tanto en la literatura sobre el tema<sup>6</sup> y, más instrumentalmente, por políticos y periodistas cada vez que ocurría un aterrizaje irregular. ¿Pero cuáles son sus límites reales?

Primero, a pesar de los esfuerzos de la UE, persisten diferencias considerables entre los Estados miembro con respecto a varios aspectos de los procedimientos de asilo, como el tiempo necesario para examinar las solicitudes,<sup>7</sup> el porcentaje

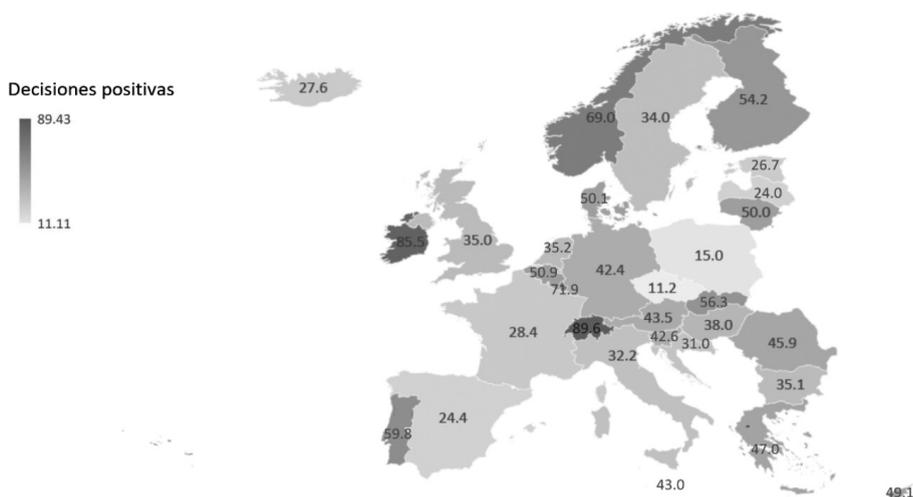
<sup>6</sup> Mattia Vitiello, 2016, *op. cit.*; Marco Cellini, 2017a, *op. cit.*

<sup>7</sup> EuroAlternatives, «Chart of Lampedusa», European Alternatives, 2015 [online], disponible en: <https://euroalternatives.com/wp-content/uploads/2014/07/Carta-di-Lampedusa-impaginato-def.pdf>

de decisiones positivas,<sup>8</sup> las condiciones de los solicitantes de asilo que esperan el examen de sus solicitudes, así como las políticas de integración implementadas por los diferentes Estados miembro.<sup>9</sup> Cada país continúa manteniendo sus propias reglas, impidiendo que los solicitantes de asilo se beneficien de igualdad de condiciones en todos los Estados miembro.

En segundo lugar, la norma según la cual el primer país de llegada es responsable de examinar las solicitudes ha contribuido a empeorar la situación, creando dificultades considerables para los sujetos involucrados. Para los Estados miembro, esta regla ha acabado por cargar desproporcionadamente a los Estados fronterizos externos de la UE. Esta regla también ha tenido efectos negativos para los solicitantes de asilo y refugio. Los Estados miembro continúan teniendo diferentes reglas: el Gráfico 4 muestra la tasa de aceptación de los Estados miembro de la UE en 2018.

**Gráfico 4. Tasa de aceptación de solicitudes de asilo por parte de los Estados miembros de la UE (2018)**



Fuente: Datos de Eurostat (2018).

Además, existe una contradicción bastante fuerte entre una UE basada en la libre circulación de personas, por un lado, y la voluntad de limitar la movilidad de los

<sup>8</sup> Marco Cellini, 2017a.

<sup>9</sup> Alexander Wolffhardt, Carmine Conte y Thomas Huddleston, «The European Benchmark for Refugee Integration: A Comparative Analysis of the National Integration Evaluation Mechanism in 14 EU Countries», Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Varsovia, 2019.

solicitantes de asilo, por otro lado. El deseo de evitar los movimientos secundarios de los solicitantes de asilo les dificulta utilizar sus recursos individuales (como tener redes familiares y sociales en un país específico, dominar un idioma específico, tener habilidades profesionales para gastar en un país en lugar de otro), contribuyendo a que los refugiados sean obligados a escapar del registro de huellas dactilares y a tratar de llegar a los países elegidos a través de rutas ilegales, corriendo riesgos que ponen en peligro sus vidas.<sup>10</sup>

Los instrumentos de emergencia implementados incluyeron: a) el reasentamiento; b) el mecanismo de reubicación; y c) la subcontratación del control de las fronteras de la UE. Los tres instrumentos tuvieron un impacto limitado.

El programa de reasentamiento, iniciado en 2017, tenía objetivos bastante modestos, o sea, permitir la llegada segura a Europa desde terceros países hasta un total de 22.500 refugiados vulnerables. Un total de 19.432 personas han sido reasentadas. El objetivo se logró aunque el número total involucrado está muy por debajo de lo que sería necesario. Muy inferior fue la efectividad de la reubicación, terminada en 2017 después de más de dos años. El objetivo establecido de 100.000 solicitantes de asilo era ya insuficiente para distribuir equitativamente a los solicitantes de asilo en los países europeos. Además, solo 34.000 personas fueron reubicadas. Dado que se ha concluido con menos de un tercio del objetivo y que algunos países (como Polonia y Hungría) no han participado, mientras otros Estados miembro han participado con menos de las cuotas asignadas, está claro que el mecanismo de reubicación, que en la nueva programación solo será voluntaria y probablemente incluso menos efectiva, ha fallado.

La estrategia de externalizar el control fronterizo de la UE ha sido más efectiva, aunque solo para reducir las llegadas.<sup>11</sup> Como muestran los datos de Frontex,<sup>12</sup> de hecho, desde 2015 a 2018, la mayoría de las rutas han visto una reducción significativa de las detecciones en casi todos los años considerados. La reducción general de las detecciones, así como de las solicitudes de asilo (que se muestran en el Gráfico 3), es en gran parte el resultado de la efectividad de los acuerdos fir-

---

<sup>10</sup> OIM, *Fatal Journeys Volume 3: Improving Data on Missing Migrants*, Organización Internacional de las Migraciones, Global Migration Data Analysis Centre, 2017 [online], disponible en: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/fatal\\_journeys\\_3\\_part2.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/fatal_journeys_3_part2.pdf)

<sup>11</sup> Ali Emre Benli, «March of Refugees: An Act of Civil Disobedience», *Journal of Global Ethics*, 14(3), 2018, pp. 315-331. Doi: 10.1080/17449626.2018.1502204.

<sup>12</sup> Frontex, 2018, *op. cit.*

mados con Turquía, Libia y más recientemente Marruecos. Sin embargo, si bien la política de externalizar el control de las fronteras de la UE parece tener cierto éxito en la reducción de las llegadas, presenta serios problemas que deberían considerarse, tanto para la UE como para los migrantes.

Primero, debería considerarse la naturaleza de los regímenes políticos en Turquía, Marruecos y Libia, ya que ninguno de ellos respeta los derechos humanos, y menos aún los derechos humanos de los solicitantes de asilo. En resumen, el destino de los refugiados que a menudo huyen de países en guerra civil se pone en manos de otros regímenes igualmente brutales. Este tipo de subcontratación plantea tres problemas interrelacionados:

- i. la contradicción entre la subcontratación a países que no respetan los derechos humanos y los principios en los que se basa la UE;
- ii. el riesgo y en muchos casos la certeza de que los solicitantes de asilo se encuentran en una posición en la que sus derechos humanos son violados nuevamente;
- iii. la dependencia de la UE hacia países no democráticos.

El Tratado de la Unión Europea es bastante claro sobre el papel fundamental de la democracia y el respeto de los derechos humanos no solo dentro de la UE,<sup>13</sup> sino también en la forma en que la UE se proyecta fuera de sus fronteras. Pero, ninguno de los tres países tiene un sistema efectivo de protección de los derechos humanos.<sup>14</sup>

**La subcontratación del control fronterizo coloca a los solicitantes de asilo y refugio en una posición muy peligrosa**

Si bien esta situación contradictoria puede, por lo visto, dañar la credibilidad de la UE en términos del respeto de sus principios fundacionales y potencialmente puede socavar sus objetivos para difundir las prácticas democráticas y el respeto de los derechos humanos, esta contradicción coloca a los solicitantes de asilo y refugio en una posición muy peligrosa. Además, la subcontratación del control fronterizo europeo coloca a la UE en una posición potencialmente vulnerable.

<sup>13</sup> Unión Europea, *Consolidated Versions of the Treaty on European Union*, Official Journal, 2012, [online], C 326, 26/10/2012 P. 0001 - 0390, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>.

<sup>14</sup> Ver Amnistía Internacional, *The States of the World's Human Rights*, Amnesty International, 2018 [online], disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1067002018ENGLISH.PDF>.

Concluir acuerdos con regímenes autoritarios con poca transparencia, responsabilidad y respeto del estado de derecho hace que la UE esté en peligro de chantaje. Estos países pueden abrir sus fronteras en cualquier momento y crear artificialmente nuevas entradas de refugiados en caso de que sus exigencias no sean aceptadas.

## **Superar el enfoque de emergencia mediante la implementación de soluciones estructurales**

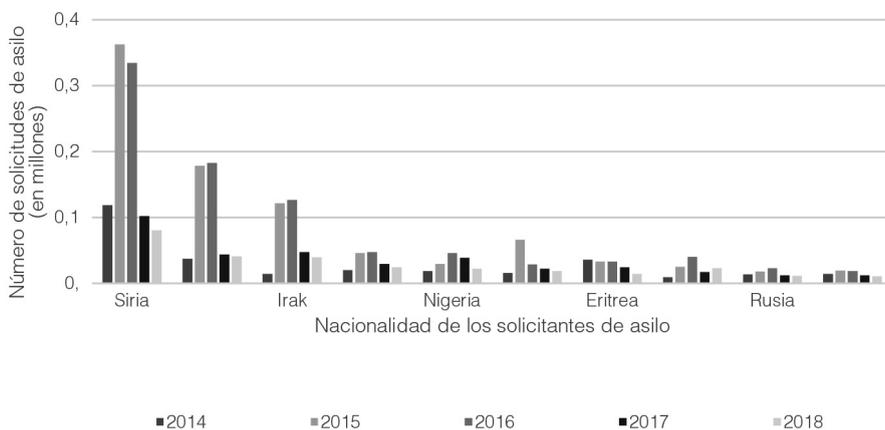
La falta de efectividad de las políticas de emergencia muestra la necesidad de abandonar el enfoque de emergencia en favor de una gestión estructural capaz de lidiar no solo con los problemas actuales sino también con posibles nuevos aumentos repentinos en los flujos.

Cualquier intento de superar el enfoque de emergencia y encontrar soluciones estructurales debe seguir al menos cuatro trayectorias:

- i. reducción de salidas de países de origen;
- ii. asegurar una distribución justa de la carga entre los Estados miembro de la UE;
- iii. garantizar el respeto de los derechos humanos de los solicitantes de asilo y refugiados tanto en la UE como en el marco de sus relaciones exteriores;
- iv. Mejorar la gestión de los solicitantes de asilo y refugiados.

*Reducción de salidas de países de origen.* Grandes flujos de solicitantes de asilo, en la mayoría de los casos, son el efecto de conflictos internos o internacionales. Esto también se confirma para las entradas europeas de las últimas décadas: las guerras de los Balcanes de la década de los noventa del siglo pasado, las guerras en Irak y Afganistán, las guerras civiles sirias y libias han generado el mayor número de solicitantes de asilo. El Gráfico 5 confirma estas afirmaciones ilustrando como, de 2014 a 2018, la mayoría de los países que generaron los mayores flujos de solicitantes de asilo fueron devastados por guerras y guerras civiles, y/o eran países en los que se violan sistemáticamente los derechos humanos.

**Gráfico 5. Solicitudes de asilo en la UE por las 10 mayores nacionalidades de solicitantes de asilo (2014-18)**



Fuente: Datos de Eurostat (2018)

De hecho, la guerra no es la única causa del fenómeno. Las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, las epidemias y los desastres naturales, así como el subdesarrollo económico y social también están en la raíz de los flujos de asilo. Sin embargo, la guerra es a menudo un evento repentino que en poco tiempo crea muchas personas que necesitan protección internacional. Está claro, por lo tanto, que para evitar flujos grandes y repentinos, es necesario prevenir el estallido de conflictos armados. ¿Puede hacerlo la UE?

A pesar de los progresos de la UE en la Política Común de Seguridad y Defensa, los Estados miembro continúan disfrutando de un alto grado de autonomía y diferentes preferencias. Los Estados miembro tienen el poder de intervenir o promover acciones militares sin ningún tipo de escrutinio por parte de las instituciones europeas. Pero la UE a menudo tiene que lidiar con las consecuencias migratorias de tales intervenciones.

La competencia de la UE en tales situaciones está limitada por los poderes conferidos por los tratados. Si bien la UE tiene la posibilidad de emprender acciones diplomáticas, así como ciertos tipos de acciones militares (mantenimiento de la paz, construcción de la paz, etc.), los Estados miembro conservan el derecho a emprender acciones autónomas sin la interferencia de la UE y de los otros Estados miembro. Las intervenciones militares se deciden sin prestar atención al efecto

boomerang que producirán: guerras civiles a largo plazo y flujos de refugiados durante al menos una generación. Para abordar esta tensión, la UE debería haber desarrollado una coordinación más efectiva con respecto a las intervenciones de construcción de paz en áreas vecinas o aquellas áreas que podrían crear efectos indirectos como nuevos flujos de refugiados.

Obviamente, este camino está lejos de ser fácil de seguir. La principal dificultad de dicha propuesta es que otorgar a la UE poder de decisión sobre las intervenciones militares de los Estados miembro requeriría una reforma de los Tratados. Sin embargo, el procedimiento para reformar los Tratados es extremadamente largo y complejo, especialmente dado que los países miembros tienen preferencias diferentes.<sup>15</sup>

*Asegurar una distribución justa entre los Estados miembros de la UE.* Uno de los aspectos más problemáticos y espinosos de la estrategia de asilo general y de emergencia de la UE ha sido la falta de una distribución justa de las cargas derivadas de la gestión de las solicitudes de protección internacional, como se denuncia a menudo incluso antes de la llamada crisis de refugiados.<sup>16</sup>

Existen varias razones que explican la distribución desigual de los refugiados entre los países miembros,<sup>17</sup> sin embargo, la propuesta por Thielemann,<sup>18</sup> es decir, la mayor propensión de los países miembros a ser *free riders* en momentos de mayor flujo de refugiados eligiendo no actuar si no están directamente involucrados, explica muy bien por qué la UE no ha podido implementar políticas efectivas, y tam-

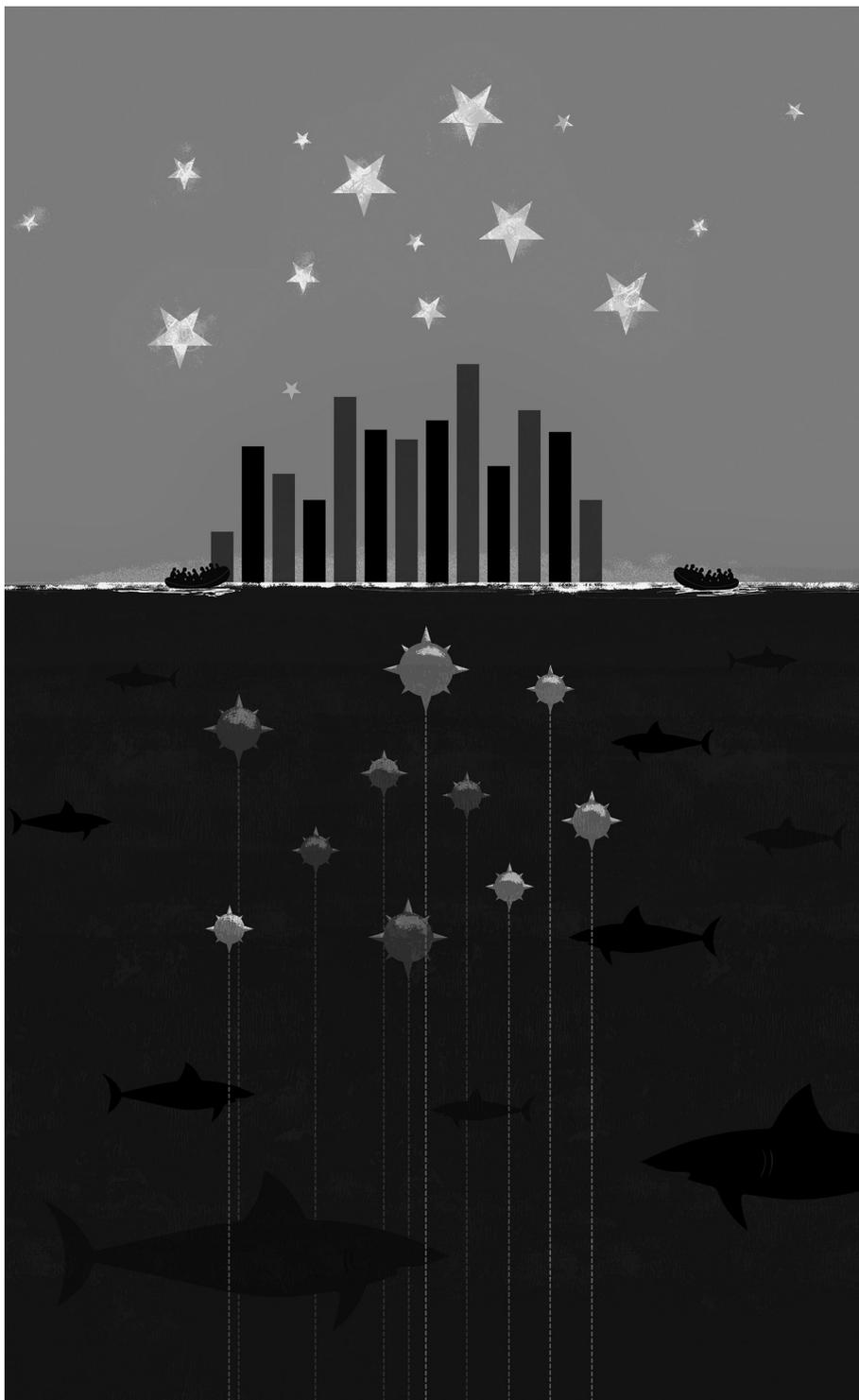
---

<sup>15</sup> Mathias Koenig-Archibugi, «Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy», *International Organization*, 58(01), 2004, pp.137-174.

<sup>16</sup> Michael Barutciski y Astri Suhrke, «Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden-Sharing», *Journal of Refugee Studies*, 14(2), 2001, pp. 95-115. Doi: 10.1057/97814039141495; Gregor Noll, «Prisoner's Dilemma in Fortress Europe: On the Prospects for Equitable Burden-Sharing in the European Union», *German Yearbook of International Law*, 40, 1997, pp. 405-437; Eriko R. Thielemann, «European Burden-Sharing and Forced Migration», *Journal of Refugee Studies*, 16(3), 2003, pp. 225-358. 10.1093/jrs/16.3.225.

<sup>17</sup> Eric Neumayer, «Asylum Destination Choice: What Makes Some West European Countries More Attractive Than Others?», *European Union Politics*, 5(2), 2004, pp. 155-180. Doi: 10.1177/1465116504042444; Eriko R. Thielemann, «Why European Policy Harmonization Undermines Refugee Burden-Sharing», *European Journal of Migration and Law*, 2004, 6(3), pp. 43-61, disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.508.4641&rep=rep1&type=pdf>; Eriko R. Thielemann, «Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU», *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 2018, pp. 63-82. Doi: 10.1111/jcms.12662; Timothy J. Hatton, «Asylum Policy in the EU: The Case for Deeper Integration», *CESifo Economic Studies*, 61(3-4), 2015, pp. 605-637. Doi: 10.1093/cesifo/ifv002; Natascha Zaun, «States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the non-Adoption of a Refugee Quota System», *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 2018, pp. 44-62. Doi: 10.1111/jcms.12663.

<sup>18</sup> Eriko R. Thielemann, 2018, *op. cit.*



bién sugiere una posible forma de impedir las prácticas de *free riding*: implementar un sistema de distribución europea vinculante.

Dicho sistema debería basarse en los principios de solidaridad y equidad entre los países miembros. Para implementar dicho sistema, en primer lugar, se deberían establecer y asignar cuotas anuales de solicitudes de asilo a cada país. Las cuotas podrían basarse en parámetros objetivos como el PIB per cápita, la tasa de desempleo, el *stock* de refugiados ya alojados. Una vez que las cuotas han sido establecidas y vinculantes, la UE debería establecer un sistema que desaliente a los Estados miembro de no respetarlas. En este sentido, se podría implementar un sistema de infracción similar al utilizado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en caso de incumplimiento de los parámetros macroeconómicos. De hecho, como el incumplimiento de estos parámetros se considera un riesgo para la resiliencia del euro y, por lo tanto, para la propia UE, el problema de los refugiados también parece representar un riesgo para la resiliencia de la UE, si no por otra razón que el gran impulso que ha dado a los partidos populistas, nacionalistas y antieuropeos<sup>19</sup> en todos los países miembro. Sin embargo, es fundamental proporcionar también un mecanismo que permita a los solicitantes de asilo elegir el país al que se trasladarán<sup>20</sup> para facilitar su integración una vez que se otorge protección internacional.

En la práctica, la gestión de este sistema podría otorgarse a la Comisión Europea y al Consejo de Ministros en la formación de Justicia y Asuntos de Interior, que por un lado deberían ser responsables de supervisar el cumplimiento de las cuotas y, por otro lado, deberían tener el poder de imponer sanciones si los Estados miembro no las cumplen.

*Garantizar el respeto de los derechos humanos tanto en la UE como en el marco de sus relaciones exteriores.* La UE fue creada para respetar los derechos humanos internamente y promoverlos externamente. Sin embargo, los acuerdos celebrados con ciertos países están muy lejos de los estándares de derechos humanos de la UE. De hecho, estos acuerdos se han concluido con países donde no se garantiza el respeto de los derechos humanos. Pero, también se han denunciado violaciones de los derechos humanos contra los solicitantes de asilo en el territorio

<sup>19</sup> Daniele Archibugi y Ali Emre Benli (eds.), *Claiming Citizenship Rights in Europe: Emerging Challenges and Political Agents*, Routledge, Londres, 2017.

<sup>20</sup> Rainer Bauböck, «Refugee Protection and Burden-Sharing in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 2018b, pp. 141-156. Doi: 10.1111/jcms.12638.

de la UE, como lo demuestran Amnistía Internacional<sup>21</sup> y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.<sup>22</sup>

En cuanto al respeto de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el contexto de los acuerdos firmados con terceros países, la UE podría adoptar al menos tres estrategias. La primera y más efectiva es poner fin a los acuerdos cuando se denuncian casos de violación de derechos humanos. La segunda es establecer oficinas europeas permanentes en el territorio de los países terceros, con la tarea y el poder de supervisar el respeto de los derechos humanos de los migrantes. La tercer estrategia es ubicar en estos países instalaciones de la UE que puedan evaluar las solicitudes de asilo y decidir si otorgar protección, brindando viajes seguros al país anfitrión o un regreso seguro a los países de origen.<sup>23</sup>

Con respecto a la cuestión de las violaciones de los derechos humanos de los solicitantes de asilo por parte de los Estados miembros de la UE, en principio, la UE ya tendría los instrumentos para abordarlas, a través de la suspensión de la membresía prevista por el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. El Consejo Europeo, a través de una mayoría de 4/5, puede declarar que existen riesgos de violaciones graves de los derechos humanos, por lo que comienza el procedimiento. En más de una ocasión<sup>24</sup> se ha discutido la posibilidad de activar este mecanismo. Sin embargo, nunca se ha llevado a la siguiente etapa, que requiere la unanimidad de los países miembro y permitiría aplicar sanciones a los Estados infractores. Requerir unanimidad para establecer la violación, de hecho, vacía este instrumento de cualquier credibilidad política.

*Mejorar la gestión de los solicitantes de asilo y refugiados.* Desarrollar un sistema de asilo más responsable e inclusivo requiere superar las diferencias entre los Estados miembro en las políticas de asilo, así como superar la regla del primer país de llegada y el impedimento para los movimientos secundarios una vez que la pro-

<sup>21</sup> Amnistía Internacional, 2018, *op. cit.*

<sup>22</sup> ACNUDH, *In Search of Dignity: Report on the Human Rights of Migrants at Europe's Borders*, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2017a [online], disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/InSearchofDignity-OHCHR\\_Report\\_HR\\_Migrants\\_at\\_Europes\\_Borders.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/InSearchofDignity-OHCHR_Report_HR_Migrants_at_Europes_Borders.pdf); ACNUDH, (2017b). *Committee Against Torture Considers Report of Italy*, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comité contra la Tortura, 2017b [online], disponible en: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22399&LangID=E>

<sup>23</sup> European Alternatives, 2015, *op. cit.*

<sup>24</sup> Maria Fletcher, «Article 7 sanctions: a legal expert explains the EU's 'nuclear option'», *The Conversation*, 2017 [online], disponible en: <http://theconversation.com/article-7-sanctions-a-legal-expert-explains-the-eus-nuclear-option-81724>

tección ha sido otorgada. Para hacerlo, la UE debería tomar medidas más enérgicas.

Una solución eficaz podría ser reformar las directivas de condiciones de recepción, de procedimientos y de calificaciones.<sup>25</sup> Sobre la base de las buenas prácticas implementadas por los estados más virtuosos, dicha reforma debería proporcionar, en primer lugar, un examen rápido de las solicitudes de asilo, basado en reglas claras igualmente aplicadas en cada Estado miembro; en segundo lugar, debería prever la armonización de las normas sobre las condiciones de recepción de los solicitantes de asilo; y, por último, debería garantizar programas comunes para la integración de los refugiados y su acceso a los servicios públicos.

Para facilitar la transición y, sobre todo, para garantizar una aplicación verdaderamente homogénea entre los Estados miembro, las directivas podrían transformarse en regulaciones. A diferencia de las primeras, las últimas establecen normas detalladas que pueden aplicarse directamente sin la necesidad de que los Estados miembro las conviertan en leyes nacionales, evitando así que los Estados se aparten de los estándares de la UE.

Por último, la posibilidad de otorgar a los refugiados el derecho a la libre circulación dentro de la UE representaría un importante paso adelante en la política europea de asilo, permitiría a los refugiados una mayor oportunidad de integración y, junto con la armonización propuesta anteriormente, eliminaría las razones detrás de los intentos de los solicitantes de asilo para escapar del registro a sus llegada a Europa.

Para implementar tal medida, la UE podría tomar varios caminos. Desde una perspectiva minimalista, podría incluir a los refugiados entre los beneficiarios del derecho de libre circulación previsto en el Tratado de Schengen, creando un documento de identidad europeo especial otorgado por razones humanitarias, reconocido y válido en toda la UE; o, en una perspectiva genuinamente cosmopolita,<sup>26</sup> podría establecer un instituto europeo especial de ciudadanía para

---

<sup>25</sup> Bernd Parusel y Jan Schneider, «Reforming the Common European Asylum System», Delmi, Estocolmo, 2017 [online], disponible en: [www.delmi.se/upl/files/145454.pdf](http://www.delmi.se/upl/files/145454.pdf).

<sup>26</sup> Pierre Haassner, «Refugees: A Special Case for Cosmopolitan Citizenship?», en *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Daniele Archibugi, David Held y Martin Kohler (eds.), Stanford University Press, Palo Alto, 1998, pp. 273-286; Benhabib, S., «On the Alleged Conflict Between Democracy and International Law», *Ethics & International Affairs*, 19(1), 2005, pp. 85-100. Doi: 10.1111/j.1747-7093.2005.tb00491.x; Daniele Archibugi, «The Global Commonwealth of Citizens. Toward Cosmopolitan Democracy», Princeton University Press, Princeton 2008.

refugiados, que no solo incluya el derecho a la libre circulación sino que también daría acceso a otros derechos, tales como la posibilidad de votar en elecciones nacionales y locales en los países en los que residen, o en elecciones europeas.<sup>27</sup> Sin embargo, en ambos casos, esto conduciría finalmente a la creación de un sistema europeo de asilo específicamente diseñado para garantizar las mejores condiciones posibles para que los refugiados se integren dentro del territorio de la UE.

## **Conclusión: la estrategia europea para los refugiados como una oportunidad para la integración europea**

La situación de los refugiados europeos en los últimos años se ha descrito y narrado en términos catastróficos. En consecuencia, tanto los Estados miembro como la UE han centrado sus esfuerzos en la implementación de soluciones de emergencia en lugar de desarrollar políticas estructurales capaces de abordar la situación desde una perspectiva a largo plazo.

Los datos sobre los solicitantes de asilo y los flujos de refugiados muestran que la narrativa de la situación de los refugiados ha sido muy exagerada por razones políticas. El problema europeo de los refugiados, por lo tanto, no parece derivarse de la naturaleza excepcional de las entradas, sino más bien de la incapacidad del SECA para gestionarlas, y de la actitud de varios países miembros para luchar entre ellos en lugar de colaborar.

**Las políticas a largo plazo deben abordar las raíces del problema de los refugiados**

Hemos descrito las principales normas e instrumentos del SECA, así como las medidas de emergencia adoptadas por la UE tanto internamente como externamente. En el frente de las políticas internas, el SECA se basa en las Regulaciones de Dublín y las Directivas de Recepción, Calificación y Procedimientos. El Reglamento establece qué país es responsable de examinar cada solicitud de asilo, identificándolo en virtud de dónde el solicitante de asilo ingresó por primera vez a Europa. Las Directivas, por un lado, tienen como objetivo armonizar las prácticas entre los Estados miembro estableciendo un conjunto de normas mínimas comunes para todos los países. Las medidas internas de emergencia,

<sup>27</sup> Marco Cellini, «Addressing the Refugee Crisis by European Citizenship», en *Claiming Citizenship Rights in Europe*, Daniele Archibugi y Ali Emre Benli (eds.), Routledge, Londres, 2017, pp. 27-46.

como los planes de reubicación y reasentamiento, por otro lado, tenían como objetivo redistribuir la carga de los flujos de asilo desde los Estados miembro más afectados a los menos afectados por las llegadas. En el frente de la política exterior, la UE se ha concentrado en formalizar acuerdos con ciertos terceros países de tránsito con el objetivo de reducir la llegada de solicitantes de asilo al territorio europeo.

Nuestro análisis crítico de las políticas europeas indica que han sido ineficaces tanto en el frente interno como en el externo. En particular, el artículo muestra cómo las políticas internas han sido en gran medida insuficientes y, en algunos casos, como la regla del primer país de llegada, han contribuido a acentuar los problemas. Al mismo tiempo, las políticas para externalizar el control de las fronteras exteriores de la UE muestran cierta eficacia para limitar las llegadas, pero han llevado a una situación en la que los solicitantes de asilo, y los migrantes en general, se encuentran en situaciones de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos.

Hemos sugerido varias políticas a largo plazo destinadas a resolver los problemas planteados por el enfoque de la UE sobre el asilo.

Primero, las políticas a largo plazo deben abordar las raíces del problema de los refugiados. Dado que la mayoría de los solicitantes de asilo provienen de países devastados por conflictos armados, a menudo iniciados por países occidentales y apoyados por países europeos, la UE debería poder considerar también las implicaciones en términos de flujos de refugiados sobre las intervenciones militares de sus Estados miembro. Una oficina especial coordinada por el Alto Representante de la Unión y compuesta por ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembro podría supervisar estos temas. Si bien la decisión de tomar o participar en acciones militares es actualmente un poder soberano de los Estados miembro, las consecuencias en términos del aumento de los flujos de solicitantes de asilo y refugiados tienen efectos indirectos significativos para toda la UE que, hasta ahora, han sido totalmente ignorados.

En segundo lugar, es necesario abordar el desequilibrio entre los Estados miembro generado por la legislación europea, que actualmente ejerce una presión desigual sobre los diferentes países. Para hacerlo, es necesario implementar un sistema europeo vinculante para la distribución de solicitantes de asilo, basado en los prin-

cipios de solidaridad y equidad, y asegurar que cada Estado miembro contribuya de acuerdo con sus propios recursos y posibilidades. Sin embargo, para que este sistema sea efectivo, es necesario crear desincentivos que desalienten a los Estados a no cumplirlo.

En tercer lugar, la UE debe supervisar y promover el respeto de los derechos humanos tanto internamente como en sus relaciones externas. Como hemos visto, hay informes sobre la violación de derechos humanos de refugiados y solicitantes de asilo tanto en países con los que la UE tiene acuerdos específicos para la gestión de fronteras exteriores como incluso en los propios Estados miembro. Externamente, la UE podría adoptar al menos dos estrategias: i) poner fin de inmediato a tales acuerdos cuando se denuncian violaciones de los derechos humanos de los solicitantes de asilo; y ii) proporcionar, dentro de dichos acuerdos, el establecimiento de oficinas europeas permanentes con el poder de supervisar el respeto de los derechos humanos de los migrantes. Internamente, es necesario que el Consejo Europeo sea más firme cuando los países miembros cometen violaciones de derechos humanos contra refugiados y migrantes.

**Hay que implementar un sistema europeo vinculante para la distribución de solicitantes de asilo, basado en la solidaridad y la equidad**

Por último, es necesario continuar la armonización de las políticas de asilo entre los Estados miembros, creando un sistema europeo que ofrezca a los solicitantes de asilo y refugiados las mismas oportunidades y los mismos derechos en todo el territorio de la Unión. En este sentido, es necesario reformar las Directivas de Recepción, Procedimientos y Calificaciones, según las mejores prácticas de los Estados más virtuosos. La transformación de las directivas en regulaciones podría ayudar a la transición y hacer que el sistema sea más efectivo dado que las segundas son directamente aplicables dentro de los sistemas legales de los Estados miembro y, por lo tanto, no les dejaría la opción de alejarse demasiado de los estándares comunes. Para facilitar la integración de los refugiados y evitar que los solicitantes de asilo utilicen rutas ilegales y clandestinas para moverse de un Estado miembro a otro es necesario otorgarles el derecho a la libre circulación dentro de la UE, eliminando las razones detrás del intento de escapar del registro a sus llegadas.

Estas propuestas pueden parecer poco realistas cuando los refugiados a menudo se utilizan como chivos expiatorios para cultivar estados de ánimo nacionalistas y

xenófobos en toda Europa. En lugar de complacer estos sentimientos, una verdadera política europea podría mostrar que los refugiados solo son un problema menor que enfrenta hoy la UE, un problema que una estrategia común con visión de futuro y coherente podría manejar con éxito. Ciertamente, se necesita una política más activa no solo para defender los derechos humanos de los refugiados, sino también para evitar desacreditar los valores generales de la UE.

**Daniele Archibugi** es director de investigación en el Consiglio Italiano Nazionale delle Ricerche y profesor de Innovación, Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad de Londres

**Marco Cellini y Mattia Vitiello**, IRPPS - Consiglio Nazionale delle Ricerche

