



**FACULTAD DE DERECHO
MÁSTER EN ABOGACÍA
TRABAJO FIN DE MÁSTER
CURSO ACADÉMICO [2015-2016]**

TÍTULO:

**La Gestión compartida de fronteras en la UE, derecho de asilo
y cooperación con terceros Estados**

AUTOR/A:

PETRONELA BACILA

TUTOR/A ACADÉMICO/A:

MILLÁN REQUENA CASANOVA

INDICE

I.Introducción	4
II.La crisis de los refugiados en Europa	4
2.1. Origen de la crisis	4
2.2. El derecho de asilo en la UE	6
i. La articulación de una política común de migración y asilo	6
2.3. La protección internacional: régimen jurídico	11
2.4. Obligaciones y responsabilidades de la UE y sus Estados miembros conforme a la Convención de Ginebra de 1951	14
III.La reforma del Reglamento de Dublín: el deficiente funcionamiento del sistema Schengen.....	15
3.1. Objeto	15
3.2.Principios y garantías	15
3.3.Determinación del Estado miembro responsable.....	18
3.4.Obligaciones del Estado miembro responsable	22
3.5.Procedimientos de toma a cargo y de readmisión	23
3.5.1. Procedimiento de toma a cargo	24
3.5.2.Procedimiento de readmisión.....	25
3.5.3.Garantías del procedimiento.....	26
3.6. Sentencia en el Asunto Shiraz Baig Mirza (2016)	27
IV.Restablecimiento del Espacio Schengen.....	28
4.1. Controles en las fronteras interiores.....	28
4.2. La gestión de la frontera exterior común.....	31
i. <i>El Sistema de Información de Schengen (SIS)</i>	32
ii. <i>El Sistema de Información de Visados (VIS)</i>	34
iii. <i>La necesaria reforma de Frontex: la Guardia Europea de Fronteras y Costas</i>	34
4.3.Garantizar la protección de las fronteras exteriores: especial énfasis en la gestión de las fronteras exteriores en Grecia	37
i. Deficiencias en la gestión de las fronteras exteriores en Grecia	38
ii. Fin de los “corredores humanitarios” hacia la UE	39
V. La gestión de los flujos masivos de personas: la reubicación y reasentamiento de los refugiados	41
VI.Cooperación entre la UE y Turquía en la gestión de la crisis migratoria.....	43
6.1. Principios inspiradores de la cooperación.....	43

6.2. Plan de acción conjunto UE-Turquía.....	45
VII.Conclusiones	47

BIBLIOGRAFIA

La Gestión compartida de fronteras en la UE, derecho de asilo y cooperación con terceros Estados

I. Introducción

Actualmente Europa está atravesando una de las mayores crisis de los refugiados desde la Segunda Guerra mundial. Muchas personas huyen del Medio Oriente y de África para cruzar nuestras fronteras, en busca de protección contra la guerra y la destrucción de sus propios países. Más de un millón de migrantes y refugiados cruzaron hacia Europa en 2015 y más de 135.000 personas en 2016. Los conflictos en Siria, Irak y Afganistán hacen que muchos de los solicitantes de asilo pongan en peligro su vida y la de sus hijos y familia para llegar a Europa en busca de un entorno pacífico y respetuoso para poder vivir. Trescientas personas han muerto ahogadas en el mar Egeo este año.

Las barreras y vallas que han sido construidas recientemente han demostrado ser ineficaces y tienen el único efecto de desviar los flujos de migrantes de una ruta a otra, y que caigan en las manos de los traficantes de personas. Grecia (también Italia) es uno de los países más afectados por esta situación y miles de migrantes siguen llegando a las Islas Griegas del Egeo cada día. Es necesario que los Estados miembros demuestren solidaridad y cooperación con vistas a poner fin a esta situación.

II. La crisis de los refugiados en Europa

2.1. Origen de la crisis.

En los últimos meses Europa ha experimentado un aumento considerable de personas que cruzan nuestras fronteras, buscando protección contra la guerra y la destrucción en sus propios países. Debido al gran número de refugiados, solicitantes de asilo y migrantes económicos¹ que llegan a los Estados miembros de la Unión Europea,

¹ ¿Quién es un refugiado?, Guía de Preguntas. <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/> . What is the difference between a refugee and a migrant? – *Frequent questions to the Geneva Convention - The 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees*. UNHCR magazine Vol. 1. n° 110 (2001).

a través de peligrosas travesías en el mar Mediterráneo y el sudeste de Europa, procedentes de países de Oriente Medio, África, los Balcanes Occidentales y Asia del Sur surgió la llamada crisis migratoria en Europa o la crisis de los refugiados.

En 2015 la crisis de los refugiados se convirtió en una situación humanitaria crítica que se agudizó por el incremento del flujo descontrolado de refugiados, solicitantes de asilo, emigrantes económicos y otros migrantes en condición de vulnerabilidad, que en su conjunto comparten las vías de desplazamiento irregular. A fecha de 21 de diciembre de 2015, más de 1.006.000 personas habían entrado en Europa, de las cuales más de 942 400 habían solicitado asilo político. Por otra parte, 3.406 personas habían muerto en el intento.

Se trata sin duda de la mayor crisis migratoria y humanitaria en Europa tras la Segunda Guerra mundial. Según el Vicepresidente de la Comisión Europea, Frans Timmermans, es «*una crisis mundial que necesita una respuesta europea*». El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) declaró que Europa está frente a una «de las mayores afluencias de refugiados en décadas» y enfatizó que se trata de «una crisis de refugiados, y no solo un fenómeno migratorio». La causa de la mayoría de estos movimientos de población son, entre otras, la migración forzada de víctimas de conflictos armados, persecuciones, pobreza, cambio climático o violaciones masivas de los derechos humanos, así como la acción de redes delictivas transnacionales de tráfico ilícito de inmigrantes, que los expone al transporte en condiciones peligrosas o degradantes, y de trata de personas, con el propósito de explotación de los migrantes vulnerables, principalmente mujeres y niños.

Hasta el 7 de septiembre de 2015, el número de refugiados y migrantes que han cruzado el Mediterráneo, según el ACNUR, es de 951 412 y de acuerdo a cifras de la OIM son 999 343 personas, en su mayoría provenientes de Siria, Afganistán, Eritrea, Nigeria, Albania, Pakistán, Somalia, Irak, Sudán, Gambia, Egipto, Marruecos, India, Nepal, Butan, Sri Lanka y Bangladés, que han ingresado por esta ruta marítima a la UE, principalmente a través de Grecia e Italia, para continuar su tránsito hacia Europa Central y Europa del Norte.

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2.760 personas han fallecido trágicamente en naufragios en el mar Mediterráneo, durante los primeros ocho meses de 2015, lo que representa los 73 % de las muertes de migrantes en tránsito hacia su destino, ocurridas a nivel mundial. Por su parte, la Oficina del ACNUR estima que han sido 2.850 personas fallecidas y desaparecidas en aguas del

Mediterráneo, durante este mismo período de 2015. Las previsiones del ACNUR indican que la cantidad de refugiados y migrantes que realizan la travesía por el mar Mediterráneo hasta Europa podría alcanzar los 450.000 o más en 2016, es decir, que en dos años al menos 850.000 personas cruzarán el Mediterráneo en busca de refugio en la UE².

2.2. El derecho de asilo en la UE.

i. La articulación de una política común de migración y asilo.

Con ocasión de la reforma del Tratado Ámsterdam en 1997 la UE se planteó como objetivo diseñar una política común de asilo e inmigración en colaboración con los países de origen. En el ámbito de esta política, se planteó asimismo la creación de un *Sistema Europeo Común de Asilo* (en adelante, SECA)³, con normas comunes en materia de procedimiento de asilo, las condiciones mínimas para otorgar al estatuto de refugiado, el contenido de dicho estatuto y las formas de protección subsidiarias para todas las personas que necesiten protección internacional; y la gestión eficaz de los flujos migratorios⁴.

El derecho de asilo tiene un anclaje en el Derecho Internacional⁵. Así se trata de un derecho que debe concederse a toda persona que huye de algún tipo de persecución o que está amenazada de daños graves. Su concesión constituye una obligación jurídica internacional conforme a la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los

² “La crisis de los refugiados en cifras”: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2015/09/syrias-refugee-crisis-in-numbers/> 4-Septiembre-2015.

³ A este respecto Olesti Rayo, A., “Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 10 (2008), pp. 13-48; del Valle Gálvez, A., “Las fronteras de la Unión – El *Modelo Europeo* de Fronteras”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº (2002), pp. 299-34.

⁴ Por otro lado, el “Programa de la Haya”, sucesor del Programa de Tampere fue acordado por el Consejo Europeo en el marco del Tratado de Niza. Fue redactado con vistas a la (entonces) esperada aprobación de la Constitución Europea, y adopta un enfoque muy centrado en la seguridad. En él, el Consejo Europeo, tras reconocer que el Programa de Tampere no logró sus propósitos, fija como objetivos de la UE garantizar la protección recogida en la Convención de Ginebra y demás tratados internacionales a quien lo necesite, regular los flujos de migración y controlar las fronteras exteriores, entre otros. Para su consecución, se reafirma en la necesidad de desarrollar una “política común de asilo, migración y fronteras”. Esta política deberá dar al asilo, la migración y las fronteras un tratamiento integral tanto a las causas de la migración, como a las políticas de entrada y admisión y a las de integración y retorno. Deberá basarse en tres principios: *solidaridad, reparto equitativo de responsabilidades y colaboración práctica entre los Estados Miembros*.

⁵ En relación el asilo y los refugiados, la DUDH establece en su artículo 14(1): “*En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país*”.

Refugiados⁶ (de la cual son partes todos los estados miembros de la UE) y su Protocolo de 1967⁷. En efecto, todos los Estados miembros de la UE son responsables de acoger a los solicitantes de asilo y ofrecerles unas condiciones dignas y un trato equitativo. Cada caso se debe examinar con arreglo a normas uniformes de modo que sea un resultado similar con independencia del lugar de presentación de la solicitud.

Con el fin de mejorar el marco legislativo vigente respecto al derecho de asilo la UE trabaja desde 1999 en la articulación del SECA, cuya reforma ha sido propuesta recientemente por la Comisión Europea, que pretende crear una “Agencia de Asilo de la UE”⁸. Así, se ha acordado un nuevo paquete legislativo de normas comunes y se han reforzado los procedimientos de cooperación, garantizando de esta forma a los solicitantes de asilo la igualdad de trato y un sistema justo y transparente, con independencia del lugar en que presenten su solicitud⁹. Un breve análisis de las normas europeas que integran actualmente el SECA y los principales logros que la misma ha tenido sería el siguiente¹⁰:

La Directiva sobre procedimientos comunes revisada¹¹ recoge las normas que rigen todo el proceso de solicitud de asilo (las relativas a la presentación de la solicitud, su examen, la asistencia a los solicitantes, las vías de recurso, las condiciones en las que el recurso permite al solicitante permanecer en el territorio, las medidas procedentes en caso de fuga del solicitante o el procedimiento aplicable a la reiteración de solicitudes).

⁶ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951. En líneas generales (art.1, a.2), de esta Convención establece que se considerará refugiado a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a 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 tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

⁷ Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. El Protocolo de 1967, firmado en la ciudad de Nueva York, volvió a reunir a los Estados firmantes de la Convención de Ginebra. Nuevos conflictos civiles en África reflejaron problemas de asilo que hasta entonces no habían tenido calado internacional. Fue necesaria una ampliación en la aplicación del estatuto del refugiado, suprimiendo las barreras geográficas, limitadas hasta la fecha al territorio europeo.

⁸ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo del Consejo relativa a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el reglamento (UE) n.º 439/2010, Doc. 2016/0131 (COD).

⁹ Gestión de la crisis de los refugiados: medidas operativas, presupuestarias y jurídicas inmediatas en el marco de la Agenda Europea de Migración: véase http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_es.htm. **23-Septiembre-2015**. También puede verse “La crisis de los refugiados: la hora de Europa”, *Real Instituto Elcano*, ARI 5/2016 – 18 de enero de 2016.

¹⁰ Para un análisis de conjunto de la normativa europea véase SLINGENBERG, L., *The Reception of Asylum Seekers under International Law, Between Sovereignty and Equality*, Oxford, 2014, pp. 35-86. Un *Sistema Europeo Común de Asilo* – Cecilia Malmstrom, Comisaria de Asuntos de Interior- Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Diciembre 2013.

¹¹ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición), *DOCE* L 180/96, 29.06.2013, p. 60.

La nueva Directiva se caracteriza por los siguientes aspectos: a) contiene normas claras para la solicitud de asilo que llevan aparejados mecanismos específicos (las fronteras) para garantizar que la solicitud de asilo pueda hacerse de forma rápida y eficaz; b) aumenta la eficacia y rapidez de los procedimientos, de modo que el procedimiento para solicitar el asilo, no debe durar más de 6 meses. Esta rapidez se consigue a través de una mejor formación impartida a los responsables de las decisiones y la asistencia en una fase más temprana a los solicitantes; c) se ofrece a los solicitantes de asilo con necesidades especiales (edad, discapacidad, enfermedad, orientación sexual o experiencias traumáticas), la asistencia necesaria para dar las razones en que se fundamenta su demanda. Para el caso de los menores no acompañados se deberán designar representantes apoderados por las autoridades nacionales; d) establece, mediante reglas muy claras, procedimientos especiales, acelerados y fronterizos, para resolver los casos poco justificables y se intensifica la protección de las víctimas de tortura y de los menores no acompañados; e) las disposiciones de la anterior Directiva eran imprecisas en materia de recursos, de modo que los sistemas nacionales no siempre garantizan un acceso adecuado a los tribunales y muchos de los casos desembocan en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de Estrasburgo. Con las nuevas normas se debería reducir la presión sobre el TEDH a la hora de recibir demandas; f) en relación con las solicitudes abusivas (las presentadas reiteradamente por una misma persona para retrasar indefinidamente su expulsión), los Estados miembros estarán mejor equipados para poder hacer frente.

Por su parte, la **Directiva sobre condiciones de acogida revisada**¹² garantiza el respeto de los derechos fundamentales y la existencia de condiciones materiales de acogida homogéneas en la UE para los solicitantes de asilo. Esta norma europea trata de garantizar el acceso de los solicitantes a alimentos, asistencia sanitaria y empleo, además de a atención médica y psicológica. El objetivo de la nueva Directiva de acogida es asegurar unas normas de acogida mejores y armonizadas en toda la Unión. Con el fin de asegurar el pleno respeto de los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo se establece una lista exhaustiva de motivos de detención; se limita la detención al periodo más breve posible; se restringe la detención de personas vulnerables, en particular de los menores; se garantiza el acceso a la asistencia jurídica gratuita y la

¹² Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se prueban normas para la acogida de solicitantes de protección internacional, *DOUE* L 180, de 29 de junio de 2013, p. 96.

información por escrito tras la presentación de un recurso contra una orden de detención; se introducen condiciones específicas de acogida en los centros de detención (el acceso al aire libre y las posibilidades de comunicación con abogados); se establecen normas respecto a las cualificaciones de los representantes de los menores no acompañados. Por último, de acuerdo con las nuevas condiciones de acogida, los solicitantes de asilo podrán acceder a un empleo en un plazo máximo de nueve meses.

Por otra parte, la **Directiva sobre requisitos revisada**¹³ se dirige a aclarar los motivos que pueden dar lugar a la protección internacional y mejora el acceso de los beneficiarios de protección a los derechos y medidas de integración (tales como, derechos en materia de protección frente a la devolución, permisos de residencia, documentos de viaje, acceso al empleo y a la educación, protección social, asistencia sanitaria, acceso al alojamiento y acceso a los instrumentos de integración). Frente a la Directiva anterior, en virtud de la que las posibilidades de obtener protección internacional variaban extraordinariamente en función del Estado miembro que tramitase la solicitud, la nueva norma europea sobre requisitos contribuirá a mejorar el proceso decisorio y asegurar un trato justo e igualitario en caso de persecución o tortura. La nueva Directiva sobre requisitos presenta las siguientes ventajas: a) asegura la coherencia con las resoluciones de los tribunales europeos, mejora la prevención del fraude y aumenta la eficacia del proceso de asilo; b) amplía la validez de los permisos de residencia de los beneficiarios de protección subsidiaria y aproxima los derechos concedidos en materia de acceso al empleo y a la asistencia sanitaria a todos los beneficiarios de protección internacional; c) otorga relevancia a los intereses del menor y a los aspectos de género en la evaluación de las solicitudes de asilo y en la aplicación de la protección internacional; e) facilita a los beneficiarios de protección internacional el acceso a los derechos y medidas de integración.

Asimismo, el **Reglamento de Dublín III** (revisado en 2013)¹⁴ determina las reglas que rigen las relaciones entre Estados y refuerza la protección de los solicitantes

¹³ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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, *DOUE* L 337, de 20 de diciembre de 2011. Las disposiciones de la anterior Directiva eran mucho más imprecisas y las excepciones permitían a los Estados miembros mantener sus propias normas aunque no llegasen al nivel mínimo acordado.

¹⁴ 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 apátrida, *DOUE* L 180, de 29 de junio de 2013, p. 31.

de asilo durante el proceso de determinación del Estado responsable de examinar la solicitud. De conformidad con “Dublín III” la responsabilidad de examinar las solicitudes de asilo corresponde al Estado miembro que más implicación haya tenido en la entrada o residencia del solicitante en la UE, según los criterios para determinar dicha responsabilidad que varían, por orden jerárquico, desde las consideraciones familiares a la posesión reciente de un visado o un permiso de residencia en un Estado miembro, o a las circunstancias de entrada del solicitante en la UE. La experiencia obtenida con el sistema anterior ha puesto de manifiesto la necesidad de abordar con mayor atención las situaciones que suponen una especial presión en las capacidades de acogida y los sistemas de asilo de los Estados miembros.

En todo caso, “Dublín III” mejora la eficacia del sistema debido a las siguientes medidas: a) un mecanismo de *alerta temprana*, preparación ante las crisis y gestión de las mismas dirigido a abordar las causas radicales disfuncionales de los sistemas de asilo nacionales o los problemas derivados de determinadas presiones; b) disposiciones relativas a la protección de los solicitantes (entrevista personal obligatoria), garantías para los menores y la ampliación de las posibilidades de reunificación familiar; c) durante la sustanciación de los recursos prevé la posibilidad de suspender la ejecución del traslado y la garantía del derecho para toda persona de permanecer en el territorio donde se halle, en espera de que el tribunal se pronuncie sobre la suspensión del traslado durante el recurso; e) asistencia jurídica gratuita obligatoria para quienes así lo soliciten; f) una causa única de detención con duración limitada en caso de riesgo de fuga; g) una mayor protección para los solicitantes de asilo que pudieran considerarse migrantes irregulares y ser devueltos a su lugar de procedencia en virtud de la Directiva sobre retorno; h) la obligación de garantizar el derecho de recurso frente a una decisión de traslado; i) mejora la claridad jurídica de los procedimientos entre Estados miembros (plazos exhaustivos y más definidos). El “procedimiento de Dublín” no puede, en su globalidad, extenderse más de once meses, si el resultado es el de amparar a una persona, o de nueve meses, si el resultado es devolverla a su lugar de procedencia (excepto en los casos de fuga o de encarcelamiento de la persona).

Por su parte, el **Reglamento (UE) nº 603/2013 Eurodac (revisado)**¹⁵, con el fin de prevenir, detectar o investigar delitos más graves (asesinato, terrorismo), crea una

¹⁵ Reglamento (UE) nº 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) nº 604/2013 y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac

base de datos de huellas dactilares con fines de asilo en la UE y proporciona a los cuerpos de seguridad acceso a la misma en circunstancias limitadas. De esta forma, cuando una persona presenta una solicitud de asilo en cualquier punto de la UE sus huellas dactilares se transmiten al “sistema central Eurodac”. Algunas de las ventajas que presenta el nuevo Reglamento Eurodac son las siguientes: a) reduce el período de tiempo que transcurre entre la toma de huellas y su envío a la Unidad Central Eurodac, estableciendo unos nuevos plazos para la transmisión de los mismos; b) garantiza la compatibilidad con la legislación más reciente en materia de asilo y se ajusta mejor a los requisitos de protección de datos; c) permite que las fuerzas de policía nacionales y Europol comparen las impresiones dactilares vinculadas a investigaciones criminales con las contenidas en Eurodac, en circunstancias limitadas y únicamente con fines de prevención, detección e investigación de delitos graves y terrorismo. Es requisito necesario comprobar todas las bases de datos de antecedentes penales existentes y limitar las búsquedas a los delitos más graves, como el asesinato y el terrorismo. Además, antes de hacer una comprobación en Eurodac, los cuerpos de seguridad deben llevar a cabo una comparación de las impresiones dactilares con las del Sistema de Información de Visados, cuando esté permitido. Los controles policiales constituyen el último recurso al que se debe acudir y es necesario que se cumplan todas las condiciones de acceso para poder efectuarse. En ninguna circunstancia los datos obtenidos de Eurodac pueden compartirse con terceros países.

2.3. La protección internacional: régimen jurídico.

Toda persona con temores fundados de persecución por su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a grupo social o por su opinión política, que consigue salir del país de persecución, tiene derecho a ser protegida como refugiado si solicita protección y no incurre en causas de exclusión. Además de los refugiados, también tienen derecho a la protección en la UE, siempre y cuando logran salir del país de persecución y solicitan protección, quienes se encuentran en cualquiera de los siguientes supuestos: a) riesgo de sufrir condena a pena de muerte o su ejecución; b) tortura, tratos inhumanos o

presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de la aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia, DOUE L 180, de 29 de junio de 2013, p. 1.

degradantes; c) amenazas graves contra la vida o integridad de civiles motivadas por la violencia indiscriminada en conflicto internacional o interno.

De este modo, todas las personas que se encuentran en algunas de las situaciones está legitimada para pedir protección y el Estado se encuentra obligado a estudiar su solicitud. Igualmente, las reglas de la UE para la concesión de visados prevén y autorizan que los Estados miembros expidan visados especiales para aquellos que necesiten protección humanitaria.

La Convención de Ginebra de 1951, en su art. 31, establece lo siguiente:

“1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias, y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país”¹⁶.

Por tanto, se prohíbe a los Estados partes en este instrumento sancionar la entrada ilegal de una persona que, llegando directamente del país donde su vida o su libertad se encuentran amenazadas, solicita refugio y pide protección. En ningún caso los Estados que son parte de la Convención de Ginebra (todos los estados miembros de la UE) no podrán devolver al solicitante de refugio al país de persecución o a otro país inseguro. Ahora bien, hay que distinguir entre el “tercer país seguro” y “país de origen seguro”. El primero hace referencia al país en el que el solicitante obtuvo o pudo y debió pedir protección, mientras que el segundo alude al país cuyas circunstancias se consideran objetivamente incompatibles con la presentación de solicitantes de

¹⁶ ACNUR, *Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados*, Ginebra, 2011.

producción internacional, admitiéndose siempre prueba en contrario. Se trata de dos conceptos susceptibles de crear dudas, y que necesitan aclaración en cuanto a su correcta y uniforme interpretación.

Por su parte, el Código de Fronteras Schengen no impide la entrada irregular y la protección de solicitantes de protección internacional, nacionales de países fuera de la UE, en caso de disposiciones especiales, tales como razones humanitarias.

En cuanto a los derechos que tienen en la UE los solicitantes de protección internacional hay que decir que el *SECA* recoge los derechos mínimos de los solicitantes de asilo y de las personas con estatuto de refugiado o de protección subsidiaria. Entre este estatuto básico se comprenden los siguientes derechos y garantías: a) durante el tiempo que dura el estudio de su solicitud, los solicitantes de protección internacional tienen los siguientes derechos: derecho de no-devolución, derecho de habitación, manutención, asistencia médica, escolarización de menores y, pasados como máximo nueve meses, acceso al mercado de trabajo. Estos derechos están recogidos en la Directiva sobre condiciones de acogida; b) toda solicitud debe ser estudiada en un procedimiento justo y eficaz y con las garantías mínimas de recurso; c) los Estados miembros están obligados a una interpretación y aplicación común y armoniosa del concepto de refugiado y de la protección subsidiaria así como los derechos que dichos estatutos comportan con el objetivo de que no se den grandes diferencias en los derechos reconocidos al refugiado en un Estado miembro o en otro; d) se permiten los reconocimientos grupales por la Directiva de protección temporal. En este caso mientras cada caso se estudia de forma individual se recibiría un estatuto de protección temporal garantista que puede durar hasta tres años. Es necesario el estudio individual de cada caso antes de que se extinga la protección provisional; e) para cuando las solicitudes desborden los sistemas nacionales de acogida se ha creado la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO en inglés) con el fin de ayudar a los Estados miembros a cumplir con las obligaciones del SECA; f) un derecho esencial para todo refugiado es el que deriva del art. 33 de la Convención de Ginebra de 1951, piedra angular del régimen de asilo de la UE¹⁷. No obstante, cabe señalar que ni la Convención de Ginebra ni el SECA

¹⁷ Art. 33: “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. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.”

prohíben que los solicitantes de protección internacional sean devueltos a un “tercer país seguro”.

2.4. Obligaciones y responsabilidades de la UE y sus Estados miembros conforme a la Convención de Ginebra de 1951.

En el apartado anterior enumeramos los derechos mínimos de los solicitantes de asilo y de las personas con estatuto de refugiado o de protección subsidiaria que se recogen en el SECA y, con ello también las obligaciones correspondientes que los Estados miembros tienen con los mismos. Por lo que se refiera al tratamiento de las solicitudes para el reconocimiento de la condición del refugiado:

“La condición de refugiado es un estatuto jurídico especial, inherente a toda persona que cumple con los requisitos establecidos en la definición de refugiado aplicable. La condición de refugiado no es una característica migratoria, y su concesión no es discrecional. El reconocimiento de la condición de refugiado *es un acto declarativo*: se es refugiado porque se reúnen las condiciones previstas en la Convención de 1951 u otros instrumentos legales aplicables¹⁸.”

Los Estados miembros de la UE deben garantizar el respeto de los derechos humanos de los solicitantes de la condición de refugiado y de los refugiados reconocidos como tales, así como que ninguna persona sea retornada al país donde tenga un temor fundado de ser perseguido. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en otros países. La protección de los refugiados es una obligación jurídica para los Estados de la Unión, que han aceptado regirse por la Convención de Ginebra, piedra angular del régimen internacional de protección de los refugiados. Así, el derecho de asilo conlleva la obligación correlativa del Estado receptor de proveer mecanismos de recepción adecuados para identificar y procesar las solicitudes de protección internacional.

En particular, los Estados miembros de la UE no deben sancionar la presencia irregular en el territorio, siempre y cuando los refugiados hayan llegado directamente de un país donde su vida o libertad estuviera amenazada, si se presentan sin demora a las

¹⁸ Guía Práctica para funcionarios de DAS Recomendaciones de tratamiento ante Solicitantes de la Condición de Refugiado, p. 1, párf. 3: <http://www.unhcr.org/50a511a09.pdf>.

autoridades. Tampoco pueden expulsar a aquellos refugiados que se encuentren legalmente en el territorio, a no ser por razones de seguridad nacional u orden público, y sólo sobre la base de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. Asimismo, los Estados miembros deben proteger y respetar a la familia, de modo que todo refugiado tiene derecho a reunirse con su familia.

Los funcionarios responsables de la gestión fronteriza deben estar debidamente capacitados para atender a las solicitudes de asilo/refugio y derivarlas a la autoridad competente para su análisis y determinación. En efecto, el desconocimiento de las condiciones para solicitar el derecho al asilo o el rechazo en frontera de una persona en necesidad de protección, podría tener consecuencias muy graves para la misma. Es el propio Estado quien incurre en responsabilidad internacional cuando un funcionario público no respeta este derecho. En este sentido, resulta esencial informar a las personas que busquen asilo de los trámites necesarios, se les deben facilitar los medios requeridos para solicitarlo y permitir permanecer en el territorio en espera de la decisión definitiva.

III. La reforma del Reglamento de Dublín III: el deficiente funcionamiento del sistema Schengen.

3.1. Objeto.

El Reglamento Dublín III tiene como objeto determinar lo antes posible el 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 apátrida¹⁹. Con este fin, el Reglamento establece 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 apátrida²⁰.

3.2. Principios y garantías.

A los solicitantes de protección internacional, en cuanto se presente la solicitud, se les informarán de la aplicación del Reglamento de Dublín por escrito en una lengua que

¹⁹ Reglamento (UE) n° 604/2013, ya citado, art. 1.

²⁰ Véase Garcés-Masareñas, B., “¿Por qué Dublín “no funciona”?, *Notes internacional CIDOB*, núm. 135 (2015), pp. 1-5.

comprendan o cuya comprensión se pueda razonablemente presumir²¹. Si fuera necesario para una comprensión adecuada por el solicitante, la información también se facilitará oralmente (entrevista personal). En particular se les facilitará información sobre los siguientes aspectos²²:

- a) Las consecuencias de la presentación de otra solicitud en un Estado miembro diferente, así como las consecuencias de desplazarse de un Estado miembro a otro durante el proceso de determinación del Estado miembro responsable con arreglo al presente Reglamento, y durante el examen de la solicitud de protección internacional (art. 4.1.a).
- b) los criterios para determinar el Estado miembro responsable, la jerarquía de esos criterios en las diferentes etapas del procedimiento y su duración, incluido el hecho de que una solicitud de protección internacional presentada en un Estado miembro puede tener como consecuencia que ese Estado miembro se convierta en responsable con arreglo al presente Reglamento, aun cuando esa responsabilidad no se base en dichos criterios (art.4.1.b).
- c) la entrevista personal y la posibilidad de presentar información sobre la presencia de miembros de la familia, parientes o cualesquiera otros familiares en el Estado miembro, incluida la manera en que el solicitante puede presentar dicha información (art.4.1.c).
- d) la posibilidad de impugnar una decisión de traslado y, cuando proceda, de aplicar la suspensión del traslado (art. 4.1.d).
- e) el hecho de que las autoridades competentes de los Estados miembros puedan intercambiar datos sobre la persona con la única finalidad de cumplir sus obligaciones derivadas del presente Reglamento (art. 4.1.e).
- f) el derecho de acceso a los datos que le conciernen y el derecho a pedir que esos datos se corrijan si son inexactos o se supriman si han sido tratados ilegalmente, así como los procedimientos para el ejercicio de tales derechos, incluidos los datos de contacto de las autoridades específicas encargadas del cumplimiento de las obligaciones derivadas del Reglamento de Dublín y de toda modificación del mismo y de las autoridades nacionales de protección de datos, que atenderán las reclamaciones relativas a la protección de datos personales.

²¹ Arts. 3-6 del Reglamento Dublín III.

²² GARLICK, M., “The Dublin System, Solidarity and Individual Rights”, en *Reforming the Common European Asylum system The New European Refugee Law*, CHETAL, V., DE BRUYCKER, P., y MAIANI, F., (Ed.), Leiden/Boston, 2016, pp. 159-194.

Toda solicitud será examinada por el Estado miembro que resulte responsable de acuerdo con los criterios y mecanismos de determinación establecido en el Reglamento de Dublín. Si no se pudiera determinar el Estado miembro responsable de acuerdo con los criterios establecidos por el Reglamento, la responsabilidad será del primer Estado miembro ante el que se haya presentado la solicitud. Ahora bien, si hubiera razones fundadas para temer que en el Estado miembro responsable en primer lugar existen deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes que implican un peligro de trato inhumano o degradante, en el sentido del art. 4 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de modo que si resulta imposible trasladar a un solicitante a ese Estado miembro, se seguirá examinando los criterios fijados en el Reglamento por el Estado miembro encargado de la determinación para decidir si otro Estado miembro puede ser designado como responsable.

Cuando el traslado del solicitante al Estado miembro declarado responsable o al primer Estado miembro en el que se presentó la solicitud resulte imposible, será responsable el Estado miembro encargado de la determinación. A todo esto hay que añadir que cada Estado miembro conservará la posibilidad de enviar a un solicitante a un “tercer país seguro”.

Con la finalidad de facilitar el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable, todo solicitante de protección está sujeto a una entrevista personal en el Estado miembro encargado de la determinación. Dicha entrevista podrá omitirse únicamente si el solicitante se ha dado a la fuga o si, tras haber recibido la información necesaria, se hubiera proporcionado por otros medios la información necesaria para determinar el Estado miembro responsable. En este último supuesto el Estado miembro que omita la entrevista, y antes de adoptar la decisión para trasladar al solicitante al Estado miembro responsable, ofrecerá al solicitante la oportunidad de presentar toda la información pertinente adicional para determinar correctamente el Estado miembro responsable²³. La entrevista personal se ha de efectuar por una persona cualificada en condiciones que garanticen su confidencialidad, antes de la adopción de cualquier decisión de traslado del solicitante al Estado miembro responsable. Se ha de

²³ El Estado miembro que lleve a cabo la entrevista personal tiene que hacer un resumen escrito de esta en el que conste al menos la principal información proporcionada por el solicitante en la entrevista, y que estará a disposición del solicitante y/o el asesor jurídico u otro consejero que represente al solicitante tenga acceso al resumen en el momento oportuno.

celebrar en una lengua que el solicitante comprenda o cuya comprensión se pueda presumir y en la que este pueda expresarse.

Si el solicitante es un “menor de edad no acompañado” los Estados miembros garantizarán que tenga un representante o reciba la asistencia necesaria en todos los procedimientos. Tanto los Estados miembros como el representante tendrán siempre como consideración primordial el “interés superior del menor”. El representante tendrá acceso al contenido de los documentos importantes del expediente del solicitante, incluido el folleto específico para los menores no acompañados²⁴. En este caso es necesaria una cooperación estrecha entre los Estados miembros para determinar el interés superior del niño teniendo en cuenta las posibilidades de reagrupación familiar, el bienestar y el desarrollo social del menor, su opinión, edad y madurez, así como consideraciones de seguridad y protección, especialmente en caso de riesgo de que el menor sea víctima de trata.

3.3. Determinación del Estado miembro responsable.

El “Reglamento Dublín III”²⁵ determina el Estado miembro responsable de examinar las solicitudes de asilo, y para ello considera la situación existente en el momento en que el solicitante presentó su solicitud por primera vez ante un Estado miembro, de acuerdo a los siguientes criterios:

1. Si se hubiera autorizado a algún miembro de la familia del solicitante a residir como beneficiario de protección internacional en un Estado miembro, independientemente del hecho de que la familia se hubiera constituido previamente en el país de origen, ese Estado miembro será responsable del examen, siempre que los interesados hubieran manifestado que así lo desean (art. 9 del Reglamento).
2. Si el solicitante tuviera un miembro de su familia en un Estado miembro en el cual su solicitud todavía no hubiese sido objeto de una primera decisión en cuanto al fondo, dicho Estado miembro será responsable del examen, siempre

²⁴ La Comisión, mediante actos de ejecución, elaborará un prospecto común, así como un prospecto específico para los menores no acompañados, que contengan como mínimo la información que se ha de facilitar al solicitante de protección internacional.

²⁵ Reglamento (UE) n° 604/2013, ya citado, arts. 7-15.

- que los interesados hubieran manifestado que así lo desean (art. 10 del Reglamento).
3. En caso de que varios miembros de una familia, y/o los hermanos menores solteros presenten una solicitud de protección internacional en un mismo Estado miembro simultáneamente o en fechas cercanas como para que los procedimientos de determinación del Estado miembro responsable puedan desarrollarse conjuntamente, será responsable del examen de las solicitudes de protección el Estado miembro al que los criterios designen responsable de hacerse cargo de la mayoría de ellos y, en su defecto, el Estado miembro al que los criterios designen responsable del examen de la solicitud del de mayor edad (art. 11 del Reglamento).
 4. Si el solicitante es titular de un documento de residencia o visado válido, el Estado miembro que haya expedido dicho permiso o visado será el responsable del examen de la solicitud de protección internacional (art. 12 del Reglamento).
 5. Para el caso de que el solicitante tenga varios documentos de residencia o visados válidos, expedidos por diferentes Estados miembros, el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional será, en el siguiente orden: a) el Estado miembro que haya expedido el documento de residencia que conceda el derecho de residencia más prolongado o, en caso de plazos de validez de duración idéntica, el Estado miembro que haya expedido el documento de residencia que caduque en fecha posterior; b) si los diferentes visados son de la misma naturaleza, el Estado miembro que haya expedido el visado que caduque en fecha posterior; c) en caso de visados de naturaleza diferente, el Estado miembro que haya expedido el visado con mayor plazo de validez o, en caso de plazo de validez idéntico, el Estado miembro que haya expedido el visado que caduque en fecha posterior (art. 12 del Reglamento).
 6. Si el solicitante solo es titular de uno o de varios documentos de residencia caducados desde hace menos de dos años, o de uno o de varios visados caducados desde hace menos de seis meses, que efectivamente le hayan permitido la entrada en el territorio de un Estado miembro, los criterios del punto 5 y 6 le serán aplicables mientras el solicitante no haya abandonado el territorio de los Estados miembros (art. 12 del Reglamento).
 7. Cuando el solicitante sea titular de uno o más permisos de residencia caducados desde hace más de dos años o de uno o varios visados caducados desde hace más

- de seis meses, que efectivamente le hayan permitido la entrada al territorio de un Estado miembro, y no haya abandonado el territorio de los Estados miembros, será responsable el Estado miembro en el que se haya presentado la solicitud de protección internacional (art. 12 del Reglamento).
8. Para los casos mencionados en los puntos 4, 5,6 y 7 hay que decir que el hecho de que el documento de residencia o el visado se haya expedido sobre la base de una identidad ficticia o usurpada, o previa presentación de documentos falsificados, falsos o sin validez, no implica que el Estado miembro que lo haya expedido cesa en su responsabilidad, salvo cuando puede demostrar que el fraude se produjo en un momento posterior a la expedición del documento o visado.
 9. Si con base en pruebas e indicios se determina que el solicitante ha cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular por vía terrestre, marítima o aérea, procedente de un tercer país, el Estado miembro en el que haya entrado de tal forma será responsable del examen de la solicitud de protección internacional, responsabilidad que cesará 12 meses después de la fecha en que se haya producido el cruce irregular de fronteras. Cuando dicho Estado miembro no sea responsable o haya cesado en su responsabilidad y se determina, atendiendo a pruebas e indicios, que un solicitante que haya entrado de forma irregular en los territorios de los Estados miembros o cuyas circunstancias de entrada no se puedan determinar ha vivido en un Estado miembro durante un período continuo no inferior a cinco meses antes de presentar la solicitud de protección internacional, ese Estado miembro será responsable del examen de la solicitud de protección internacional. Si el solicitante hubiera vivido durante períodos no inferiores a cinco meses en varios Estados miembros, el Estado miembro en que haya transcurrido el más reciente de dichos períodos será responsable del examen de la solicitud de protección internacional. (art. 13 del Reglamento).
 10. Si un nacional de un tercer Estado o un apátrida entra en el territorio de un Estado miembro en que se le dispensa de la obligación de visado, dicho Estado miembro será responsable del examen de su solicitud de protección internacional, salvo que presente su solicitud de protección internacional en otro Estado miembro en que también se le dispensa de la obligación de visado para la entrada en el territorio. En este último caso la responsabilidad recae en ese otro Estado miembro (art. 14 del Reglamento).

11. Si la solicitud de protección internacional es formulada en la zona de tránsito internacional de un aeropuerto de un Estado miembro por un nacional de un tercer país o un apátrida, la responsabilidad del examen de la solicitud recaerá en dicho Estado miembro (art. 14 del Reglamento).

Si el solicitante de protección internacional es un menor no acompañado, el art. 8 fija los criterios para la determinación del Estado miembro responsable²⁶.

De conformidad con el art. 17 del Reglamento, el Estado miembro en que se haya formulado una solicitud de protección internacional y esté procediendo a determinar el Estado miembro responsable, o bien el Estado miembro responsable, podrá pedir en cualquier momento, y en todo caso antes de que se adopte una primera decisión en cuanto al fondo, a otro Estado miembro, aun cuando el mismo no sea legalmente responsable, que asuma la responsabilidad de un solicitante a fin de agrupar a cualesquiera otros familiares, por motivos humanitarios basados, en particular, en consideraciones familiares o culturales. En este caso es necesario que las personas interesadas manifiesten su consentimiento por escrito.

El Estado miembro requerido procederá a las comprobaciones necesarias para examinar los motivos humanitarios y responderá al Estado miembro requirente en el plazo de dos meses a partir de la recepción de dicha petición. No obstante lo anterior, el Reglamento “Dublín III” establece que cualquier Estado miembro podrá examinar una solicitud de protección internacional presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida, aun cuando este examen no le incumba. En el momento en que el Estado miembro examine una solicitud de protección tendrá que asumir las obligaciones que derivan de ello, así como informar al Estado miembro anteriormente responsable, al que lleve a cabo un procedimiento de determinación del Estado miembro responsable o al

²⁶ a) será responsable el Estado miembro en el que se encuentre legalmente un miembro de la familia o un hermano del menor no acompañado, teniendo siempre en cuenta el interés superior del menor.

b) cuando se trate de un menor casado cuyo cónyuge no esté presente legalmente en el territorio de los Estados miembros, el Estado miembro responsable será aquel en el que estén presentes legalmente el padre, la madre u otro adulto responsable del menor, ya sea conforme a la ley o a la práctica de dicho Estado miembro, o un hermano.

c) si el menor no acompañado tiene un pariente que está legalmente presente en otro Estado miembro que pueda ocuparse de él, ese Estado miembro reunirá al menor con su pariente y será el Estado miembro responsable, siempre que ello redunde en el interés superior del menor.

d) si el menor tiene miembros de la familia, hermanos o parientes en más de un Estado miembro, el Estado miembro responsable se determinará en función del interés superior del menor no acompañado.

e) cuando el menor no tenga familia, hermanos o parientes en ningún Estado miembro la responsabilidad recae en el Estado miembro en el que el menor no acompañado haya presentado su solicitud de protección internacional, siempre que esto redunde en el interés superior del menor.

que haya sido requerido para hacerse cargo del solicitante o readmitirlo. Igualmente lo indicará en Eurodac.

3.4. Obligaciones del Estado miembro responsable.

El art. 18 del Reglamento “Dublín III” establece las obligaciones del Estado miembro responsable respecto de los solicitantes de protección internacional. En primer lugar, deberá hacerse cargo del solicitante que haya presentado una solicitud en otro Estado miembro y readmitir al solicitante cuya solicitud esté siendo examinada y que haya formulado una solicitud en otro Estado miembro o se encuentre en el territorio de otro Estado miembro sin un documento de residencia. En estos dos supuestos el Estado miembro responsable deberá examinar o completar el examen de la solicitud formulada por el solicitante.

En segundo lugar, el Estado miembro responsable debe readmitir al nacional de un tercer país o al apátrida que haya retirado su solicitud en curso de examen y haya formulado una solicitud en otro Estado miembro o se encuentre en el territorio de otro Estado miembro sin un documento de residencia. En este supuesto cuando el Estado miembro responsable haya interrumpido el examen de una solicitud que haya sido retirada por el solicitante antes de que se haya tomado en primera instancia una decisión sobre el fondo, dicho Estado miembro se asegurará de que el solicitante está habilitado para pedir que se complete el examen de su solicitud o para presentar una nueva solicitud de protección internacional que no será tratada como una solicitud posterior.

En tercer lugar, el art. 18 establece la obligación de readmitir al nacional de un tercer país o al apátrida cuya solicitud se haya rechazado y que haya formulado una solicitud en otro Estado miembro o se encuentre en el territorio de otro Estado miembro sin un documento de residencia. En este caso, únicamente cuando la solicitud se haya rechazado en primera instancia, el Estado miembro responsable se asegurará de que la persona interesada tenga o haya tenido la oportunidad de obtener una tutela judicial efectiva, con arreglo a lo dispuesto en el art. 46 de la Directiva 2013/32/UE²⁷. Estas dos últimas obligaciones cesarán si el Estado miembro responsable puede probar, cuando se le pida la readmisión de un solicitante, que la persona interesada ha abandonado el territorio de los Estados miembros en cumplimiento de una decisión de retorno o una

²⁷ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición), *DOCE* L 180/96, 29.06.2013.

orden de expulsión dictada como consecuencia de la retirada o la denegación de la solicitud.

Una solicitud presentada después de una expulsión efectiva será considerada como una nueva solicitud iniciadora de un nuevo procedimiento de determinación del Estado miembro responsable.

En cuanto al cese de responsabilidades, también hay que decir que el Reglamento, en su art. 19, establece lo siguiente:

- a) Si un Estado miembro expidiera a un solicitante un documento de residencia, se transferirán a ese Estado miembro las obligaciones antes mencionadas.
- b) Igualmente dichas obligaciones cesarán si el Estado miembro responsable puede probar, cuando se le pida que se haga cargo o que readmita a un solicitante o a un nacional de un tercer país o apátrida cuya solicitud se haya rechazado o que haya retirado su solicitud en curso de examen y haya formulado una solicitud en otro Estado miembro o se encuentre en el territorio de otro Estado miembro sin un documento de residencia, que la persona interesada ha abandonado el territorio de los Estados miembros durante un período de al menos tres meses, a menos que la persona interesada sea titular de un documento de residencia válido expedido por el Estado miembro responsable. Si una solicitud se presenta después del período de ausencia más arriba mencionado se considerará una solicitud nueva iniciadora de un nuevo procedimiento de determinación del Estado miembro responsable.

3.5. Procedimientos de toma a cargo y de readmisión.

La solicitud se considera que se ha presentado cuando llega a las autoridades competentes del Estado miembro un formulario presentado por el solicitante o un acta redactada por las autoridades. Cuando el solicitante se encuentre en el territorio de un Estado miembro pero presenta la solicitud ante las autoridades competentes de otro Estado miembro, corresponderá al Estado miembro en cuyo territorio se haya el solicitante de asilo determinar cuál es el Estado miembro responsable. A estos efectos, el Estado miembro que haya recibido la solicitud deberá informar inmediatamente al Estado miembro en cuyo territorio se encuentre el solicitante, y entonces será considerado el Estado miembro ante el que se presentó la solicitud de protección internacional.

3.5.1. Procedimiento de toma a cargo.

La petición de toma a cargo tiene lugar cuando la solicitud de protección internacional se presenta ante un Estado miembro y este considera que otro Estado miembro es el responsable del examen de dicha solicitud, en cuyo caso podrá pedir que este último se haga cargo del solicitante, lo antes posible y en cualquier caso dentro de un plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud. No obstante, para el caso de que se registre una respuesta positiva de Eurodac, la petición se enviará dentro del plazo de dos meses a partir de la recepción de esa respuesta positiva.

Cuando la petición de toma a cargo respecto de un solicitante no se formula dentro de plazo, la responsabilidad de examinar la solicitud de protección internacional corresponderá al Estado miembro ante el que se haya presentado la solicitud.

Conforme al art. 21 del Reglamento “Dublín III”, el Estado miembro requirente podrá pedir una respuesta urgente en los casos en que la solicitud de protección internacional se haya presentado a raíz de una denegación de entrada o permanencia, de una detención por motivo de estancia ilegal, o de la notificación o ejecución de una medida de expulsión. En la petición de toma a cargo se indicarán los motivos que justifiquen una respuesta urgente y el plazo en el que se espera obtenerla, que no deberá ser inferior a una semana. Una vez formulada la petición de toma a cargo respecto de un solicitante el Estado miembro requerido tendrá que hacer las verificaciones necesarias y resolver sobre la misma en el plazo de dos meses a partir de la recepción de dicha petición. En los casos en que el Estado miembro requirente solicite una respuesta urgente, el Estado miembro requerido tendrá que poner el máximo empeño para responder en el plazo solicitado que no podrá ser inferior a una semana.

En cuanto a la forma para presentar la solicitud, ésta se cursará mediante un formulario normalizado e incluirá las pruebas o indicios según se describen en las dos listas citadas en el art. 22.3 del Reglamento, o los elementos pertinentes de la declaración del solicitante que permitan a las autoridades del Estado miembro requerido verificar su responsabilidad en virtud de los criterios definidos en el presente Reglamento. En la tramitación del procedimiento de determinación del Estado responsable se utilizarán elementos probatorios e indicios. Para ello la Comisión, mediante actos de ejecución, establecerá y revisará periódicamente dos listas que indiquen los elementos probatorios e indicios pertinentes. Por elementos probatorios se

entiende las pruebas formales determinantes de responsabilidad mientras no sean refutadas.

3.5.2. Procedimiento de readmisión.

El Reglamento “Dublín III”²⁸ permite a los Estados miembros enviar a un solicitante de protección internacional a un “país tercero seguro”, con independencia de que se trate del Estado miembro responsable de la tramitación de la solicitud o de otro Estado miembro. En el supuesto de la petición de readmisión hay de distinguir según si se ha presentado o no una nueva solicitud en el Estado miembro requirente.

En el primer caso, cuando se haya presentado una nueva solicitud de protección internacional ante un Estado miembro y este considere que la responsabilidad incumbe a otro Estado miembro, podrá pedir a este último que readmita al solicitante

El plazo para cursar la petición de readmisión es de 2 meses a contar desde la recepción de la respuesta positiva de Eurodac. Para el caso de que la petición de readmisión se base en pruebas distintas de los datos procedentes de Eurodac, se enviará al Estado miembro requerido dentro de los tres meses siguientes a la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional. Si la petición de readmisión no se cursa dentro de plazo corresponderá al Estado miembro en que se haya presentado la nueva solicitud la responsabilidad de examinar la solicitud de protección internacional.

En cuanto a la forma, la petición de readmisión se debe cursar mediante un formulario normalizado que incluye pruebas formales, indicios o elementos relevantes de las declaraciones de la persona interesada, de modo que permita a las autoridades del Estado miembro requerido que sea responsable hacer las verificaciones pertinentes.

En segundo lugar, cuando un Estado miembro, en cuyo territorio se halla un solicitante de protección sin documento de residencia y que no haya presentado una nueva solicitud de protección internacional, considere que la responsabilidad corresponde a otro Estado miembro, podrá pedir a ese otro Estado miembro que readmita a esa persona. En este caso la petición de readmisión de un solicitante que haya formulado una nueva solicitud o de una persona a la que se refiere el art. 18.1, letra d) del Reglamento (UE) 604/2013 cuya solicitud de protección internacional no haya sido denegada mediante una resolución definitiva, se hará lo antes posible y, en todo caso, dentro de los dos meses siguientes a la recepción de a respuesta positiva de

²⁸ Artículos 23, 24 y 25.

Eurodac. El plazo es mayor (3 meses siguientes a la fecha en que el Estado miembro requirente tuvo conocimiento de que otro Estado miembro podía ser responsable de la persona en cuestión), si la petición de readmisión se basa en pruebas distintas de los datos obtenidos del sistema de Eurodac. Al igual que en el primer supuesto, si la petición de readmisión no se formula dentro de los plazos establecidos el Estado miembro en cuyo territorio se encuentre la persona en cuestión sin documento de residencia dará a esta la oportunidad de presentar una nueva solicitud.

Cuando un nacional de un tercer país o un apátrida cuya solicitud se haya rechazado y que haya formulado una solicitud en otro Estado miembro o se encuentre en el territorio de otro Estado miembro sin un documento de residencia, cuya solicitud de protección internacional haya sido denegada mediante una resolución definitiva en un Estado miembro, se encuentre sin documento de residencia en otro Estado miembro, el último Estado miembro podrá pedir al anterior Estado miembro o bien que readmita a la persona interesada o bien que tramite su procedimiento de retorno (art. 24.4 del Reglamento Dublín III).

Por lo que se refiere a la forma, hay que decir lo mismo que en el primer supuesto, en tanto, la petición de readmisión se debe cursar mediante un formulario normalizado que incluye pruebas formales, indicios o elementos relevantes de las declaraciones de la persona interesada, de modo que permita a las autoridades del Estado miembro requerido que sea responsable hacer las verificaciones pertinentes.

El Estado miembro requerido, en el plazo de un mes a partir de la fecha de recepción de la petición de readmisión (y de 2 semanas si la petición se basa en datos obtenidos del sistema Eurodac), procederá a efectuar las verificaciones necesarias y adoptará una decisión sobre la petición de la persona interesada. La falta de respuesta dentro de plazo implica la aceptación de la petición y, con ello, la readmisión de la persona interesada y la obligación de adoptar las medidas necesarias para la llegada.

3.5.3. Garantías del procedimiento.

El Estado miembro requirente, una vez el Estado miembro requerido decida hacerse cargo del solicitante o readmitirlo, deberá notificar a la persona interesada o a su representante, si lo tuviere, la decisión de trasladarla al Estado miembro responsable y, en su caso, la decisión de no examinar su solicitud de protección internacional.

La notificación incluye la información sobre las vías de recurso disponible y el derecho a solicitar el efecto suspensivo, así como sobre los plazos de interposición de los recursos y de ejecución del traslado y, si fuere necesario, contendrá información relativa al lugar y a la fecha en que la persona interesada deba comparecer, si dicha persona se traslada al Estado miembro responsable por sus propios medios (art. 26.2 del Reglamento). Asimismo, la persona interesada tiene que recibir junto con la notificación información sobre las personas y organismos que le pueden prestar asistencia jurídica, a no ser que dicha información le haya sido comunicada antes. La información se facilitará por los Estados miembros en una lengua que la persona interesada comprenda o cuya comprensión se pueda razonablemente presumir.

3.6. Sentencia en el asunto *Shiraz Baig Mirza* de 2016 (C-695/15).

Un ejemplo práctico de la petición de readmisión lo constituye la sentencia en el asunto *Shiraz Baig Mirza* (Asunto C-695/15)²⁹, que a continuación la vamos a exponer.

El Sr. Shiraz Baig Mirza, nacional paquistaní, entró ilegalmente en territorio húngaro procedente de Serbia en agosto de 2015. El 7 de agosto de 2015 presentó una primera solicitud de protección internacional en Hungría. Durante la tramitación del procedimiento, el Sr. Mirza abandonó el lugar de residencia que le habían asignado las autoridades húngaras. Como consecuencia de dicho abandono, las autoridades suspendieron el examen de la solicitud por considerar que el solicitante la había retirado implícitamente. La resolución mediante la que se acordó la suspensión del procedimiento se dictó el 9 de octubre de 2015.

Posteriormente, el Sr. Mirza fue arrestado en la República Checa cuando trataba de llegar a Austria y trasladado de nuevo a Hungría, las autoridades checas solicitando a Hungría que readmitiese al interesado. El Sr. Mirza presentó entonces una segunda solicitud de protección internacional en Hungría, la que, el 19 de noviembre de 2015, fue declarada inadmisibile por las autoridades húngaras, sin examinarla en cuanto al fondo, estimando que Serbia debía calificarse de país tercero seguro en el caso del solicitante. Ante esta decisión, el Sr. Mirza interpuso recurso ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Debrecen (Hungría). Dicho órgano planteó al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial relativa a si el Sr. Mirza puede ser

²⁹ Sentencia TJUE, Asunto C-695/15 PPU, *Shiraz Baig Mirza/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, Tribunal de Justicia de la Unión Europea: Comunicado de Prensa n° 32/16 Luxemburgo, 17 de marzo de 2016.

enviado a un país tercero seguro pese a que las autoridades checas parecen no haber sido informadas de la normativa y de la práctica húngaras consistentes en trasladar a países terceros seguros a los solicitantes de protección internacional³⁰.

Mediante su Sentencia dictada en marzo de 2016, el Tribunal de Justicia (TJUE) señala que el derecho a enviar a un solicitante de protección internacional a un país tercero seguro también puede ser ejercido por un Estado miembro después de que éste haya reconocido ser responsable, en virtud del Reglamento Dublín III y en el marco del procedimiento de readmisión, del examen de una solicitud de protección internacional presentada por un solicitante que ha abandonado dicho Estado miembro antes de que se haya adoptado una decisión en cuanto al fondo sobre su primera solicitud de protección internacional. Hay que recordar que el Reglamento Dublín III permite a los Estados miembros enviar a un solicitante de protección internacional a un país tercero seguro, con independencia de que se trate del Estado miembro responsable de la tramitación de la solicitud o de otro Estado miembro.

El Tribunal de Justicia también declara que, en el contexto del procedimiento de readmisión de un solicitante de protección internacional, Hungría no estaba obligada de informar a la República Checa de su normativa y prácticas y que, por tanto, la falta de comunicación sobre estas cuestiones entre los dos Estados afectados no había dado lugar a una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Por último, el Tribunal de Justicia declara que el derecho del solicitante de protección internacional a obtener una decisión final sobre su solicitud, bien en el marco del procedimiento que fue suspendido, o bien en un nuevo procedimiento que no debe considerarse referido a una solicitud posterior, no supone privar al Estado miembro responsable de la posibilidad de declarar inadmisibles las solicitudes, ni obligarle a reanudar el examen de ésta en una fase procedimental concreta.

IV. Restablecimiento del Espacio Schengen.

4.1. Controles en las fronteras interiores.

³⁰ Al estar sometido actualmente el Sr. Mirza a una medida de internamiento, este asunto se ha tramitado por el procedimiento prejudicial de urgencia previsto en el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

El espacio Schengen constituye uno de los principales instrumentos a través de los cuales las personas y los bienes pueden circular libremente al no haber controles en las fronteras interiores, lo que ha generado importantes beneficios tanto a las empresas como a los ciudadanos europeos. Sin embargo, en el último año y medio, el área Schengen se ha visto muy afectada por la dificultad de hacer frente a la mayor crisis de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial. Los conflictos y las crisis de Siria han provocado una afluencia sin precedentes de refugiados y migrantes en la Unión Europea, lo que llevó a que algunos Estados miembros adoptaran una política de «permitir el paso», a través de la apertura de “corredores humanitarios”, debido a las graves deficiencias en determinadas zonas de las fronteras exteriores de la Unión. Ello ha llevado a la creación, casi de manera inmediata, de una ruta a través de los Balcanes Occidentales por la que los migrantes circulan con rapidez en dirección al centro y el norte de la UE. En consecuencia, varios Estados miembros han recurrido a la reintroducción temporal de controles en las fronteras interiores, poniendo en cuestión el buen funcionamiento del espacio Schengen de libre circulación.

Ahora bien, el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores constituye una medida excepcional de carácter temporal. En efecto, según el art.22 del Código de Fronteras de Schengen, toda persona, con independencia de su nacionalidad, podrá cruzar las fronteras interiores en cualquier lugar sin que se realice inspección fronteriza alguna. Sin embargo, en el art. 25 del mismo Código se establece una excepción que permite a los Estados miembros el restablecimiento temporal (no superior a 30 días) de controles en sus fronteras interiores:

“Cuando en el espacio sin controles en las fronteras interiores se presente una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro, este podrá restablecer los controles fronterizos en partes específicas o en la totalidad de sus fronteras interiores, con carácter excepcional y durante un período de tiempo limitado no superior a 30 días, o mientras se prevea que persiste la amenaza grave cuando su duración sobrepase el plazo de 30 días. La amplitud y la duración del restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores no excederán de lo que sea estrictamente necesario para responder a la amenaza grave”.

El plazo de 30 días podrá renovarse por periodos que no sobrepasen 30 días cuando la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior en el Estado miembro

interesado persista más allá del período estipulado en el apartado 1 del art. 25. La duración total del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores no podrá superar en todo caso los seis meses, salvo cuando se den las circunstancias excepcionales previstas en el art. 29 del Código de fronteras de Schengen, en cuyo caso este período total podrá prolongarse hasta una duración máxima de dos años³¹.

Ahora bien, desde septiembre de 2015, ocho países del espacio Schengen (Bélgica, Dinamarca, Alemania, Hungría, Austria, Eslovenia, Suecia y Noruega) han decidido unilateralmente restablecer los controles en sus fronteras interiores invocando como principal causa la amenaza grave que representan los movimientos secundarios de inmigrantes irregulares para su seguridad interna y el orden público³². Estos ocho países basan sus decisiones unilaterales en la afluencia masiva de personas indocumentadas o mal documentadas, entre los cuales también se incluyen menores, que no fueron registradas cuando entraron por primera vez en la Unión Europea. , invocan el hecho de que las capacidades de acogida de aquellas personas han llegado al límite debido a estos movimientos masivos.

La base jurídica de esta decisión unilateral es el art. 25 del Código de Schengen que, como antes vimos, ofrece a los Estados miembros la posibilidad de restablecer controles en las fronteras interiores durante de un período de hasta 2 meses para los casos que requieren una actuación urgente. Teniendo en cuenta que los movimientos masivos de inmigrantes irregulares no han mejorado de forma significativa, los controles se han prorrogado posteriormente sobre la base de los arts. 23 y 24 del Código de fronteras de Schengen, que permite la reintroducción de los controles en las fronteras interiores por un período de hasta 6 meses.

Según el art. 26 del Código de fronteras de Schengen, cuando un Estado miembro decida restablecer los controles fronterizos en una o varias fronteras interiores o parte de ellas, o decida prolongar dicho restablecimiento, tendrá que evaluar la medida en que dicho restablecimiento pueda responder correctamente a la amenaza para el orden público o la seguridad interior y la proporcionalidad de la medida en relación con dicha amenaza. Para una correcta evaluación, se ha de tener en cuenta las repercusiones probables de cualquier amenaza para el orden público o la seguridad interior en el Estado miembro, incluidas las derivadas de actos o amenazas terroristas, y las que

³¹ Véase diario *El Mundo*, del 25.1.2016, “La Unión Europea se prepara para dos años más de controles en las fronteras”, <http://www.elmundo.es/internacional/2016/01/25/56a6698546163f501c8b4642.html>.

³² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, “*Restablecer Schengen - Hoja de ruta*”, Bruselas, 4.3.2016 COM(2016) 120 final.

conlleven las amenazas relacionadas con la delincuencia organizada, así como las repercusiones probables del restablecimiento de los controles en la libre circulación de las personas dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores. Lo dispuesto en este artículo está previsto para circunstancias excepcionales en las que persistan graves deficiencias en la gestión de las fronteras exteriores que representen un peligro para el funcionamiento general del espacio Schengen. Ante dichas circunstancias, la Comisión puede presentar al Consejo una propuesta de Recomendación para que uno o más Estados miembros restablezcan los controles fronterizos en la totalidad o en determinadas partes de sus fronteras interiores.

En la actualidad, existen deficiencias graves en el control de las fronteras interiores que ponen en peligro el espacio Schengen en su conjunto y que evidencian la existencia de una amenaza para el orden público o la seguridad interior en esa zona. Como ya hemos dicho, precisamente, la existencia de tales deficiencias derivadas de la falta de vigilancia de las fronteras y de la insuficiencia del registro e identificación de los migrantes irregulares, han llevado a que algunos Estados miembros restablezcan los controles en las fronteras interiores. Ahora bien, los controles fronterizos deben ser temporales y durante el período más corto posible.

En todo caso, la aplicación del art. 26 del Código de fronteras de Schengen no debe verse como una sanción que se impone a los Estados miembros, ni tampoco pretende excluir a ningún Estado miembro del espacio Schengen. Más bien, debe entenderse como una previsión que tiene como finalidad mejorar y restaurar el buen funcionamiento del espacio Schengen.

4.2. La gestión de la frontera exterior común.

Al ser el espacio Schengen una zona libre de controles fronterizos internos requiere de una política común en materia de gestión de las fronteras exteriores. Un primer paso hacia una política de gestión común de las fronteras exteriores se dió el 14 de junio de 1985, cuando cinco de los entonces diez Estados miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) firmaron el Acuerdo de Schengen, completado al cabo de cinco años por el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen. Actualmente el Acuerdo de Schengen comprende 26 Estados europeos. Las normas que rigen en materia de gestión de fronteras exteriores pueden dividirse en cinco categorías:

En primer lugar, el Código de Fronteras Schengen constituye el pilar central de la gestión de las fronteras exteriores. En él se establecen las normas relativas al cruce de las fronteras exteriores y las condiciones para el restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores.

En segundo lugar, está el Fondo de Seguridad Interior: Fronteras y Visados. Este Fondo está previsto para que la Unión pueda compensar parte de los costes que las fronteras exteriores suponen para los Estados miembros, ya que no todos los Estados miembros tienen fronteras exteriores que deban controlarse y no todos se ven afectados de la misma manera por los flujos de tráfico transfronterizo.

En tercer lugar, está la categoría de medidas relacionada con el establecimiento de bases de datos centralizados con vistas a la gestión de las fronteras y la migración. A esta categoría pertenecen el Sistema de Información de Schengen (SIS), el Sistema de Información de Visados (VIS) y Eurodac, la base de datos europea de impresiones dactilares para identificar a los solicitantes de asilo y garantizar la correcta aplicación del Reglamento de Dublín.

En cuarto lugar, están las medidas previstas para evitar y sancionar la entrada, la circulación y la estancia irregulares.

Finalmente, están las medidas orientadas a la cooperación operativa en la gestión de las fronteras, que se centran en la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (Frontex)³³.

i. El Sistema de Información de Schengen (SIS)

El Sistema de Información de Schengen (SIS)³⁴, en su segunda generación, es un sistema de información a gran escala cuya función es almacenar alertas sobre personas y

³³ La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea fue creada por el Reglamento (CE) n° [2007/2004 del Consejo, de 26.10.2004, DO L 349/25.11.2004](#). FRONTEX coordina la cooperación operativa entre Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores; ayuda a los Estados miembros en la formación de los guardias fronterizos nacionales, incluido el establecimiento de normas comunes de formación; lleva a cabo análisis de riesgos; hace un seguimiento de la evolución en materia de investigación relacionada con el control y la vigilancia de las fronteras exteriores; asiste a los Estados miembros en circunstancias que requieren un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores; y proporciona a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones conjuntas de retorno.

³⁴ Al suprimirse los controles en las fronteras interiores, el SIS II sigue desempeñando un papel de importancia capital para facilitar la libre circulación de las personas en el espacio Schengen. El SIS II es la segunda generación del Sistema de Información de Schengen, que funcionaba desde 1995, y cuenta con funciones perfeccionadas, tales como la posibilidad de introducir datos biométricos (huellas dactilares y

objetos en relación con el control del espacio Schengen con la finalidad de garantizar la seguridad en dicho entorno. La introducción de un Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), con nuevas prestaciones y características, como los datos biométricos y la interconexión de las descripciones, debía haberse puesto en marcha en 2007 pero, debido a la complejidad que el mismo presenta, se retrasó en hacerse efectivo hasta el 9 de abril de 2013. Su gestión, así como la de las bases de datos VIS y Eurodac³⁵, corre a cargo de la nueva Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia³⁶.

Cada Estado miembro es responsable de la creación, la puesta en funcionamiento y el mantenimiento de su propio sistema nacional y de la conexión de éste al sistema central. Cada Estado miembro designa igualmente una autoridad, la oficina SIS II nacional, que asume la responsabilidad central respecto de su proyecto SIS II nacional. Para el caso de que sea necesaria información adicional sobre descripciones del SIS hay que recurrir a la red nacional de oficinas Sirene (Solicitud de Información Complementaria a la Entrada Nacional), que están presentes en todos los Estados Schengen. La información complementaria relativa a las descripciones del SIS II se intercambiará de conformidad con las disposiciones de un manual denominado «Manual SIRENE» y a través de la infraestructura de comunicación. Los Estados miembros conservarán en el servicio nacional SIRENE una referencia de las decisiones que han dado lugar a una descripción. Los Estados miembros son responsables de cualquier daño ocasionado a una persona como consecuencia de la utilización de su sistema nacional SIS. El siguiente es la creación del llamado Programa “Frontera Inteligente” para las fronteras externas. Consiste en un sistema de entrada y salida, que

fotografía), nuevos tipos de descripciones (aeronaves, buques, contenedores y medios de pago sustraídos) o la posibilidad de enlazar las diferentes descripciones (por ejemplo, de personas y vehículos).

³⁵ Reglamento (UE) n° 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) n° 604/2013 y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de la aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia, DOUE L 180, de 29 de junio de 2013, p. 1.

³⁶ Los Estados participantes introducen descripciones sobre personas buscadas o desaparecidas, bienes robados o perdidos y prohibiciones de entrada en la base de datos, que pueden ser accedidos por las autoridades responsables de los controles fronterizos, aduanas, las fuerzas y cuerpos de seguridad así como las autoridades competentes para la expedición de visados de toda la zona Schengen que necesitan la información almacenada en el sistema para llevar a cabo su trabajo.

mejorara los controles de frontera y la lucha contra inmigración irregular mientras facilitará cruzar la frontera para viajeros frecuentes.

ii. El Sistema de Información de Visados (VIS).

El Sistema de Información de Visados (VIS) tiene como objetivo mejorar la aplicación de la política común de visados, la cooperación consular y la consulta entre las autoridades centrales competentes en materia de visados para, de este modo, facilitar el procedimiento de solicitud de visados, impedir la búsqueda de visados de conveniencia, facilitar la lucha contra el fraude, facilitar los controles en los puntos de paso de las fronteras exteriores y en el territorio nacional, prestar asistencia en la identificación de cualquier persona que no cumpla o haya dejado de cumplir las condiciones de entrada, estancia o residencia en el territorio nacional, facilitar la aplicación del Reglamento Dublín II y contribuir a la prevención de amenazas contra la seguridad interior de los países de la UE. El VIS cuenta con unos elevados niveles de seguridad, garantizando de esta forma su solidez y disponibilidad en todo momento y el acceso a los datos está reservado únicamente al personal autorizado y para los fines autorizados.

El acceso al VIS para la consulta de datos está reservado exclusivamente al personal debidamente autorizado de las autoridades encargadas de los visados y de las autoridades competentes en materia de controles en las fronteras exteriores y en los puntos de paso de las fronteras exteriores, controles de inmigración y asilo, y está limitado en la medida en que tales datos sean necesarios para el desempeño de sus funciones. El VIS está conectado a todos los consulados de los Estados Schengen encargados de la expedición de visados y a todos los puntos de cruce de las fronteras exteriores.

iii. La necesaria reforma de Frontex: la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

Para la gestión eficaz de las fronteras exteriores se creó en 2004 la Agencia FRONTEX (creada el 26 de octubre de 2004 y operativa desde el 1 de mayo de 2005). Hasta ahora, la Agencia FRONTEX se ha encargado de llevar a cabo análisis de riesgos, elaborar programas de formación para la guardia de fronteras, realizar investigaciones, coordinar las operaciones conjuntas de gestión de fronteras y organizar operaciones de

retorno, reforzado su capacidad operativa y prestando mayor atención a la salvaguarda de los derechos fundamentales en el marco de sus operaciones³⁷. FRONTEX aumentó sus capacidades de vigilancia con la creación del Centro de situación FRONTEX y el establecimiento de un sistema de intercambio de información (EUROSUR), que permite el intercambio de datos relativos a las fronteras entre FRONTEX y los Estados miembros pertenecientes a Schengen. No obstante, la crisis migratoria ha puesto de relieve la necesidad de reformar la estructura y el mandato de FRONTEX.

Con la finalidad de conseguir una gestión más rigurosa y compartida de las fronteras exteriores, en 2015 la Comisión presentó una propuesta para crear una Guardia Europea de Fronteras y Costas e introducir controles sistemáticos, consultando las bases de datos pertinentes, de todas las personas que entren en el espacio Schengen o salgan de él, reforzando así la seguridad de los ciudadanos europeos³⁸.

La *Guardia Europea de Fronteras y Costas* englobará a la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas, formada a partir de Frontex, y a las autoridades responsables de la gestión de fronteras en los Estados miembros, que seguirán ejerciendo la gestión cotidiana de las fronteras exteriores. En la propuesta de creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, la Comisión pretende introducir las siguientes mejoras:

- A) Se refuerza la capacidad logística y de reacción de Frontex a través de personal y equipos para realizar operaciones en las fronteras europeas, contando para ello con una reserva rápida de fronteras formada por, al menos, 1.500 expertos europeos capaces de desplegarse en menos de tres días.
- B) La creación de un centro de seguimiento y análisis de riesgos destinado a controlar los flujos migratorios hacia y dentro de la UE. Se llevarán a cabo evaluaciones obligatorias de la vulnerabilidad para poder identificar y abordar los puntos débiles en cualquier parte de la frontera exterior. Se enviarán igualmente funcionarios de enlace en aquellos Estados miembros cuyas fronteras se encuentren en situación de riesgo.

³⁷ En 2011 se modificó el Reglamento FRONTEX para ampliar su mandato a la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en el control de las fronteras exteriores de la UE: Reglamento (UE) n° 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) N° 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DOCE L 304/1, de 22.11.2011. Véase QUINDIMIL LÓPEZ, J.A. “La Unión Europea, FRONTEX y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿Hacia un modelo europeo de *seguridad humanizada* en el mar?”, *Revista de Derechos Comunitario Europeo*, n° 41 (2012), pp. 57-118.

³⁸ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) n° 2007/2004, el Reglamento (CE) n° 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE, *Doc. COM (2015) 671 final*, de 15.12.2015.

- C) Los Estados miembros pueden solicitar operaciones conjuntas e intervenciones rápidas en las fronteras, y el despliegue de los equipos de guardia de fronteras y costas en su apoyo. Para el caso de que un Estado miembro tenga deficiencias persistentes o sufra una gran presión migratoria que represente un riesgo para el espacio Schengen, y no se haya procedido a adoptar ninguna medida a escala nacional; o cuando la medida adoptada resulte insuficiente, la Comisión podrá adoptar una decisión de ejecución por la que se determine que la situación en un determinado tramo de las fronteras exteriores requiere la adopción de medidas urgentes a escala europea. Ello permitirá a la Agencia intervenir y desplegar equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, con lo que se garantiza la adopción de medidas sobre el terreno, incluso en el caso de que un Estado miembro no pueda o no quiera tomar las medidas necesarias.
- D) La Agencia Europea de Control de la Pesca, la Agencia Europea de Seguridad Marítima y la nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas podrán poner en marcha operaciones conjuntas de vigilancia, por ejemplo, mediante la explotación conjunta de sistemas de aeronaves pilotadas a distancia en el Mediterráneo.
- E) La Agencia contará con un nuevo mandato para el envío de agentes de enlace y la puesta en marcha de operaciones conjuntas con terceros países vecinos, incluso operando en su territorio.
- F) Dentro de la estructura de la nueva Agencia se creará una “Oficina Europea de Retorno”, con el fin de permitir el despliegue de equipos europeos de intervención en materia de retorno compuestos por escoltas, supervisores y especialistas en retorno cuya misión consistirá en retornar a los nacionales de terceros países que residan ilegalmente³⁹.
- G) La Agencia incluirá la delincuencia y el terrorismo transfronterizos en sus análisis de riesgo y cooperará con otras agencias de la Unión y organizaciones internacionales (OIM) en la prevención del terrorismo, en el pleno respeto de los derechos fundamentales.

³⁹ Ahora bien, la Oficina para el Retorno será la encargada de supervisar que todas las operaciones relativas al retorno dentro de la Agencia se lleven a cabo en el respeto de los derechos fundamentales y los principios generales del Derecho de la Unión y el Derecho internacional, incluyendo la protección de los refugiados y las obligaciones en materia de derechos humanos (Art. 26). Como se expone en el *Plan de Acción* de la UE en materia de retorno, la Agencia debe estar facultada para iniciar operaciones de retorno y ayudar a los Estados miembros a adquirir los documentos de viaje COM (2015) 543 final.

El 14 de septiembre de 2016 el Consejo ha aprobado definitivamente el Reglamento de la nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas⁴⁰ (tras pasar el dictamen conforme del Parlamento Europeo)⁴¹, y que está previsto que pueda iniciar su actividad durante el mes de octubre.

4.3. Garantizar la protección de las fronteras exteriores: especial énfasis en la gestión de las fronteras exteriores en Grecia.

Debido a la crisis migratoria y de refugiados, varios Estados miembros han tenido graves dificultades a la hora de garantizar la eficacia de los controles de las fronteras exteriores de acuerdo con el sistema de Schengen y en la recepción y tratamiento de los nuevos migrantes. De especial gravedad es la situación en Grecia, debido principalmente a su situación geográfica que ha provocado un desplazamiento de los flujos migratorios hacia su frontera terrestre y marítima. Esta situación ha tenido como consecuencia que el área del Mar Egeo se haya convertido en la frontera de la UE más expuesta a la migración irregular. Como ejemplo cabe citar que en 2015 entraron en el espacio Schengen, de manera irregular, a través de esta sección de la frontera exterior más de 868.000 personas.

Esta situación de colapso requiere subsanar las actuales deficiencias en la gestión de las fronteras exteriores por parte de Grecia. Ahora bien, se trata de una responsabilidad compartida que no sólo incumbe a Grecia sino también a toda la Unión y a sus Estados miembros, ya que las fronteras exteriores de Grecia son también fronteras comunes de todos y cada uno de los miembros del área Schengen. Por tanto, para estabilizar la política de asilo, migración y fronteras es fundamental que se restablezca una frontera exterior sólida y segura en Grecia⁴².

Además de las dificultades antes expuestas, en la crisis actual también se pueden observar deficiencias estructurales más amplias sobre la forma en que se encuentran protegidas en la actualidad las fronteras exteriores de la Unión. Para subsanarlas, la Comisión presentó en diciembre de 2015 una propuesta relativa a la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que analizamos en el apartado anterior.

⁴⁰ http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/9/47244647231_en.pdf.

⁴¹ El Parlamento Europeo votó de manera favorable a la creación de esta nueva Guardia Europea el 6.7.2016: véase <http://frontex.europa.eu/pressroom/news/frontex-welcomes-european-parliament-vote-on-european-border-and-coast-guard-ABISIt>.

⁴² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, “Restablecer Schengen - Hoja de ruta”, Bruselas, 4.3.2016 COM (2016) 120 final.

i. Deficiencias en la gestión de las fronteras exteriores en Grecia.

El informe de evaluación de Schengen basado en visitas *in situ* a la frontera terrestre greco-turca, y a la zona de las islas griegas de Quíos y Samos (realizadas del 10 al 13 de noviembre de 2015) motivó que el 12 de febrero de 2016 el Consejo adoptara 50 recomendaciones dirigidas a Grecia y referidas, principalmente, a la identificación, el registro y la toma de impresiones dactilares de los inmigrantes en situación irregular y la vigilancia de las fronteras marítimas. La finalidad perseguida por las recomendaciones es la de suplir las deficiencias graves existentes en la gestión de fronteras exteriores⁴³.

El 24 de febrero de 2016 la Comisión adoptó una “Decisión de ejecución” por la que se establecen recomendaciones sobre las medidas específicas que debe adoptar Grecia, tal como se establece en el Código de Fronteras de Schengen. Se trata de medidas destinadas a garantizar el pleno cumplimiento por parte de Grecia de las recomendaciones del Consejo, y su aplicación serviría de base para garantizar una adecuada vigilancia de las fronteras y un proceso correcto y exhaustivo de identificación, registro y acogida de nacionales de terceros países que cruzaron la frontera exterior de manera irregular y de retorno de quienes no necesitan protección. Con vistas al restablecimiento de la correcta aplicación de las normas de Schengen relativas a la protección de las fronteras exteriores de Grecia, es necesario proceder a la adopción escalonada de las siguientes medidas, a saber:

El 12 de marzo de 2016 Grecia debía presentar su plan de acción (exigido en el plazo máximo de un mes a partir de la adopción de las recomendaciones del Consejo). En esa misma fecha, y posteriormente con carácter mensual, Grecia debe presentar un informe a la Comisión sobre los avances realizados en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de 24 de febrero de 2016.

El 12 de abril de 2016, y previa consulta a los expertos enviados por los Estados miembros que participaron en las visitas *in situ* de noviembre de 2015, la Comisión presentará al Consejo su evaluación de la idoneidad de dicho plan de acción. Los Estados miembros podrán presentar sus observaciones al respecto.

Entre el 11 y el 17 de abril de 2016, los expertos de la Comisión y los Estados miembros llevarán a cabo una evaluación de Schengen, de las fronteras aéreas, terrestres

⁴³ *Ibíd.*

y marítimas de Grecia. En el programa para la evaluación de las fronteras terrestres y marítimas figuran algunos de los puntos visitados en noviembre de 2015 (la frontera terrestre con Turquía y la isla de Samos). A más tardar con fecha de 12 de mayo de 2016, Grecia (financieras, económicas sociales, entre otras) debe informar sobre la aplicación de las recomendaciones del Consejo. Sobre la base de toda la información de que disponga, la Comisión determinará si Grecia cumple sus obligaciones conforme al Código de fronteras de Schengen y en qué medida se han solucionado las deficiencias graves detectadas en la gestión de las fronteras exteriores del país.

Teniendo en cuenta que las dificultades que atraviesa Grecia tienen un impacto en el conjunto de la UE, es necesario que también otros Estados miembros, las distintas agencias de la UE implicadas en la gestión de las fronteras de la UE y la Comisión muestren su solidaridad, ayudando así a Grecia en la implementación de las recomendaciones realizadas por el Consejo y la Comisión. En particular, deben adoptarse una serie de medidas con carácter de urgencia para hacer frente a la creciente crisis humanitaria existente en Grecia. En este sentido, cabe destacar que resulta necesario que participen el mayor número de Estados miembros en el Plan de Acción Conjunto UE-Turquía que analizaremos más adelante, lo que favorecerá la lucha contra la inmigración ilegal en el Mar Egeo, provocando la disminución del número de llegadas a Grecia. Otra medida que debería reducir el número de inmigrantes irregulares presentes en Grecia es la devolución de personas que no tengan derecho de residencia ni de protección internacional a los países de origen y tránsito.

Por último, cabe señalar que los mecanismos de reubicación son esenciales para la disminución de la presión migratoria y para el restablecimiento del orden en la gestión de la migración. En este sentido, los Estados miembros deben incrementar el ritmo de reubicación, adoptando todas las medidas que resulten necesarias para impedir los movimientos secundarios por el espacio Schengen, exigiendo el retorno inmediato al Estado miembro de reubicación y adoptando las medidas preventivas necesarias en el ámbito del acceso a las prestaciones sociales y a los recursos judiciales.

i. Fin de los “corredores humanitarios” hacia la UE

El cierre de fronteras adoptado por algunos Estados miembros ha provocado una situación de colapso a la que otros Estados miembros (Croacia, Austria) han reaccionado a través de medidas excepcionales como la apertura de “corredores

humanitarios” para permitir el paso de los migrantes al territorio de la UE⁴⁴. Desde el punto de vista jurídico y político, estas medidas tendentes a “permitir el paso” no son aceptables. Se debe poner fin a dichas acciones e intentar mejorar la cooperación y coordinación entre los países situados a lo largo de la ruta de los Balcanes.

Las medidas adoptadas por ciertos Estados miembros que tratan de «permitir el paso» a los flujos migratorios irregulares son incompatibles con el Código de Fronteras Schengen y el Reglamento de Dublín III y fomenta los movimientos secundarios, lo que supone un perjuicio también para el correcto funcionamiento del régimen de reubicación. Por todo ello, las medidas unilaterales sólo hacen que perjudicar el buen funcionamiento del espacio Schengen⁴⁵.

El art. 6 de la Directiva sobre procedimientos de asilo establece que si un nacional de un tercer país solicita asilo en un Estado miembro, aun cuando la solicitud se presente en la frontera, el Estado miembro tiene la obligación de conceder a dicha persona acceso al procedimiento de asilo, determinándose posteriormente si dicho Estado miembro seguirá siendo responsable de la solicitud en cuestión. Ahora bien, los Estados miembros deben denegar la entrada en la frontera exterior a los nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones de entrada establecidas en el Código de Fronteras de Schengen, incluidos los nacionales de terceros países que no hayan presentado una solicitud de asilo pese a haber tenido la oportunidad de hacerlo.

Asimismo, los Estados miembros que hayan restablecido temporalmente los controles en sus fronteras interiores (art. 26 del Código Schengen), también deben denegar la entrada en esa frontera interior a los nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones de entrada, con independencia de la voluntad del nacional del tercer país de solicitar asilo en otro Estado miembro. La UE debe hacer uso de todos los instrumentos que se hallan a su disposición para controlar los flujos migratorios y anticiparse así a los cambios de ruta de los flujos migratorios.

⁴⁴ “Miles de personas se dirigen al ‘corredor humanitario’ hacia la UE abierto por Croacia”, *El Confidencial*, 16.09.2015, http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-09-16/miles-de-refugiados-se-dirigen-al-corredor-humanitario-hacia-la-ue-abierto-por-croacia_1020161/.

⁴⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, “Restablecer Schengen - Hoja de ruta”, Bruselas, 4.3.2016 COM (2016) 120 final.

V. La gestión de los flujos masivos de personas: los programas de reubicación y reasentamiento de los refugiados.

Por “reasentamiento” se entiende aquel mecanismo para ofrecer unas vías seguras y legales a aquellas personas que huyen de su país de origen a otro país. Se trata de transferir o reubicar a un refugiado del país donde buscó inicialmente protección a un tercer país seguro que ha decidido admitirle⁴⁶. El reasentamiento no constituye derecho alguno de los refugiados y tampoco es automático, es decir, el hecho de que a una persona se le atribuya la condición de refugiado no implica necesariamente que exista una razón válida para iniciar el procedimiento de reasentamiento a un tercer país. El reasentamiento no es obligatorio sino que la decisión de aceptar a un refugiado para beneficiarse del reasentamiento es una decisión exclusiva y discrecional de los países de reasentamiento. Se trata de garantizar la protección de los refugiados que han huido de su país de origen y han encontrado asilo temporal en otro país, en donde no tienen garantizada una protección permanente.

En septiembre de 2015, la Comisión planteó un plan de acción que consistía en reubicar a 160.000 personas necesitadas de protección internacional, desde Estados miembros sometidos a presiones extraordinarias (sobre todo, Grecia e Italia) a otros Estados miembros de la UE. Al mismo tiempo, recomendó un programa de reasentamiento de la UE con la finalidad de reasentar 20.000 personas que requieran protección internacional cada año hasta el año 2020, poniendo en práctica de esta manera el principio de solidaridad y responsabilidad común en el reparto de cargas del art. 80 TFUE⁴⁷.

En marzo de 2016, Dimitris Avramopoulos, Comisario Europeo de Migración, declaraba lo siguiente en relación con los programas de “reubicación” y “reasentamiento”:

“Los Estados miembros se han comprometido formalmente a reubicar a 160.000 personas claramente necesitadas de protección internacional, compromiso que han reafirmado en varias ocasiones. Con una situación humanitaria en Grecia que se agrava día a día, los Estados miembros tienen que avanzar urgentemente en el cumplimiento de

⁴⁶ “Reasentamiento”: <http://www.accem.es/es/monograficos/reasentamiento>.

⁴⁷ En virtud del cual: “Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio”.

sus compromisos y evitar un mayor deterioro de la situación de los refugiados en este país. Debemos lograr un aumento sustancial del número de reubicaciones en los próximos días y semanas. Los Estados miembros también deben ofrecer alternativas de rutas legales para que las personas que necesitan protección internacional puedan llegar a Europa de forma segura, y mostrar solidaridad con los terceros países afectados por la crisis de los refugiados mediante un aumento significativo de los esfuerzos de reasentamiento de la UE”⁴⁸.

Sin embargo, el ritmo de ejecución los traslados resulta claramente insatisfactorio, debido a la falta de voluntad política de los Estados miembros. En marzo de 2016, la Comisión exhortaba a los Estados miembros a aumentar sus compromisos y acortar el tiempo necesario para la tramitación de las solicitudes. Igualmente se les pedía que limiten los controles de seguridad adicionales únicamente a los casos que estén justificados, que proporcionen la información necesaria con anterioridad a la salida y que respondan lo antes posible a las solicitudes de expertos emitidas por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, en inglés). Al mismo tiempo, se solicitaba a Grecia e Italia que mejoren su coordinación en la gestión migratoria y fomenten su capacidad de acogida, evitando que los solicitantes de asilo puedan trasladarse a otros Estados miembros distintos y mejorando los procedimientos de reubicación de los menores no acompañados.

Para verificar el cumplimiento de los programas de reubicación y reasentamiento, la Comisión presenta periódicamente informes sobre los progresos realizados en materia de reasentamiento⁴⁹. Ante el seguimiento de la situación, el 13 de julio de 2016 la Comisión Europea presentó el último informe (quinto)⁵⁰ en el que propone crear un marco común de la UE en materia de reasentamiento para establecer una política europea común que garantice vías de llegada a Europa seguras y ordenadas para las personas que necesitan protección internacional, que se aplicará a través de planes anuales de reasentamiento de la UE adoptados por el Consejo operativos mediante programas específicos de reasentamiento de la UE adoptados por la Comisión. El marco común de la UE en materia de reasentamiento:

⁴⁸ Comisión Europea: Comunicado de prensa, Reubicación y reasentamiento: es necesario que los Estados miembros de la UE realicen avances urgentemente, Bruselas, 16 de marzo de 2016.

⁴⁹ El 16 de marzo adoptó el primer informe sobre reubicación y reasentamiento. El *segundo*, *tercero* y *cuarto* informes fueron adoptados los días 12 de abril, 18 de mayo y 15 de junio respectivamente. El quinto informe se ha adoptado el 13 de julio de 2016.

⁵⁰ Comisión Europea: Comunicado de prensa, Reubicación y reasentamiento: es necesario que los Estados miembros de la UE realicen avances urgentemente, Bruselas, 16 de marzo de 2016.

- a) establece los criterios a tener en cuenta para determinar las regiones o los terceros países desde los que se llevara a cabo el reasentamiento, así como el número de personas que necesitan protección internacional en terceros países;
- b) establece un conjunto común de procedimientos normalizados para la selección y tratamiento de los candidatos al reasentamiento;
- c) define los criterios comunes que deben cumplir los candidatos al reasentamiento en la UE en virtud de los programas de reasentamiento específicos y establece los posibles motivos de exclusión de los candidatos y el tipo de procedimiento de reasentamiento que debe utilizarse, es decir o el procedimiento ordinario o el acelerado.

VI. Cooperación entre la UE y Turquía en la gestión de la crisis migratoria.

6.1. Principios inspiradores de la cooperación.

En este apartado vamos a analizar cuáles son los principios inspiradores de la cooperación entre la UE y Turquía dirigida a tratar de resolver la crisis migratoria que ha provocado el flujo de refugiados en Europa⁵¹.

En primer lugar, están las garantías jurídicas para la protección de los refugiados. Muchas personas arriesgan su vida para poder llegar a Europa poniéndose incluso en manos de traficantes que se aprovechan de su situación vulnerable. Para poner fin a esta práctica es necesario que el retorno de los migrantes irregulares y de los solicitantes de asilo cuyas solicitudes han sido rechazadas, se lleve a cabo siempre con respeto al Derecho europeo e internacional sobre este tipo de retornos. De esta forma, todas las solicitudes de asilo se analizaran de forma individualizada, y no con carácter general, y siempre de acuerdo con el procedimiento previsto al respecto por la Directiva sobre los procedimientos de asilo⁵². Conforme a esta norma europea, resulta necesario realizar una entrevista personal y se podrá recurrir contra las decisiones de inadmisibilidad de la solicitud.

⁵¹ Comisión Europea – Comunicado de prensa: “Seis principios para seguir desarrollando la cooperación entre la UE y Turquía en la gestión de la crisis migratoria“, Bruselas, 16 de marzo de 2016.

⁵² Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional, DOUE L 180, de 29 de junio de 2013.

En este sentido, en 2012 se formalizó un Acuerdo bilateral de readmisión entre Grecia y Turquía, inactivo hasta marzo de 2016, que prevé que toda persona que llegue a Grecia de forma clandestina y no requiera protección internacional será devuelta a Turquía⁵³. Igualmente, las solicitudes de personas que no necesiten protección internacional, bien porque ya ostentan la condición de refugiado o disfrutan de protección suficiente en un primer país de asilo; o bien porque hayan llegado a la UE desde un “tercer país seguro” donde tiene garantizado el acceso a la protección, pueden cerrarse y declararse inadmisibles. En este sentido, los arts. 35 y 38 de la Directiva sobre procedimientos de asilo establecen lo que se entiende por “primer país de asilo”⁵⁴ y “tercer país seguro”. Según el art. 38 de esta Directiva el concepto de “tercer país seguro” sólo se podrá aplicar “*cuando las autoridades competentes tengan la certeza de que el solicitante de protección internacional recibirá en el tercer país un trato conforme a los siguientes principios: a) su vida o su libertad no están amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política; b) no hay riesgo de daños graves tal como se definen en la Directiva 2011/95/UE; c) se respeta el principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra; d) se respeta la prohibición de expulsión en caso de violación del derecho de no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, establecido en el Derecho internacional; e) existe la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra.*”

En segundo lugar, el Acuerdo UE-Turquía recoge el “*programa de reasentamiento 1:1*”, es decir, por cada nacional que haya sido retornado de las islas griegas otro será reasentado en la UE directamente desde Turquía. Para ello es necesario que se faciliten por la UE un número de plazas suficientes de reasentamiento.

En tercer lugar, el Acuerdo UE-Turquía establece que se acelerará el trabajo en la hoja de ruta sobre la liberalización de visados con Turquía hasta la abolición del régimen de visado que estaba previsto para finales de julio de 2016. Sin embargo, los

⁵³ Véase Consejo Europeo, “Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno”, de 8.3.1026: “d) ayudar a Grecia para garantizar un retorno exhaustivo, de gran magnitud y por la vía acelerada a Turquía de todos los migrantes irregulares que no estén necesitados de protección internacional, sobre la base del acuerdo de readmisión celebrado entre Grecia y Turquía y, desde el 1 de junio, del acuerdo de readmisión entre la UE y Turquía; Véase <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/>.

⁵⁴ Artículo 35: “Un país podrá ser considerado primer país de asilo de un solicitante: a) si este ha sido reconocido como refugiado en dicho país y puede aún acogerse a dicha protección, o bien b) si este goza de protección suficiente en dicho país, e incluso se acoge al principio de no devolución; siempre que el solicitante sea readmitido en dicho país.”

esfuerzos en este sentido distan mucho de ser efectivos y hasta la fecha no se ha conseguido ningún avance en el terreno de las visas.

En cuarto lugar, el Acuerdo prevé acelerar el desembolso de fondos en el marco del Instrumento para los refugiados en Turquía. En este sentido, se han adjudicado 55 millones de euros destinados a la educación en Turquía y 40 millones de euros en ayuda humanitaria.

En quinto lugar, el Acuerdo indica que se deben acelerar las negociaciones de adhesión con Turquía. Sin embargo, las negociaciones para la adhesión se encuentran en un *impasse* tras el fallido golpe de Estado en Turquía del pasado 15 de julio, y la reacción desproporcionada del Gobierno turco de Erdogan de decretar el “estado de emergencia” durante tres en todo el país y la suspensión de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950⁵⁵.

En último lugar, se han de mejorar las condiciones humanitarias en los campamentos de desplazados dentro de Siria, para una mejor seguridad de las personas que allí se encuentran.

6.2. Plan de acción conjunto UE-Turquía.

Turquía acoge actualmente a más de 2,5 millones de refugiados y solicitantes de asilo, siendo uno de los principales países de primera acogida y de tránsito para los migrantes. Con el fin de ayudar a Turquía en esta tarea, la UE y Turquía llegaron a un acuerdo para hacer frente a la crisis creada por el conflicto armado en Siria. El plan fue activado en la reunión UE-Turquía de 29 de noviembre de 2015. El plan de acción conjunto trata de abordar la actual situación de crisis de tres maneras: primero, abordando las causas de la afluencia masiva de sirios; segundo, apoyando a los refugiados sirios que se encuentran bajo protección temporal y a las comunidades de acogida en Turquía; tercero, fortaleciendo su cooperación para prevenir los flujos de migración irregular hacia la UE.

⁵⁵ En efecto, el art. 15 de la Convención Europea señala que un Estado firmante "en tiempo de guerra o de otra emergencia pública que suponga una amenaza para la vida" puede adoptar ciertas medidas derogatorias. "Esta provisión no permite", destaca, "la derogación de los artículos 3 (prohibición de la tortura), 4.1 (prohibición de la esclavitud), 7 (prohibición del castigo extralegal), y del 2 excepto en lo respectivo a muertes resultantes de actos de guerra legítimos": véase diario *El Mundo* “Turquía suspende la Convención europea para los derechos humanos”, en: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/07/21/5790afecca4741943a8b4581.html>.

El Plan de acción conjunto se estructura en dos partes. En la primera se establecen obligaciones para ambas partes. Por una parte, la UE se compromete proporcionar ayuda financiera a Turquía para hacer frente a esta situación. Se dará prioridad a la ayuda humanitaria y al acceso a la educación y empleo de los refugiados sirios e iraquíes que acoge Turquía, así como a la cofinanciación de seis nuevos centros de recepción en Turquía, garantizando de esta forma una acomodación apropiada para los refugiados. Por su parte, Turquía se compromete a mejorar la aplicación de la ley sobre extranjeros y la protección internacional y garantizar que los migrantes estén registrados de forma correcta. También se compromete continuar los esfuerzos para adoptar y aplicar políticas, leyes y programas, facilitando a sirios que se encuentran bajo protección temporal el acceso, durante su estancia en Turquía, a los servicios públicos incluyendo la educación para los menores de edad, a los servicios de salud y la participación en la economía. Asimismo, Turquía debe garantizar que las personas vulnerables serán identificadas y atendidas. No obstante, la letra del plan dista mucho de la práctica sobre el terreno, tal como acreditan ONG's que trabajan en la defensa de los derechos humanos. Así, Amnistía Internacional, ha documentado devoluciones desde la frontera turca a Siria de ciudadanos sirios lo que vulnera gravemente el principio de *no devolución*. Esta actuación de las autoridades fronterizas turcas constituye una quiebra del principio de *no devolución*, al probarse que Turquía, tras el acuerdo, ha devuelto ya a Afganistán a un grupo de ciudadanos afganos que solicitaron asilo en Turquía⁵⁶.

La segunda parte del plan recoge obligaciones y compromisos para ambas partes⁵⁷. Por un lado, la UE se compromete a apoyar a Turquía con el fin de mejorar su capacidad para hacer frente al tráfico ilícito de migrantes; apoyar la cooperación entre los Estados miembros de la UE y Turquía para organizar operaciones conjuntas de retorno de inmigrantes irregulares; aumentar la ayuda financiera para apoyar a Turquía a desarrollar un sistema de asilo, inmigración, visa y gestión fronteriza integral; intercambiar información con Turquía para poder combatir la lucha contra las redes de contrabando, especialmente reforzando la capacidad de los guardacostas turcos y desplegando un oficial de enlace de la Agencia FRONTEX a Turquía. Por su parte, Turquía se compromete a reforzar su cooperación con Bulgaria y Grecia para prevenir la

⁵⁶ Cebrián, P., “Turquía deporta refugiados a “zonas de guerra” al hilo del acuerdo con la UE”, en <http://www.elconfidencial.com/>.

⁵⁷ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-ue-turquia-acuerdan-plan-accion-reforzar-cooperacion-frente-crisis-refugiados-20151006172252.html>.

inmigración irregular a través de su frontera terrestre común; a reforzar la lucha contra redes de traficantes de personas, para cuyo fin los Estados miembros destinaran oficiales de enlace en Turquía, incluso en los aeropuertos; a reforzar los requisitos de visados y las normas de residencia que Turquía aplica a los nacionales de países que constituyen un foco de inmigración irregular.

VII. Conclusiones.

Europa está atravesando una situación difícil debido al gran flujo de migrantes y refugiados que huyen de sus propios países, poniendo en peligro sus propias vidas y las de sus hijos, en busca de protección y de una vida más segura. La mayor parte de personas huyen de países como Siria, Eritrea o Afganistán donde hay amenaza muy seria para sus vidas debido a los conflictos armados violentos. Como consecuencia de estos movimientos se han perdido muchas vidas de solicitantes de asilo que cruzan el Mediterráneo. Además, muchos de ellos están expuestos a situaciones de discriminación, pobreza y marginalización social en los países de tránsito y destino.

Otra consecuencia de la crisis es que la misma ha puesto en peligro el funcionamiento de todo el “sistema de Schengen”, con lo que ello representa para uno de los símbolos de la UE. Así, algunos países del espacio Schengen han decidido establecer controles en sus fronteras interiores alegando que los movimientos secundarios de inmigrantes irregulares representan una amenaza grave para su seguridad interna y el orden público, así como en la saturación de sus capacidades de acogida de personas que necesitan protección. Igualmente, se han puesto de manifiesto las deficiencias en el control de las fronteras exteriores, siendo el Estado miembro más afectado Grecia que, debido a su situación geográfica, se ha convertido en una de las zonas más expuestas a la presión migratoria desproporcionada.

Por tanto, para hacer frente a esta situación de crisis sin precedentes se requiere un sistema de asilo eficaz y protector que garantice la protección al menos a aquellas personas que estén en situación de vulnerabilidad. Los Estados miembros de la Unión deben ofrecer unas condiciones dignas y un trato equitativo a aquellas personas que huyen de su país y solicitan protección internacional, con independencia del Estado miembro en el que presenten la solicitud. En este sentido y con el fin de avanzar hacia una política de asilo plenamente eficiente, justa y humana; una política de asilo/refugio que funcione eficazmente en cualquier circunstancia, la Comisión presentó el pasado 13

de julio una batería de propuestas para completar la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)⁵⁸. En la misma fecha, la Comisión ha propuesto también crear un marco común en materia de reasentamiento que garantice vías de llegada a Europa seguras y ordenadas para las personas que necesitan protección internacional⁵⁹.

Asimismo, otra medida en esta dirección ha sido el Plan de acción conjunto UE-Turquía por el que se pretende reforzar su cooperación y apoyar a los refugiados sirios y a las comunidades de acogida en Turquía. A través de este plan se establecen medidas que deben ser cumplidas por ambas partes para ayudar de esta forma a los refugiados.

Para afrontar esta crisis es necesario que los Estados miembros cumplan los compromisos de reubicación adquiridos y demuestren solidaridad y apoyo para adoptar todas las demás medidas necesarias para establecer mecanismos de acogida y registro efectivos que garanticen las condiciones de vida de los solicitantes de protección internacional y un espacio de libertad y seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes documentales y otras fuentes

-- Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo europeo y al consejo, Restablecer Schengen - Hoja de ruta, Bruselas, 4.3.2016 COM (2016) 120 final.

-- Comisión Europea - Comunicado de prensa, Reubicación y reasentamiento: es necesario que los Estados miembros de la UE realicen avances urgentemente, Bruselas, 16 de marzo de 2016.

--Comisión Europea - Comunicado de prensa, Refuerzo de las vías legales: La Comisión propone crear un marco común de la UE en materia de reasentamiento, Bruselas, 13 de julio de 2016.

⁵⁸ - Comisión Europea - Comunicado de prensa, Completar la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo: avanzar hacia una política de asilo eficiente, justa y humana, Bruselas, 13 de julio de 2016

⁵⁹ - Comisión Europea - Comunicado de prensa, Refuerzo de las vías legales: La Comisión propone crear un marco común de la UE en materia de reasentamiento, Bruselas, 13 de julio de 2016

--Comisión Europea - Comunicado de prensa, Completar la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo: avanzar hacia una política de asilo eficiente, justa y humana, Bruselas, 13 de julio de 2016.

--Comisión Europea - Comunicado de prensa, Seis principios para seguir desarrollando la cooperación entre la UE y Turquía en la gestión de la crisis migratoria, Bruselas, 16 de marzo de 2016.

--Comisión Europea - Comunicado de prensa, La Guardia Europea de Fronteras y Costas protegerá las fronteras exteriores de Europa, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_es.htm

-- Diario El Mundo, del 25.1.2016, “La Unión Europea se prepara para dos años más de controles en las fronteras”, <http://www.elmundo.es/internacional/2016/01/25/56a6698546163f501c8b4642.html>.

--Diario El Mundo, “Turquía suspende la Convención europea para los derechos humanos”, <http://www.elmundo.es/internacional/2016/07/21/5790afecca4741943a8b4581.html>.

--El Confidencial, Turquía deporta refugiados a “zonas de guerra” al hilo del acuerdo con la UE”, <http://www.elconfidencial.com/>.

-- El Confidencial, 16.09.2015, “Miles de personas se dirigen al ‘corredor humanitario’ hacia la UE abierto por Croacia”, http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-09-16/miles-de-refugiados-se-dirigen-al-corredor-humanitario-hacia-la-ue-abierto-por-croacia_1020161/.

-- Gestión de la crisis de los refugiados: medidas operativas, presupuestarias y jurídicas inmediatas en el marco de la Agenda Europea de Migración, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_es.htm.23-Septiembre-2015.

--Crisis de los refugiados en Europa, http://www.ugt.es/Documentos%20de%20apoyo/Resoluci%C3%B3n_Congreso_CES_crisis_refugiados_Europa.pdf

--“La crisis de los refugiados en cifras”: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2015/09/syrias-refugee-crisis-in-numbers/> 4-Septiembre-2015.

-- Un sistema Europeo Común de Asilo, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf

--La crisis de los refugiados: la hora de Europa ARI 5/2016, 18 de enero de 2016.

--Guía Práctica para funcionarios de DAS Recomendaciones de tratamiento ante Solicitantes de la Condición de Refugiado, <http://www.unhcr.org/50a511a09.pdf>

--La gestión de las fronteras exteriores, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.4.html

--Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II), https://www.agpd.es/portalwebAGPD/internacional/Europa/Cooperacion_Policial_Judicial/Sistema_de_Informacion_SCHENGEN/index-ides-idphp.php

--Reasentamiento, <http://www.accem.es/es/monograficos/reasentamiento>

-- Consejo Europeo, “Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno”, de 8.3.1026 <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/>.

--Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951.

-- Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional, *DOUE* L 180, de 29 de junio de 2013.

-- Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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, *DOUE* L 337, de 20 de diciembre de 2011.

-- Reglamento (UE) nº 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.

-- Reglamento (UE) nº 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) nº 604/2013 y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de la aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

-- REGLAMENTO (CE) No 767/2008 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 9 de julio de 2008 sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS).

-- Sentencia en el asunto C-695/15 PPU *Shiraz Baig Mirza/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, Tribunal de Justicia de la Unión Europea COMUNICADO DE PRENSA nº 32/16 Luxemburgo, 17 de marzo de 2016.

DOCTRINA:

-- ¿Quién es un refugiado?, Guía de Preguntas. <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>.

-- What is the difference between a refugee and a migrant? – Frequent questions to the Geneva Convention - The 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees. UNHCR magazine Vol. 1. nº 110 (2001).

-- Olesti Rayo, A., “Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 10 (2008), pp. 13-48; del Valle Gálvez, A., “Las fronteras de la Unión – El Modelo Europeo de Fronteras”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº (2002), pp. 299-34.

-- SLINGENBERG, L., *The Reception of Asylum Seekers under International Law, Between Sovereignty and Equality*, Oxford, 2014, pp. 35-86.

-- *Un Sistema Europeo Común de Asilo* – Cecilia Malmstrom, Comisaria de Asuntos de Interior- Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Diciembre 2013.

-- GARLICK, M., “The Dublin System, Solidarity and Individual Rights”, en *Reforming the Common European Asylum system The New European Refugee Law*, CHETAL, V., DE BRUYCKER, P., y MAIANI, F., (Ed.), Leiden/Boston, 2016, pp. 159-194.

-- Garcés-Mascreñas, B., “¿Por qué Dublín “no funciona”?”, *Notes internacional CIDOB*, núm. 135 (2015), pp. 1-5.

-- QUINDIMIL LÓPEZ, J.A. “La Unión Europea, FRONTEX y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿Hacia un modelo europeo de seguridad humanizada en el mar?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 41 (2012), pp. 57-118.