

Los desafíos de la política migratoria y de asilo en la Unión Europea de 2015 a 2018

DOI: 10.32870/in.v0i18.7119

Alicia Gutiérrez González¹

Resumen

El objeto del presente artículo es dar una visión general de los desafíos de la política migratoria y de asilo en la Unión Europea de 2015 a 2018. El texto se divide en tres partes: la primera muestra, con estadísticas de Eurostat de 2016, el número de personas en busca de asilo y de migrantes económicos que ingresaron a la Unión Europea, por país. Se aborda también la falta de solidaridad dentro de la UE en cuanto al reparto equitativo de migrantes. La segunda parte analiza la política migratoria y de asilo de la Unión Europea y critica brevemente por qué no funciona el sistema Dublin. La tercera analiza la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016 y explica por qué la Unión Europea considera a Turquía país seguro.

Palabras clave: Unión Europea, crisis migratoria, política migratoria, política de asilo, Declaración UE-Turquía de 2016

THE CHALLENGES OF MIGRATION AND ASYLUM POLICY IN THE EUROPEAN UNION FROM 2015 TO 2018

Abstract

The purpose of this article is to give an overview of the challenges of the migration and asylum policy in the European Union from 2015 to 2018. This article is divided into three parts: the first part shows the number of asylum seekers and economic migrants based on the 2016 Eurostat statistics that entered into the European Union per country. It also addresses the lack of solidarity within the eu regarding the equitable distribution of migrants.

-
1. Profesora investigadora, Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac, SNI nivel I. Doctora en Derecho Internacional, Europeo, Económico y Ambiental por la Georg-August-Universität, Gotinga, Alemania. Dirección electrónica: alicia.gutierrez@anahuac.mx.

The second part explains the migratory and asylum policy of the European Union and briefly criticizes why the Dublin system does not work. The third part analyzes the eu-Turkey Declaration of March 18, 2016, and points out why Turkey is considered as a safe country for the European Union.

Keywords: European Union, migration crisis, migration policy, asylum policy, eu-Turkey Declaration 2016

1. La crisis migratoria en la Unión Europea de 2015 a 2018

1.1. La crisis migratoria de 2015 a 2018

La migración hacia Europa siempre ha existido y no es un caso aislado; sin embargo, la migración debe ser una opción, no una necesidad. Los cambios geopolíticos, las guerras, los conflictos armados, la violencia, la pobreza, las violaciones de derechos humanos, el cambio climático y la falta de oportunidades en los países de origen han traído consigo lo que se ha denominado la era de la migración. Allert Brown-Gort señala que: “La migración afecta las políticas nacionales y, por consiguiente, las políticas de seguridad nacional y las relaciones regionales”, (Brown, 2016). Ahora bien, Diego Nuño García argumenta que menos del 50% de quienes emigran a Europa tienen el carácter de refugiados por venir de países de conflicto, ya que, si se suman las solicitudes de los sirios en 2015, estas apenas superaron el 27%, los afganos 14% y los iraquíes 9% (Nuño, 2016). Entonces, los migrantes económicos son los que están llegando con mayor frecuencia a Europa, toda vez que el 50% de los solicitantes de asilo que ingresaron a Italia en 2015 venían de países de África occidental, principalmente de Gambia, Nigeria y Senegal, i.e., de países conocidos como de migración económica (Nuño, 2016).

Se puede afirmar que la crisis migratoria se inicia con la Primavera Árabe desde 2011 (long-2013), debido a la guerra en Libia, lugar donde se encuentran los refugiados de la guerra en Siria y de países de África oriental (Sudán, Eritrea y Somalia), así como inmigrantes de África occidental (Costa de Marfil, Ghana, Togo, Benin, Nigeria y Camerún). En la frontera marítima en el mar Egeo, en Turquía, se concentra la salida de solicitantes de asilo hacia la UE (sirios, afganos y eritreos), por el cierre fronterizo terrestre (Soriano-Miras, 2017).

Ahora bien, para poder entender lo que significa la política de migración y de asilo de la Unión Europea hay que familiarizarse con los términos, y así poder diferenciar lo que significan asilo y refugiado, y los diferentes tipos de migrantes que existen. La Comisión Europea publicó en 2012, junto con la Red Europea de Migraciones (EMN),² un glosario de los términos y definiciones relativos a la migración y el asilo. El propósito del glosario para que sirva de documento europeo de referencia para los puntos de contacto nacional de la EMN y sus miembros de la red nacional, así como para los políticos, para las instituciones europeas y para los profesionales dedicados a este sector.

Así las cosas, el glosario de la EMN define a las personas que reciben asilo como: “aquellas que se encuentran protegidas por un Estado en su territorio, basado en el principio de no devolución, que conlleva el reconocimiento internacional o nacional de los derechos del refugiado” (Comisión Europea, 2012). Además, señala que el asilo se concede a “toda persona incapaz de ver garantizada tal protección en su país de nacionalidad o residencia, por temor a ser perseguida por razón de raza, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión pública” (Comisión Europea, 2012). En lo que respecta al término refugiado, se toma la definición de la Convención de Ginebra, que establece:

persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política, se encuentre fuera de su país de 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.

En el ámbito de la Unión Europea, “nacional de un tercer país o apátrida que se encuentre en las circunstancias del artículo 1A de la Con-

2. Red Europea de Migraciones (EMN), organismo creado por la Decisión del Consejo 2008/381/CE, cuyo objetivo es atender a las necesidades de información de las instituciones comunitarias y de las autoridades e instituciones de los Estados miembros sobre la migración y el asilo, proporcionando información sobre la migración y el asilo, con objeto de apoyar la elaboración de políticas en la UE en estos ámbitos.

vención de Ginebra (definición anterior)”. En el caso de la migración, la EMN la define como:

la acción por la cual una persona establece su residencia habitual en el territorio de un estado miembro por un periodo que es, o se espera que sea, de al menos doce meses, habiendo sido previamente residente habitual de otro Estado miembro o de un tercer país (Comisión Europea, 2012).

La EMN señala que la situación cambia cuando la migración es ilegal, i.e. la migración que utiliza medios irregulares o ilegales (sin documentos válidos o mediante documentación falsa). Este tipo de migración también se conoce como migración irregular, debido a que el desplazamiento tiene lugar al margen de las normas de los países de origen, tránsito y destino (Comisión Europea, 2012). Desde el punto de vista de los países de origen, la irregularidad se observa en los casos en que la persona atraviesa una frontera internacional sin documentos de viaje o pasaporte válido, o no cumple con los requisitos administrativos exigidos para salir del país (Comisión Europea, 2012).

En lo que respecta a la migración forzada, la EMN señala que se entiende como:

el movimiento migratorio en el que se observa un elemento coercitivo, que puede incluir la amenaza a la vida y la subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas (por ejemplo, movimientos de refugiados y de población desplazada internamente, así como personas desplazadas por desastres naturales o medioambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo) (Comisión Europea, 2012).

De acuerdo con las estadísticas de migración y población migrante, los Estados de la Unión Europea concedieron la nacionalidad a casi un millón de personas en 2016. Según las estadísticas de Eurostat, Alemania notificó el número total de inmigrantes más alto, con 1,029,900 en 2016, seguida por el Reino Unido, con 589,000; España, con 414,700; Francia, 378,100, e Italia, con 300,800. De igual manera, Alemania también notificó el número de emigrantes más alto en 2016 con 533,800, seguida de Reino Unido, con 340,400; España, con 327,300; Francia, con 309,800; Polonia con 236,400, y Rumania, con 207,600. Un total de veintiún Estados miembros de la UE notificaron más inmigración que emigración en 2016, pero en Bulgaria, Croacia, Letonia, Lituania,

Polonia, Portugal y Rumania, el número de emigrantes superó al de inmigrantes. (Eurostat, 2016).

1.2. La falta de solidaridad dentro de la Unión Europea

Debido a la migración de miles de personas provenientes de países en conflictos y de migrantes económicos a la Unión Europea en 2015, la política migratoria y de asilo de la UE se vio rebasada, y países como Alemania, Austria, Eslovaquia, Croacia y Hungría restablecieron controles en sus pasos fronterizos con otros Estados miembros. Esta medida dio origen a la primera suspensión del Espacio Schengen (la supresión de fronteras interiores y la libre circulación de personas), por razones migratorias (Sánchez Montijano, 2016). Por otra parte, y en virtud de que no existe una armonización en cuanto al procedimiento de asilo en los países miembros, países como Grecia e Italia dejaron de aplicar la normativa europea (el sistema Dublin), que en principio los obliga a recopilar datos e iniciar el trámite de asilo de todos los refugiados que llegan a sus territorios, pero, debido a la falta de solidaridad de los otros Estados miembros, la gestión de los refugiados pasó a ser muy arbitraria. Hungría, por su parte, cerró sus fronteras con Serbia, y Serbia, a su vez, les dio paso a los migrantes por Croacia, y Croacia dejó la vía libre a los refugiados para que pudieran llegar a Austria y a Alemania por Eslovenia, (Sánchez Montijano, 2016). Así las cosas, cada país le fue dejando la responsabilidad al siguiente, y así sucesivamente. Cabe señalar que los países del sur y de Europa del Este ven a los solicitantes de asilo como una amenaza, toda vez que el desempleo y el acceso a los servicios sociales son cada vez más precarios en sus países y temen perder lo poco que tienen si dan asilo a los migrantes.

En lo que respecta al principio de solidaridad, el artículo 79 del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que:

La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.

A su vez, el artículo 80 del TFUE señala que: “Las políticas de la Unión se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre Estados”. Lo previsto en este artículo no ha sido cumplido por los países miembros de la UE, pese a que el TFUE forma parte del derecho primario de la UE, y por lo tanto debe cumplirse de conformidad al principio de supremacía. Sin embargo, debido a que el asilo y las políticas migratorias son materias de competencia nacional, la UE los ha dejado a la buena voluntad de los Estados.

Así las cosas, el objetivo de la UE es lograr una política de inmigración legal basada en el principio de solidaridad entre los Estados miembros y prevenir la inmigración ilegal. Desgraciadamente en la realidad no es así, ya que la reubicación de refugiados entre los Estados miembros, que se suponía se implementaría bajo el principio de solidaridad, con el fin de aligerar la presión de los países a los que llegan en primer lugar los refugiados, como Grecia, Italia y Hungría, no se llevó a cabo (Sánchez Montijano, 2016). La Comisión Europea abrió procedimientos a casi todos los Estados por las violaciones al derecho de asilo y por la negativa a la repartición de 120,000 refugiados que ya se encontraban en Grecia e Italia. Eslovaquia, Hungría, República Checa y Rumania se negaron a participar, pese a que el principio de solidaridad es uno de los principios medulares de la legislación de la Unión Europea.

Ante la crisis migratoria se han visto dos caras de la Unión Europea: (I) la de los europeístas y (II) la de los euroescépticos. Los primeros se identifican con una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, el respeto a los derechos humanos y la solidaridad, entre otros rasgos. Los segundos fomentan el racismo, la xenofobia y el nacionalismo. Aunque el principio de solidaridad ha servido para lograr una integración europea más completa en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, ha traído consigo problemas internos, ya que, como se dijo con anterioridad, el asilo y las políticas migratorias son materias de competencia nacional y no supranacional.

Es importante señalar que una de las defensoras de la migración ha sido Angela Merkel (canciller alemana), quién ganó las elecciones en Alemania con el partido Unión Demócrata Cristiana (CDU) en 2005, y lo volvió a hacer en el 2009, 2013 y 2017. En 2021 termina su mandato y, por desgracia, ya no va a presentarse a nuevas elecciones. La canci-

lger alemana siempre ha defendido el derecho a la migración y se ha manifestado en contra de posiciones xenófobas, racistas y ultraderechistas, tanto en su país como en el mundo (*El Economista*, 2018). Para Angela Merkel, la llegada en 2015 de cientos de miles de inmigrantes y su disposición a recibirlos (al abrir sus fronteras en septiembre de 2015 junto con Austria, a la ola de migrantes provenientes de Hungría) marcó el auge de la ultraderecha, y en 2017 gana las elecciones, pero la ultraderecha consigue la mayor representación desde la Segunda Guerra Mundial (*La Razón*, 2018).

Como se dijo anteriormente, en 2015 alrededor de un millón de personas tocaron las puertas de la Unión Europea, y hasta la fecha no se tiene una política migratoria y de asilo común que enfrente la realidad que se vive en las fronteras y en los campamentos de solicitantes de asilo. El Reglamento de Dublin III no se ha reformado, y falta mucho por hacer, empezando por la voluntad política de los Estados miembros. Se puede afirmar que el reparto, o cuotas obligatorias de refugiados, fueron el detonador de los movimientos populistas, que culpaban a Bruselas de imponer la acogida de refugiados. En Hungría, Austria, Italia y Grecia la extrema derecha ha ido ganando terreno. Polonia y Hungría no reasentaron a ninguna persona y, junto con la República Checa, fueron denunciados ante el Tribunal de Justicia de la UE por este incumplimiento.

Se afirma que, después de la Segunda Guerra Mundial, el tránsito más grande de personas que ha emigrado a Europa ha sido en 2015, y las causas han sido provocadas por la guerra civil global en Siria, las revueltas de la Primavera Árabe, el hambre y la falta de oportunidades en África, entre otras. Ello impulsa, naturalmente, a las personas a dejar su lugar de origen para ir en busca de una mejor vida para ellas y sus familias. Los solicitantes de asilo buscan empezar una vida nueva libre de violencia, y por lo mismo la mayoría quiere elegir el lugar donde van a vivir, lo que no siempre resulta fácil. Esto sucede debido a que no en todos los países miembros se reciben los mismos beneficios. Alemania y Suecia se encuentran entre los preferidos, por el alto nivel de vida.

2. La política migratoria y de asilo en la Unión Europea

2.1. La política migratoria y de asilo en la UE

Como se explicó en líneas precedentes, los solicitantes de asilo son personas que presentan una solicitud formal de asilo en otro país porque temen que su vida esté en riesgo en su país de origen, y los refugiados son personas a las que ya se les ha reconocido oficialmente el derecho a recibir asilo por un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, política o pertenencia a un grupo social determinado. La política migratoria y de asilo actual de la UE determina que los nacionales de terceros países deben solicitar protección en el primer país por el que acceden a la UE, de acuerdo con las reglas comunitarias de asilo. La presentación de una solicitud los convierte en solicitantes de asilo, pero el estatuto de refugiado o una forma diferente de protección internacional la adquieren una vez que las autoridades nacionales hayan tomado una decisión positiva sobre el caso.

El Parlamento Europeo publicó las decisiones de asilo en la UE. En el 2017 hubo 728 470 solicitudes de protección internacional en la UE. Esto es un descenso del 44% con respecto al 2016 cuando había casi 1,3 millones de solicitudes. En el mismo año la UE concedió protección a más de 538 000 personas, un 25% menos que en 2016. Casi uno de cada 3 procedía de Siria. Afganistán e Iraq completaron la lista de los tres países mayoritarios de procedencia. (El Parlamento Europeo, 2017). De los 175 800 ciudadanos sirios que recibieron protección internacional en la UE, más del 70% fue acogido en Alemania (El Parlamento Europeo, 2017). Hay que resaltar que en el mismo año, 439 505 personas fueron rechazadas para acceder al territorio comunitario desde las fronteras exteriores de la UE (El Parlamento Europeo, 2017).

La crisis migratoria dividió a los países de la UE y logró el surgimiento de movimientos políticos con una postura en contra de la migración, como es el caso del Primer Ministro de Hungría Viktor Orbán, el político Janez Jansa de Eslovenia y el Canciller de Austria Sebastian Kurz (quien es presidente del Consejo de la UE) quien ha dicho que el asunto de la migración será su principal prioridad (BBC, 2018).

Según el sondeo del Eurobarómetro, en mayo de 2018, el 72% de los europeos dijeron que querían que la UE interviniera más en la gestión migratoria (El Parlamento Europeo, 2017). Esto nos hace pensar

que en las elecciones del 23 al 26 de mayo para elegir el nuevo Parlamento Europeo habrá tensiones, y en la agenda estará el tema migratorio. Según los expertos, para paralizar la Eurocámara, el populismo necesita solo el 30%. Si los grupos euroescépticos ganan, serían 180 escaños (Conservadores – Europea de la Libertad y la Democracia Directa – y las fuerzas del italiano Matteo Salvini y Marine Le Pen, de Francia), y el resto de las fuerzas quedaría en 571 escaños (*La Razón*, 2019). En el debate europeo en vísperas de los comicios se encuentra la inmigración (una reforma del sistema de asilo que permita afrontar futuras crisis es el gran reto, frente a la negativa de populistas para la acogida). Los europeístas se manifestaron y exteriorizaron su oposición al populismo derechista y al nacionalismo. Decenas de miles salieron a las calles en varias ciudades europeas, y en Alemania hubo marchas bajo el lema, “Una Europa para todos: tu voz contra el nacionalismo” (*La Razón*, 2019).

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 67, apartado 2, y los artículos 78 y 80 del TFUE, y el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores está basada en la solidaridad de los Estados miembros y debe ser equitativa respecto de los nacionales de terceros países. Además, otro de los objetivos de la UE consiste en establecer una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal tendiente a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución.

2.2. El Sistema Dublin

Lo que se conoce como el sistema Dublin³ nace de la necesidad de armonizar las políticas de asilo dentro de la UE. Así surge la Convención de Dublin, firmada en 1990, después actualizada y sustituida por el Reglamento Dublin II en 2003 (Reglamento (CE) n° 343/2003), y finalmente por el Reglamento Dublin III, aprobado en 2013 (Reglamento (UE) n° 604/2013). La Red Europea de Migraciones define el Reglamento Dublin como el “Reglamento que establece los criterios

3. Todos los Estados miembros de la Unión Europea aplican el Reglamento Dublin, así como Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein.

y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país”.

El Sistema Dublin creó el Sistema Europeo de Asilo Común (SECA), que establece criterios mínimos comunes para el tratamiento de todos los solicitantes de asilo en toda la UE. También cuenta con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (frontEX), la que se encarga de ayudar a los Estados miembros de la UE y a los países asociados al espacio Schengen a gestionar sus fronteras exteriores, y contribuye a armonizar los controles fronterizos entre los países de la UE. De igual manera, se tiene un Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI). Pese a todo lo anterior, la política migratoria y de asilo en la UE no está funcionando de manera equitativa, debido a que el criterio que señala que los migrantes deben solicitar asilo en el primer país de la UE al que lleguen hace que el peso caiga sobre los países fronterizos (España, Grecia, Italia y Hungría principalmente) y es, por lo tanto, muy desproporcionado en comparación con los Estados del centro de Europa.

Blanca Garcés-Mascareñas comenta que el sistema Dublin no funciona por tres razones: (I) no funciona equitativamente, porque la responsabilidad recae en los países fronterizos, (II) no funciona eficientemente, porque la mayoría de los solicitantes piden asilo en un país distinto del que llegaron en primer lugar, y (III) vulnera los derechos de los migrantes, debido a que el examen justo y eficiente de las solicitudes de asilo no está garantizado en todos los Estados miembros. Ahora bien, países como Hungría, Eslovaquia y República Checa se han opuesto al reparto obligatorio de migrantes, pero no son los únicos, ya que países como España, Portugal y Gran Bretaña se han manifestado también en contra. Al parecer, el sistema Dublin es una política simbólica que se aplica aunque no funcione (Garcés-Mascareñas, 2015). Lo que hay que recalcar es que si el sistema Dublin no funciona; entonces, el espacio Schengen tampoco.

Ahora bien, en cuanto al Reglamento Dublin III, hay que decir que este Reglamento permite a los Estados miembros enviar a un solicitante de protección internacional a un tercer país seguro, con independencia de que se trate del Estado miembro responsable de la tramitación de la solicitud o de otro Estado miembro (Reglamento (UE), n° 604/2013).

La Unión Europea señala que su política de migración y de asilo será: (I) dentro de la UE, reubicar a los refugiados en otros Estados miembros de la UE, y simplificar y armonizar el sistema de asilo en los países miembros; (II) fuera de la UE, asistir a los refugiados donde se encuentren, reasentar a los refugiados en la UE y abordar las causas profundas de la migración irregular con los países de origen y de tránsito; (III) en las fronteras, la presencia de la UE en el mar x triplicada, con el fin de salvar vidas y así dismantelar las redes de tráfico de seres humanos, gestionar mejor las fronteras exteriores, crear puntos críticos en Grecia e Italia, identificar y registrar todas las llegadas y los procedimientos de asilo, así como los procedimientos de retorno y readmisión (Comisión Europea, 2017).

La agenda europea de migración tiene el objeto de: (I) reducir los incentivos a la migración irregular; (II) gestionar las fronteras – salvar vidas y proteger las fronteras exteriores; (III) elaborar una política común de asilo más sólida, y (iv) establecer una nueva política de migración legal mediante la modernización y la revisión del sistema de la tarjeta azul (procedimiento abreviado de expedición de un permiso especial de residencia y de trabajo), la determinación de nuevas prioridades en materia de políticas de integración y la optimización de los beneficios que la política migratoria brinda a las personas afectadas y a los países de origen. Birgit Lamm y Thomas Straubhaar aseveran que el desafío europeo es integrar a los migrantes y que sean aceptados en la sociedad, y enumeran ocho puntos para lograr una política migratoria europea común: (I) un procedimiento de asilo correcto, justo rápido; (II) una cuota común para distribuir equitativamente la carga y los costos del procedimiento de asilo entre los Estados miembros de la UE, conforme a criterios económicos y demográficos; (III) solución de la crisis migratoria dentro y fuera de sus fronteras; (iv) voluntad política y cooperación con gobiernos de los países de origen de los migrantes; (V) cooperación internacional entre los países receptores y de origen; (VI) implementación del principio de solidaridad entre los Estados miembros; (VII) consideración de la crisis migratoria como una oportunidad, y (VIII) aplicación de reglas comunes de ingreso en todas las fronteras de la UE (Lamm y Straubhaar, 2016).

Al parecer, la política migratoria y de asilo de la UE se encaminó de alguna manera a la securitización de las migraciones, cuyo concepto fue desarrollado por la Copenhagen School of Critical Security Stu-

dies, para caracterizar “el proceso mediante el que la comprensión de un concreto fenómeno político y social se ve mediada por una óptica secundaria”. Campesi explica que la securitización es “el proceso mediante el cual una cuestión viene transformada en un problema de seguridad, con total independencia de su naturaleza objetiva, o de la relevancia específica de la supuesta amenaza” (Campesi, 2012). Por otra parte, Ole Weaver señala que “cuando un problema es securizado, ello produce determinados modos de afrontarlo: amenazas estratégicas, defensa, en general soluciones estatocéntricas” (Campesi, 2012).

Así las cosas, la exteriorización de las fronteras de la UE lleva consigo una frontera lejana, más allá de las fronteras de la UE, tal vez con el fin de no enfrentar in situ la crisis migratoria, o para mantener el bienestar de los europeos. Y esto se lleva a cabo mediante acuerdos con terceros países. La Declaración UE-Turquía es una muestra clara de este proceso. Otros cinco países clave de origen con los que la UE trabaja en el mismo sentido son: Níger, Nigeria, Senegal, Malí y Etiopía (La Comisión Europea, 2016b).

La Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016

La Declaración UE-Turquía de 2016

Con la finalidad de detener el flujo migratorio, la UE firmó la Declaración UE-Turquía el 18 de marzo de 2016; su objetivo principal es:

- i. Detener el flujo incontrolado de migrantes en el mar egeo.
- ii. Reducir el número de solicitantes de asilo y migrantes procedentes de Turquía.

Para que se pudiera firmar esta Declaración UE-Turquía, la UE tuvo que cumplir con tres condiciones:

- iii. Destinar a Turquía 3,000 millones de euros en virtud del Mecanismo para los Refugiados en Turquía, y garantizar la financiación de proyectos concretos destinados a los refugiados en los ámbitos de salud, educación, infraestructuras, alimentación y otros costos de sustento;
- iv. Una financiación adicional para el Mecanismo, por un importe de 3,000 millones de euros adicionales hasta el final de 2018, si se cumplen los objetivos;

- v. Eximir a los ciudadanos turcos de la necesidad de visado para viajar a la UE cuando estos recursos estén a punto de ser utilizados en su totalidad, y avanzar en el proceso de adhesión de Turquía a la Unión Europea.

Gracias a la Declaración UE-Turquía, las llegadas a Grecia se redujeron de 10,000 en un solo día, en octubre de 2015, a un promedio inferior de 74 al día desde marzo de 2016 (La Comisión Europea, 2017).

La Declaración establece que todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serán retornados a Turquía. Ahora bien, los migrantes que no soliciten asilo o cuya solicitud haya sido considerada infundada o inadmisible de conformidad con lo dispuesto por la Directiva sobre los procedimientos de asilo serán retornados a Turquía. También se señala que por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE. En la Declaración también se establece que se dará prioridad a los migrantes que no hayan entrado o intentado entrar de forma irregular en la UE.

Turquía como país de origen seguro para la Unión Europea

Turquía, por su ubicación, es uno de los países que mayor número de refugiados ha acogido. Según datos del Banco Mundial, en la estadística de población de refugiados por país o territorio de asilo, en 2017, Turquía contaba con 3,480 310 de refugiados (Banco Mundial, 2017).

Turquía aparece en la lista de los países de origen seguros de la Unión Europea. Es muy probable que en virtud de la crisis migratoria, los países miembros de la UE hayan presionado de tal manera que lograron la elaboración de listas que incluyeran a los países de origen seguros para recibir a los solicitantes de asilo antes de que llegaran a las fronteras de la UE. La Comisión Europea publicó que los países candidatos a la adhesión a la UE, tales como Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía son considerados países de origen seguros. De igual manera señala que:

con arreglo al Derecho Internacional (el Convenio de Ginebra) y el derecho de la UE, un país se considera seguro cuando está dotado de un sistema democrático y de forma general y sistemática, no ejerce o sufre: (I) persecución, (II) tortura

o tratos o penas inhumanos o degradantes, amenazas de violencia, y conflictos armados (La Comisión Europea, 2016).

La Comisión Europea establece también que:

siempre que los Estados miembros de la UE deciden designar a un país candidato a la adhesión a la UE, comprueba que cumpla los criterios de Copenhague, que consisten en garantizar la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los Derechos Humanos y la protección de las minorías y por lo tanto los países candidatos a la adhesión suelen ser países seguros.

Toda vez que la UE considera a Turquía como país de origen seguro por ser país candidato a la adhesión a la UE, en la Declaración UE-Turquía de 2016, la UE se comprometió a darle seis mil millones de euros de ayuda para los refugiados a cambio de su cooperación para frenar el flujo de inmigrantes a Europa. La cifra se eleva a 3,450 millones de euros y a 4,200 millones, si se tiene en cuenta las partidas ya comprometidas para proyectos, según los datos de la Comisión Europea (La Jornada, 2019). En total, 84 proyectos están en marcha con resultados tangibles para los refugiados sirios y las comunidades de acogida, principalmente en los ámbitos de educación y salud. Alrededor de 1.6 millones de refugiados están recibiendo asistencia humanitaria europea (La Jornada, 2019).

Es interesante señalar que la Unión Europea considera a Turquía como país de origen seguro para que acoja a los miles de solicitantes de asilo de Siria y a los provenientes de África y del Medio Oriente, pero en la Declaración a la prensa después de la sesión 54 el Consejo de Asociación UE-Turquía de 15 de marzo de 2019, la UE le hizo el señalamiento de que la voluntad declarada por el gobierno turco de entrar en la UE debería de ir acompañada de las reformas correspondientes, y que las Conclusiones del Consejo de 26 de junio de 2018 declaran que Turquía ha seguido alejándose de la Unión Europea y que las negociaciones de adhesión de Turquía se encuentran por consiguiente en punto muerto. También le reiteró la preocupación en los ámbitos de los derechos fundamentales, el estado de Derecho, y el deterioro de la independencia y del funcionamiento del poder judicial. Entonces, Turquía es un país candidato y es seguro, pero, al parecer, solo para recibir a los solicitantes de asilo, porque le dejaron claro que

las negociaciones de adhesión a la UE no prosperarían mientras no cumpla con los criterios de Copenhague.

Otra situación que sorprendió fue que la UE elogió a Turquía por acoger y atender las necesidades de unos cuatro millones de refugiados y destacó que la continuación de la implementación de la Declaración UE-Turquía es de interés mutuo y crucial para detener la migración irregular. Este punto esclarece todavía más el doble discurso de la UE.

También se comentó que el Mecanismo para los Refugiados en Turquía ha funcionado bien y, por lo tanto, el 29 de junio de 2018 los 28 Estados de la UE acordaron la manera en que financiarían este Mecanismo, con la finalidad de prestar apoyo a los refugiados sirios.

Tras el acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo, los Estados miembros decidieron que dos mil millones de euros se financiarán con cargo al presupuesto de la UE, y los mil millones restantes procederán de las contribuciones de los Estados miembros, calculadas según su proporción en la renta nacional bruta de la UE.

Conclusiones

La respuesta a la crisis migratoria de 2015 por parte de la UE se puede considerar como una securitización, ya que, por una parte, ayuda a mantener el bienestar europeo, y por la otra financia proyectos fuera de las fronteras de la Unión Europea (en los denominados países de origen seguros). Turquía resultó ser un país seguro para recibir a los solicitantes de asilo, pero no para continuar con el procedimiento de adhesión a la UE. Esto indica claramente que la UE quiere mitigar la crisis migratoria fuera de sus fronteras, violando el derecho internacional. Como se sabe, el principio de solidaridad para reparto de refugiados no funcionó, y las ultraderechas tomaron fuerza; muestra de eso se verá reflejada en las urnas del 23 al 26 de mayo en las votaciones para elegir el nuevo Parlamento Europeo.

No hay que olvidar que el asilo es un derecho, y la Unión Europea debe garantizar rutas más seguras hacia Europa y reformar el sistema de Dublin, con el fin de armonizar las legislaciones nacionales, debido a que la legislación comunitaria sobre protección internacional no se aplica de manera coherente en los países miembros de la UE. De igual manera, se debe garantizar un reparto equitativo de responsa-

bilidades en la acogida de las personas solicitantes de asilo entre los Estados miembros, y se debe fomentar la solidaridad dentro y fuera de la Unión Europea. Si se quiere más Europa hay que luchar contra el racismo y la xenofobia.

Bibliografía

- Banco Mundial (2017), "Población de refugiados por país o territorio de asilo". Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SM.POP.REFG>.
- BBC, News Mundo (2018), "4 claves para entender el acuerdo con el que la Unión Europea quiere hacer frente a la crisis migratoria", 29 de junio. Disponible en: <https://www.BBC.com/mundo/noticias-internacional-44655518>.
- Brown-Gort, Allert (2016), "Los efectos políticos de la migración, cómo responde la sociedad en la era de la migración global", *Foreign Affairs*, Latinoamérica, vol. 16, núm. 4.
- Campesi, Giuseppe (2012), "Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea", *Revista Crítica Penal y Poder*, núm. 3, Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos, Universidad de Barcelona.
- Comisión Europea (s/f), "La lista común a la UE de países de origen seguros". Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/files/what-we-do/policies/europeas-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_es.pdf.
- — — (2012), *Glosario sobre migración y asilo 2.0, un instrumento para una mayor comparabilidad, de la Red Europea de Migraciones (EMN)*, 2ª. ed., enero, Unión Europea. Disponible en: <http://www.EMN.europa.eu>.
- — — (2016), *La lista Común a la UE de países de origen seguros*. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_es.pdf
- — — (2016a), *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank*. Disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agendamigrationproposal-implementationpackage/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_annex_3_en.pdf
- — — (2017), "¿Qué es la crisis migratoria?", julio. Disponible en: <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/es/>.

- Consejo Europeo (2018), “Mecanismos para los refugiados en Turquía: los Estados miembros acuerdan modalidades de financiación adicional”, 29 de junio. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/06/29/facility-for-refugees-in-turkey-member-states-agree-datails-of-additional-finding/>.
- Eurostat (2016). *Estadísticas de migración y población migrante*. Disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?titel=Migration_and_migrant_population_statistics/es.
- El Economista (2018), “Se va Angela Merkel”, *Convicciones*, Rubén Aguilar, 10 de diciembre.
- El Parlamento (2017), “La crisis migratoria en cifras”, 14 de julio. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20190506STO44351/debate-presidencial-los-seis-candidatos-a-la-comision-exponen-sus-propuestas>.
- Garcés-Mascareñas, Blanca (2015), “Por qué Dublin no funciona”, *NOTES, Internationals, CIBOD*, 135, noviembre.
- La Jornada (2019), “UE ha aportado 2 mil 200 millones de euros a Turquía para ayudar a refugiados sirios”, 21 de mayo. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/05/17/UE-ha-aportado-2-mil-200-mde-a-refugiados-de-siria-4701.html>.
- La Razón (2018), “Ultraderecha empuja a Merkel a dejar el poder”, 30 de octubre.
- — — (2019), “Peligra integración del viejo continente: para paralizar la Euro-cámara populismo necesita solo 30%”, 20 de mayo.
- — — (2019), “Por vejez laboral, Alemania requiere 266 mil inmigrantes”, 13 de febrero.
- Lamm, Birgit y Thomas Straubhaar (2016), “Para afrontar la crisis de los refugiados, ocho pasos hacia una política migratoria europea común”, *Foreign Affairs, Latinoamérica*, vol. 16, núm. 4.
- Long, K. (2013), “In Search of Sanctuary: Border Closures, ‘Safe’ zones and Refugee Protection”, *Journal of Refugee Studies*, 26, 3, 2015.
- Nuño García, Diego (2016), “La crisis migratoria y la Unión Europea. Una inquietante debilidad para el proyecto de integración”, *Foreign Affairs, Latinoamérica*, vol. 16, núm. 4.
- Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, Dublin II, do L 50 de 25.02.2003.
- Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos

- de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (refundición) (aplicable desde el 1 de enero de 2014), Dublin III, do L 180 de 29.6.2013.
- Sánchez-Montijano, Elena y Jonathan Zaragoza-Cristiani (2016), "La crisis de los refugiados, un problema de gran alcance para la Unión Europea", *Foreign Affairs, Latinoamérica*, vol. 16, núm. 4.
- Soriano Miras, Rosa María (2017), "La posición geopolítica marroquí como frontera vertical de la Unión Europea", *Ciencia UAT*, vol. 12, núm. 1, Ciudad Victoria, julio/diciembre. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-78582017000200052.
- Zomoza, María (2019), "Refugiados, la asignatura de la UE", *El Economista*, 16 de mayo, 41.