

**UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS
TRABAJO FIN DE GRADO EN DERECHO**



PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA

AUTOR: FAHNENSTICH, MELANIE NICOLE

Nº expediente: 527

TUTOR: CRESPO NAVARRO, ELENA

Departamento y Área: Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Curso académico: 2015-2016

Convocatoria de septiembre

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	3
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPITULO I: ASILO Y REFUGIO EN DERECHO INTERNACIONAL.....	7
I. La Declaración sobre el asilo territorial.....	8
II. La Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.....	10
CAPITULO II: PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA	
I. Fundamento jurídico.....	15
II. Sistema Europeo Común de Asilo.....	17
<i>A) Procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la Protección internacional.....</i>	17
<i>B) Requisitos para el reconocimiento de la protección internacional.....</i>	25
<i>C) Condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional.....</i>	30
<i>D) Criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional.....</i>	33
<i>E) Sistema Eurodac.....</i>	37
<i>F) Protección temporal en caso de afluencia masiva de personas.....</i>	42
CAPITULO III: LA GESTIÓN POR LA UE DE LA DENOMINADA CRISIS DE LOS REFUGIADOS Y EL FUTURO DEL SECA.....	47
<i>A) Reubicación.....</i>	50
<i>B) Acuerdo Turquía-UE.....</i>	51
<i>C) Reforma del SECA.....</i>	54
BREVE RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES.....	57
FUENTES UTILIZADAS.....	61

ABREVIATURAS

ACNUR:	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AG:	Asamblea General
EASO:	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
ELSJ:	Espacio de libertad, seguridad y justicia
SECA:	Sistema Europeo Común de Asilo
TFUE:	Tratado de funcionamiento de la Unión Europea
TJUE:	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE:	Tratado de la Unión Europea
UE:	Unión Europea



INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es el análisis de la institución de la protección internacional especialmente en el ámbito de la UE, donde a diferencia de lo que ocurre en Derecho Internacional, se equiparan las figuras del asilo y del refugio, y se incluye también la figura de la protección subsidiaria de la que me ocuparé más adelante. El SECA se centra principalmente en la regulación de los procedimientos comunes para la concesión y retirada de la protección internacional, los requisitos para el reconocimiento de la protección, las condiciones de acogida de los solicitantes de protección, los criterios y mecanismos para determinar el Estado responsable del examen de la solicitud y el Sistema Eurodac, se incluye además la protección temporal en caso de afluencia masiva de personas. Toda esa normativa adoptada en un contexto económico-político favorable ha tenido que hacer frente en estos últimos dos años como consecuencia de la primavera árabe y la guerra de Siria, a un aumento importante de los flujos migratorios procedentes del otro lado de la orilla del Mediterráneo, dando lugar a lo que se ha denominado crisis de los refugiados. De acuerdo con los datos de ACNUR durante el año 2015 unos 65,3 millones de personas en el mundo se han visto obligadas a abandonar su casa, siendo 21,3 millones de ellos refugiados, 40,8 millones desplazadas internas y 3,2 millones de solicitantes de asilo¹. Y de acuerdo con los recientes datos europeos, durante el primer trimestre de 2016, 287.100 de personas solicitaron asilo en los Estados de la UE, siendo 102.000 procedentes de Siria y unos 35.000 de Irak y Afganistán. En comparación con los últimos datos del último trimestre de 2015 la solicitud de asilo ha bajado un 33%².

Se trata por tanto de un tema de indiscutible actualidad e interés, no solo para la UE también para nuestro país. Es además un tema formativo en la medida en que implica el manejo de los materiales de la práctica internacional y europea, y exige tener debidamente en consideración las interacciones entre Derecho Internacional general y Derecho Internacional particular. Todo ello justifica sobradamente la elección del tema de mi trabajo fin de grado.

¹ ACNUR Tendencias Globales 2015.

² Eurostat 16 de junio de 2016.

Para llevar a cabo el trabajo me he centrado fundamentalmente en el análisis de los medios de prueba de la práctica del Derecho internacional y de la UE que hacen referencia a la protección internacional empezando por el análisis del Derecho internacional en la medida que es relevante para entender y comprender de forma adecuada el marco jurídico de la UE como organización internacional de integración regional. Tras el análisis del derecho internacional, he pasado a estudiar el Derecho de la UE empezando por el derecho originario, que como bien sabemos son los Tratados constitutivos, terminando con el derecho derivado como son las Directivas y Reglamentos que componen el SECA, la jurisprudencia desarrollada por el TJUE en esta materia y las decisiones del Consejo europeo. Finalmente he analizado las normas adoptadas en respuesta a la denominada crisis de los refugiados. Teniendo en cuenta que el trabajo se centra fundamentalmente en la práctica del Derecho Internacional y Derecho de la UE, solo de forma tangencial he recurrido a la doctrina, lo que justifica la escasez de referencias doctrinales en mi trabajo.

Por lo que se refiere al plan de exposición, el trabajo se compone de esta breve introducción y tres capítulos, además de un apartado que contiene una breve recapitulación y algunas conclusiones. El capítulo primero se dedica al análisis del Derecho Internacional, asilo y refugio, haciendo un estudio de la Declaración sobre el asilo territorial, de la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York sobre el Estatuto de los Refugiados. En el segundo capítulo se presenta la regulación actual de la protección internacional en el ámbito de la UE pasando al análisis de las distintas Directivas y Reglamentos del SECA como es la Directiva sobre procedimientos de asilo, la Directiva relativa a los requisitos para el reconocimiento de protección internacional, la Directiva sobre las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional, el Reglamento de Dublín, el Sistema Eurodac y la Directiva que establece las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas. Finalmente, el tercer capítulo se dedica al estudio de cómo se ha ido gestionando la actual crisis migratoria por parte de la UE, de acuerdo con las distintas medidas adoptadas, el acuerdo entre Turquía-UE, la reubicación y la propuesta de reforma del SECA.

CAPITULO I: ASILO Y REFUGIO EN DERECHO INTERNACIONAL

Tradicionalmente, en Derecho Internacional, se ha diferenciado entre asilo territorial y refugio. El asilo territorial se fundamenta en la soberanía territorial del Estado, y puede definirse como la protección que el Estado concede a unas determinadas personas que llegan a su territorio perseguidas por motivos políticos o ideológicos y cuya vida se encuentra en peligro en el Estado de origen³.

Desde la perspectiva del individuo, el derecho de asilo es considerado como un verdadero derecho humano, reconociéndose como tal en los art. 13.2 y 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁴.

El párrafo 2 del art. 13 de dicha Declaración establece que: Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Y su art. 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos declara:

“1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país,

“2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”.

A pesar de la importancia de esta figura en Derecho Internacional, no existe ninguna regulación convencional, siendo la Declaración sobre el asilo territorial, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 2313 (XXII), de 14 de diciembre de 1967⁵, el principal instrumento jurídico internacional sobre el asilo. La figura del refugiado sí ha sido objeto de regulación convencional, a través de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de

³ JIMÉNEZ PIERNAS, C. (Dir.), *Introducción al Derecho Internacional Público. Práctica de España y de la Unión Europea*, Madrid 201,1 p. 366.

⁴ Adoptada por Resolución 217 (III) de la AG de la ONU, 10 de diciembre de 1948.

⁵ En adelante Declaración sobre el asilo territorial.

1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967⁶. En ellos se define la figura del refugiado y establece su estatuto jurídico.

Analizaremos en este primer capítulo el contenido de la Declaración sobre el asilo territorial y de la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York sobre el estatuto de los refugiados.

1. Declaración sobre el asilo territorial

La Declaración sobre el asilo territorial se basa, tal como ponen de manifiesto sus considerandos en los propósitos de la ONU recogidos en el art. 1 de la Carta de la ONU⁷ y en los arts. 13.2 y 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos a la que ya hemos hecho referencia.

De acuerdo con el art. 1 de la Carta de la ONU

“Los propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;
2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;
3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y
4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.”

La Declaración sobre el asilo territorial recomienda a los Estados que, sin perjuicio de los instrumentos nacionales existentes, adecúen su práctica en materia de asilo a una serie de

⁶ *BOE*, 21 de octubre de 1978, España se adhiere a ellos el 14 de agosto de 1978 formulando ciertas declaraciones y reservas.

⁷ Firmada en San Francisco, 26 de junio de 1945, *BOE*, 16 de noviembre de 1990.

principios básicos que establece. En particular reconoce que la concesión de asilo a quienes puedan acogerse a él de acuerdo con el art. 14, es un acto pacífico y humanitario, por lo que no podría ser considerado por ningún Estado como un acto inamistoso.

En ese sentido su art. 1 establece el deber de todos los Estados de respetar el asilo concedido por un Estado, en virtud de su soberanía, a las personas con derecho a solicitarlo. El segundo apartado del art. 1 aclara que no podrán invocar el derecho de asilo aquellas personas respecto de las cuales existan motivos fundados para considerar que han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales correspondientes. En su apartado tercero, recoge el principio de calificación unilateral de las causas que motivan el asilo por el Estado que lo concede.

En el art. 2, tras afirmar que la situación de las personas con derecho al asilo es de interés para la comunidad internacional en su conjunto, establece que en caso de que un Estado se encuentre con dificultades para conceder o seguir concediendo asilo, los demás Estados, separada o conjuntamente o a través de la propia ONU, considerarán con solidaridad las medidas oportunas para aligerar la carga de ese Estado.

Por su parte, el art. 3 reconoce el principio *non refoulement* y las posibles excepciones al mismo. Este principio consiste en la prohibición por parte de los Estados de negarse a admitir en la frontera, o si ya se encontrase en su territorio, de expulsar o proceder a la devolución obligatoria del solicitante de asilo a cualquier Estado donde pudiera ser objeto de persecución. De acuerdo con la Declaración solo podrían hacerse excepciones a este principio por razones fundamentales de seguridad nacional o para salvaguardar la población, como en el caso de una afluencia masiva de personas. En caso de que se produzca una de las excepciones, el Estado afectado podría considerar la posibilidad de conceder a las personas afectadas una oportunidad, en las condiciones que juzgue conveniente, en forma de asilo provisional o de otro modo a fin de que pueda ir a otro Estado.

Finalmente, corresponde a los Estados que conceden el derecho de asilo la responsabilidad de impedir que los beneficiarios de la protección internacional se dediquen a actividades contrarias a los propósitos y principios de la ONU.

2. La Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados

Como ya hemos visto con anterioridad, la figura del refugiado sí ha sido objeto de regulación convencional en Derecho Internacional, siendo la Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados los instrumentos que lo regulan. Conviene destacar que las disposiciones de estos instrumentos son normas mínimas por lo que no podrían interpretarse de manera que limiten cualquier derecho o beneficio al margen del mismo (art.5).

La Convención de Ginebra de 1951 surge como respuesta a las migraciones en masa que se dieron tras la Segunda Guerra Mundial. Por ese motivo su ámbito de aplicación estaba limitado a las situaciones que ocurrieron con anterioridad al 1 de enero de 1951 y a quienes ya se consideraba como refugiados como consecuencia de la Primera Guerra Mundial

Cuando el 4 de octubre de 1967 entró en vigor el Protocolo, se generalizó el concepto de refugiado, ampliándose así las posibilidades de beneficiar a las personas que llegasen al territorio de un Estado buscando protección internacional. Por ello, hoy en día la definición de refugiado, de acuerdo con el art. 1.A.2 de la Convención, es la siguiente:

“[...] aquella 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 tuviera su residencia habitual, no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él“.

A pesar de estar prohibida la discriminación o exclusión por motivos de raza, religión o país de origen, sí existen circunstancias que permiten no aplicar la Convención a determinadas personas.

En concreto de acuerdo con el art. 1.F no será aplicable a personas respecto de las que existan motivos para considerar que han cometido un delito grave contra la humanidad o un grave delito común antes de la concesión del refugio, o que hayan realizado actos que se consideren contrarios a los principios y finalidades de la ONU. Tampoco se aplicará a aquellas personas que reciban ya protección o asistencia de un órgano u organismo de la ONU distinto al ACNUR (art. 1.D), ni a los que se reconozcan los derechos inherentes a los nacionales del Estado en cuyo territorio hayan establecido su residencia (art. 1.E).

El estatuto personal de los refugiados se regirá por la ley del país de su domicilio o por la de su residencia en caso de ausencia de domicilio (art. 12.1), y éstos deberán obedecer las leyes y reglamentos de dicho Estado, así como las medidas que se adopten para mantener el orden público del país (art. 2). De acuerdo con el art. 12, los derechos que obtuvieron con anterioridad, como pueden ser los derechos inherentes al matrimonio, se mantendrán y serán respetados por los Estados cuando exista la posibilidad de que los nacionales del mismo pudieran tenerlos reconocidos.

La Convención reconoce a los refugiados una serie de derechos como adquirir bienes muebles e inmuebles, la protección de la propiedad intelectual e industrial, derecho de asociación, acceso a los tribunales, derecho a realizar actividades lucrativas, o ciertos derechos relacionados con el bienestar, como el derecho a la vivienda o educación entre otros.

Puede distinguirse dentro de tales derechos y beneficios entre aquellos que deben ser reconocidos en similares condiciones que a los nacionales de país que concede el refugio y los que se reconocen a los extranjeros que se encuentren en dicho territorio.

En primer lugar, los derechos que se reconocen con el mismo trato que a los nacionales son: la libertad de practicar una religión e instrucción religiosa de sus hijos, la asistencia judicial como el acceso a los tribunales⁸, protección de la propiedad intelectual e industrial (como son las marcas

⁸ Arts. 4 y 16 de la Convención.

de fábrica, nombres comerciales, derechos de autor, etc.)⁹. En cuanto al derecho a la educación pública se asimilará a los nacionales respecto a la enseñanza elemental. Sin embargo en los estudios distintos a los básicos, como para el reconocimiento de certificados de estudios, diplomas y títulos universitarios expedidos en el extranjero, y las concesiones de becas se deberá conceder el trato más favorable posible y nunca menos favorable que a los extranjeros. También se equipara el trato a los nacionales del país en el que se encuentren, respecto de ciertas cuestiones de seguridad social, legislación laboral y asistencia social (art. 23 y 24), en materia de remuneración, horas de trabajo, vacaciones con paga, edad mínima de empleo, aprendizaje y formación, trabajo de mujeres y de adolescentes, seguros sociales (lo que respecta a accidentes de trabajo, maternidad, enfermedad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, etc.) con posibles limitaciones.

En cuanto a los derechos reconocidos con el trato más favorable posible pero nunca peor que a los extranjeros que se encuentren en el país, además de la enseñanza no elemental a la que ya hemos hecho referencia, se incluye la adquisición de bienes muebles e inmuebles y otros derechos relacionados, arriendo y todo lo referente a las actividades lucrativas, derecho de asociación y derecho a la vivienda.

La Convención incluye un capítulo V que hace referencia a las medidas administrativas que establece, que si para el ejercicio de un derecho los refugiados necesitaran ayuda de autoridades extranjeras y no pudieran recurrir a ellas, el Estado en el que se encuentren les proporcionará la ayuda necesaria mediante sus propias autoridades o, en su caso, una autoridad internacional. Tales autoridades expedirán los documentos o certificados que deberían ser expedidos por las autoridades del país de la nacionalidad de los refugiados y reemplazarán tales documentos (art. 25).

En su art. 26 establece que los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio, podrán elegir el lugar de residencia y viajar libremente por él. Los Estados deberán otorgar documentos de identidad a los refugiados que se encuentren en su territorio y no poseen un

⁹ Art. 14 de la Convención..

documento válido de viaje (art. 27), y unos documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera del territorio, siempre y cuando no se opongan a ello razones de seguridad nacional (art. 28).

Los refugiados que se encuentren de forma ilegal en el país, no se les aplicarán sanciones penales pero sí deberán justificar a las autoridades la causa de la que se deriva esa entrada ilícita al país, sin perjuicio de que los Estados les puedan imponer las restricciones de circulación necesarias durante el proceso de regularización o hasta la admisión en otro país.¹⁰

No se podrá imponer a los refugiados gravámenes o impuestos diferentes o superiores que se impongan a los nacionales en situaciones análogas, lo que no impide que se les apliquen las leyes y los reglamentos de los derechos impuestos a los extranjeros por la expedición de documentos administrativos.¹¹

Establece el art. 34 que los Estados deben hacer lo posible para acelerar los trámites y reducir los gastos de la tramitación del derecho de asilo y los demás trámites que se puedan dar en esta materia.

Por último conviene destacar que los Estados se comprometen a cooperar con ACNUR, o cualquier otro organismo de la ONU, para la aplicación de las disposiciones de la Convención. Y que suministrarán en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que le soliciten acerca de la condición de los refugiados, la ejecución de la Convención y los instrumentos jurídicos que estén o entraran en vigor en relación a los refugiados.¹²

¹⁰ Art. 31 de la Convención.

¹¹ Art. 29 de la Convención.

¹² Art. 35 de la Convención.



CAPITULO II: LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA

I. Fundamento jurídico

El origen de la política común de asilo de la UE puede situarse en el Tratado de Amsterdam de 1997¹³, que incluye por primera vez la creación de un ELSJ como uno de los objetivos de la UE.

Recogidos en el art. 3.2 del TUE:

“La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.”

Para alcanzar estos objetivos se introduce en el TFUE un Título V, titulado “Espacio, Libertad, Seguridad y Justicia”¹⁴ cuyo art. 67.1 y 2 establece:

“1. La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicas de los Estados miembros.

2. Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países.”

El capítulo II de ese Título V se dedica específicamente a las políticas sobre control en las fronteras, asilo e inmigración. Siendo el art. 78 del TFUE el que nos interesa a estos efectos:

“1. La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes.

1. A efectos el apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluya:

¹³ Tratado de la UE , firmado en Amsterdam el 2 de octubre de 1997, *DOUE* C 340, de 10 de noviembre de 1997. Ratificado por España *BOE*, 7 de mayo de 1999.

¹⁴ Tratado de funcionamiento de la Unión Europea . Puede verse la versión consolidada en. *DOUE*, C 83, de 30 de marzo de 2010.

un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión Europea;

un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional;

un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva;

procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria;

criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o protección subsidiaria;

normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo y de protección subsidiaria;

la asociación y cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que soliciten asilo o una protección subsidiaria o temporal.

2. Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.”

Es decir la UE desarrollará una política común de asilo, protección subsidiaria y protección temporal, y dentro de sus competencias el Consejo y el Parlamento europeo adoptarán medidas relativas a los estatutos, un sistema para la protección temporal en caso de afluencia masiva, procedimientos de concesión y retirada de la protección, normas relativas a la acogida de los beneficiarios y el criterios y mecanismos para determinar el Estado responsable del examen de la solicitud. Todo ello lo veremos con más detalle adelante.

Conviene advertir que algunos Estado, en concreto Reino Unido, Gran Bretaña e Irlanda, quedan al margen del contenido de esa política común de asilo de la UE, como podemos ver en los Protocolos 21 y 22 al TUE. El Protocolo nº 21 sobre la posición de Reino Unido e Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, establece que estos países no participan en el Título V de la tercera parte del TFUE. Y por tanto no les serán de aplicación las disposiciones de este Título ni las medidas adoptadas para su aplicación, aunque podrán participar en ellas voluntariamente si así lo deciden. El Protocolo nº 22 sobre la posición de Dinamarca en relación con ELSJ establece la no participación de Dinamarca en el Título V del TFUE.¹⁵

¹⁵ Protocolo anexo al TUE adoptado en Lisboa. Versión consolidada en *DOUE* C83, 30 de marzo de 2010.

Conforme a lo dispuesto en el art. 68 del TFUE, corresponde al Consejo Europeo definir las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el ELSJ. Así, en un primer momento el Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999 ya destacó la necesidad de establecer un sistema europeo común de asilo que fue desarrollándose mediante la adopción de Directivas y Reglamentos en los principios del 2000 y que han sido posteriormente revisados. Al Consejo de Tampere siguieron el de La Haya de 4 y 5 de noviembre de 2004, en el que se fijó el Programa de La Haya con prioridades para el período 2004-2010, el de Estocolmo de 10 y 11 de diciembre de 2009, en el que se acordaron prioridades para el período 2010-2014, y el más reciente el Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014 con previsiones para el 2014-2020, en el que se consideró como prioridad general la transposición sistemática y aplicación efectiva de la consolidación de todos los instrumentos jurídicos, políticas existentes y la intensificación de la cooperación operativa y del papel de las Agencias e insistió en la importancia de una política de asilo común basada en la responsabilidad y la solidaridad¹⁶.

II. Sistema Europeo Común de Asilo

Con este fundamento jurídico, la UE ha ido desarrollando desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam de 1999 un Sistema Europeo Común de Asilo basado en un procedimiento, requisitos y unas condiciones de acogida uniformes a todos los Estados miembros. Se pretende que todos los Estados miembros de la UE consigan tratar de una manera uniforme a los solicitantes de protección internacional. Ese sistema europeo común de asilo está compuesto por los siguientes instrumentos jurídicos que vamos a analizar a continuación.

A) Procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional

La 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*¹⁷ de acuerdo con su considerando 8, tiene como finalidad dar respuestas más justas y un trato

¹⁶ JIMÉNEZ PIERNAS, C. (Dir.), *op. cit.*, pp-360 y 367-368.

¹⁷ DOUE L180, 29 de junio de 2013. En adelante Directiva sobre procedimientos comunes.

semejante en procedimientos similares y unas disposiciones particulares para la protección de menores no acompañados y de las víctimas de torturas y personas con necesidades especiales. Además fija normas para todo el proceso de solicitud de asilo, como es la presentación, el examen, la asistencia a los solicitantes, las vías de recursos y procedimiento aplicable a la reiteración de solicitudes.

Con la aproximación de las normas sobre procedimientos en los distintos Estados, se pretenden limitar los movimientos secundarios de los solicitantes de protección que se derivaban de las diferencias entre los marcos jurídico¹⁸.

El ámbito de aplicación se extiende más allá del territorio del Estado, se incluyen en él las fronteras, las aguas territoriales y las zonas de tránsito. Quedando fuera del ámbito de aplicación el asilo diplomático y el territorial que se presente en representación de los Estados miembros. (Art. 3)

Cada Estado designará una autoridad competente con una formación y unos conocimientos adecuados a sus funciones, que será responsable de hacer cumplir las disposiciones de los distintos procedimientos. El personal responsable de las entrevistas con los solicitantes deberá tener un conocimiento general de los problemas o dificultades con las que se puedan encontrar los mismos.¹⁹ Los Estados podrán exigir a los solicitantes la obligación de cooperar con las autoridades para establecer su identidad y otros elementos (art. 13).

El plazo máximo para llevar a cabo el registro de las solicitudes son tres días hábiles desde la formulación de la solicitud cuando ésta se presenta ante la autoridad competente. Cuando la solicitud se formula ante una autoridad que no sea directamente competente, como puede ser la policía o las autoridades de inmigración, el registro se debe realizar en un plazo máximo de seis días hábiles desde la formulación de la solicitud. Se prevé en el art. 6 que en caso de dificultades

¹⁸ Considerando 13 Directiva sobre procedimientos comunes.

¹⁹ Art. 4 Directiva sobre procedimientos comunes.

generadas por motivos de solicitud simultánea de un tercer país o apátridas el plazo será prorrogable hasta diez días hábiles.

De acuerdo con art. 7, toda persona que tenga capacidad jurídica tiene derecho a formular una solicitud de protección internacional por su cuenta. Si algún solicitante tuviera una persona a su cargo podrá formular la solicitud para ambos, debiendo en todo caso prestar consentimiento los adultos dependientes. Antes de ello, se informará al dependiente de las consecuencias procedimentales de la presentación en su propio nombre y su derecho a formular la solicitud de forma separada. Lo mismo pasará con lo menores de edad que podrán presentar por sí mismo la solicitud cuando así lo permita el Derecho nacional del país en el que se encuentren, o bien a través de sus padres o familiares, de un representante o adulto responsable de él.

Durante la tramitación de la solicitud de protección internacional los solicitantes podrán permanecer en el territorio, lo cual no constituirá un derecho a obtener un permiso de residencia. Existe la posibilidad de establecer una excepción respecto a permanecer en el territorio cuando se haga una solicitud posterior con la finalidad de demorar la ejecución de expulsión del Estado o cuando se presente tras obtener una resolución considerada inadmisibles, o cuando vayan a entregar o extraditar a una persona a otro Estado miembros, un tercer país o ante órganos jurisdiccionales penales internacionales por una orden de detención europea u otro tipo de mandamiento²⁰.

Los procedimientos en primera instancia se tramitarán de acuerdo con unos principios y garantías fundamentales²¹ y los Estados deberán procurar que se trate de un examen rápido, suficiente y completo, de unos seis meses desde la presentación de la solicitud. Cuando se solicita un procedimiento que requiere la aplicación del Reglamento nº 604/2013 por el que se establecen

²⁰ Art. 9 Directiva sobre procedimientos comunes.

²¹ Los solicitantes deben ser informados del procedimiento que debe seguirse, así como de sus derechos y obligaciones durante el mismo, de las posibles consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones y de la falta de cooperación con las autoridades; deben disponer de un servicio de intérprete para dar a conocer sus argumentos; no se les debe negar el acceso a la información de la situación general; notificarles en un plazo razonable sobre la resolución de su solicitud; y por último ser informados en una lengua que comprendan o sea razonable que entiendan del resultado de la resolución decisoria y de las actuaciones requeridas para la impugnación de una resolución desestimatoria. (art. 12)

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 apátrida²², el plazo de los seis meses mencionado arriba empezará a contar desde el momento en el que se haya determinado qué Estado es responsable de la tramitación de la solicitud. Si no se adoptara la decisión en el plazo de seis meses se informará a los solicitantes de la demora y se pondrá a su disposición la información que justifique la demora del procedimiento y el plazo en el que se prevé que se adoptará la decisión.

El plazo de los seis meses se podrá ampliar cuando se den cuestiones complejas como por ejemplo cuando se trata de una gran número de personas que soliciten la protección simultáneamente, lo que dificulta concluir el procedimiento en el plazo previsto o se considere que es necesario para garantizar un examen adecuado y completo²³. Cuando se prevea que no se adoptará una decisión por una situación incierta en el país de origen, es decir que se trate de circunstancias temporales, se podrá posponer la conclusión del examen debiendo revisar la situación del país cada seis meses informando a la Comisión y al solicitante del aplazamiento de los procedimientos.

Los Estados podrán decidir que el examen de la solicitud se acelere o se lleve a cabo en las fronteras o zonas de tránsito entre otros cuando el solicitante hubiese planteado exclusivamente cuestiones que no tienen relación con el examen de cumplir con los requisitos para ser beneficiario de protección internacional, el solicitante proceda de un país de origen seguro²⁴, hubiese engañado mediante la presentación de información o documentación falsa, hubiese destruido o deshecho de mala fe un documento de identidad o viaje para no establecer su

²² Reglamento n° 604/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 (*DOUE* L180).

²³ Art. 31.3 Directiva sobre procedimientos comunes.

²⁴ Se considera un país de origen seguro cuando el solicitante tenga la nacionalidad de dicho país, o es apátrida y con anterioridad tuvo su residencia habitual en dicho país, y no se considere que no existen motivos para no considerar al país como seguro. Los Estados miembros podrán establecer con su Derecho nacional el concepto de país de origen seguro (art. 36). A efectos de lo anterior se considera país de origen seguro si: El país del que se trate ha ratificado la Convención de Ginebra sin restricciones geográficas y cumple las disposiciones; cuenta con un procedimiento de asilo prescrito por la ley; ha ratificado y cumple el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales.

identidad o nacionalidad, o el solicitante se negase a acatar la obligación de que le sean tomadas las impresiones dactilares de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Dublín²⁵.

En los casos de inadmisibilidad, los Estados no están obligados a revisar las solicitudes. Considerándose inadmisibles cuando otro Estado le concedió protección internacional, un país no Estado miembro se considere primer país de asilo²⁶, un país no Estado miembro se considere tercer país seguro²⁷, si se trata de una solicitud posterior sin que haya cambiado ninguna condición ni circunstancia a la anterior y cuando una persona que está a cargo de otra presenta una solicitud cuando ya ha consentido que la persona responsable presente una solicitud para ambos y no existan motivos para solicitar un examen de forma individual. Cuando los Estado consideren que una solicitud es inadmisibile, los solicitantes tendrán la oportunidad de exponer su punto de vista respecto de la aplicación de los motivos en sus circunstancias particulares antes de que la autoridad decisoria se pronuncie sobre la admisibilidad o no²⁸. Cuando finalmente se considere inadmisibile la solicitud se informará a los solicitantes justificando los motivos por los que no se sigue el examen y se les informará sobre la posibilidad de solicitar una apelación o revisión de la decisión²⁹.

Durante el examen de la solicitud se determinará si cumplen los requisitos para ser refugiados y, en caso de no reunirlos, si cumplieran con las condiciones para obtener derecho a protección subsidiaria.

Para garantizar un examen adecuado, según el art. 10, cada solicitud se examinará de forma individual, objetiva e imparcialmente. Se obtendrá información de ACNUR u otra organización

²⁵ Art. 31. 8 Directiva sobre procedimientos comunes de asilo.

²⁶ Considerándose como tal al país que haya reconocido como refugiado al solicitante y éste aún pueda acogerse a dicha protección, o si en ese país se reconoce la protección suficiente y aplica el principio de no devolución, y el solicitante sea readmitido en el país del que se trate.

²⁷ Se considera como tal al país que garantice los siguientes principios: a) Su vida o su libertad no están amenazados por razones de raza, religión, nacionalidad u opinión política; b) No hay riesgos de daños graves; c) Se respeta la prohibición de expulsión en caso de violación del derecho de no ser sometido a torturas ni a tratos inhumanos según el Derecho internacional; d) Se el principio de no devolución de acuerdo con la Convención de Ginebra; e) Existe la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado con la misma protección que se reconoce en la Convención Ginebra (art. 38.1).

²⁸ Art. 34 Directiva sobre procedimientos comunes.

²⁹ Art. 42 Directiva sobre procedimientos comunes.

que pueda asegurar la viabilidad de la información sobre la situación del país de origen del solicitante o incluso de los países por los que haya transitado³⁰.

Antes de dictar una resolución sobre la solicitud, la autoridad decisoria convocará al solicitante a una entrevista personal. Las condiciones de la entrevista deberán garantizar confidencialidad y asegurar que los solicitantes puedan exponer las razones que justifiquen su solicitud de forma completa. De las entrevistas se hará un informe exhaustivo y objetivo o una transcripción de la misma, teniendo acceso a ello los solicitantes antes de que se dicte la resolución, debiendo confirmar que el contenido es fiel a la entrevista y en su caso justificar su negativa (art. 17).

Se podrá prescindir de la entrevista cuando con las pruebas que se tengan se pueda adoptar una resolución favorable respecto del estatuto del refugiado y cuando las autoridades consideren que el solicitante está incapacitado o no apto para ser entrevistado debido a circunstancias permanentes ajenas a su control. La ausencia de entrevista no afectará desfavorablemente a la resolución³¹.

Los solicitantes tendrán la oportunidad de presentar los elementos necesarios para fundamentar la solicitud y para dar las explicaciones de los elementos que puedan faltar, que sean coherentes o contradictorios (art. 16). Podrán ser sometido a un reconocimiento médico realizado por profesionales sanitarios cualificados para denotar persecuciones pasadas o daños graves, los resultados serán valorados por la autoridad decisoria junto con los demás elementos de la solicitud.

Cuando una persona haya presentado un solicitud de protección internacional con alegaciones adicionales o presente una solicitud posterior en el mismo Estado se examinarán los datos de la solicitud posterior teniendo en cuenta los de la solicitud anterior o de los datos que se encuentren en revisión o recurso. En primer lugar las autoridades tendrán que estudiar si han surgido nuevas circunstancias respecto a la solicitud anterior, si así fuera o la revisión de la solicitud diese lugar a

³⁰ Art. 10.5 Directiva sobre procedimientos comunes.

³¹ Art. 14 Directiva sobre procedimientos comunes.

que se considere beneficiario se aplicará el procedimiento de concesión de protección internacional. Este procedimiento de solicitud posterior también se aplica a los supuestos en los que una persona que esté a cargo de otra presente una solicitud tras haber consentido que se presentara una solicitud en su nombre o cuando lo presente un menor en su propio nombre. En estos caso se debe analizar si hubieran nuevos datos relativos a la situación de la persona a cargo o del menor soltero que puedan justificar una solicitud separada³².

Otro procedimiento es el de la retirada de la protección internacional que se aplicará en los casos en los que surjan nuevas circunstancias o datos que hagan reconsiderar la validez de la protección internacional. Cuando un Estado procede al estudio de una eventual retirada se debe informar a la persona afectada por escrito motivando los hechos o circunstancias que lo justifiquen, dándoles la oportunidad de presentar alegaciones de porqué no se debe retirar su protección³³.

Por último, se les reconoce el derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional contra las resoluciones adoptadas sobre la solicitud de protección internacional cuando se considere infundada, inadmisible o cuando el examen se lleve a cabo en las fronteras o las zonas de tránsito, cuando se le niegue reabrir el examen de una solicitud de la suspensión de una primera y, contra las decisiones de retirada de la protección. Los recursos serán exámenes completos de los hechos y fundamentos de derecho con unos plazos razonables. Al igual que en la espera de las resoluciones de los procedimientos de concesión o retirada de la solicitud, los solicitantes podrán permanecer en el territorio mientras que esperan la resolución del recurso o hasta que expire el plazo de presentarlo³⁴.

Se concede disposición gratuita de información jurídica y asistencia jurídica y representación legal gratuita procedimental en los recursos de primera instancia, y si los Estados lo reconocen también en los recursos posteriores. Podrán imponer límites económicos siempre y cuando no restrinjan de manera arbitraria el acceso a las mismas. Si la situación financiera del solicitante en

³² Art. 40 Directiva sobre procedimientos comunes.

³³ Capítulo IV Procedimientos para la retirada de la protección internacional arts. 44- 45 Directiva sobre procedimientos comunes.

³⁴ Art. 46 Directiva sobre procedimientos comunes.

un momento posterior ha mejorado o si la información que se tuvo en cuenta para concederle estos derecho fue falsa, los Estados podrán exigir el reembolso del total o parcial de los gastos que se hayan creado (art. 21). A los menores siempre se les prestarán estos servicios de forma gratuita en todos los procedimientos de la protección internacional.

Cuando un solicitante necesitara de garantías procedimentales especiales se le prestará el apoyo adecuado para que pueda disfrutar de los derechos y cumplir sus obligaciones durante el procedimiento al igual que los que no necesitan estas garantías especiales³⁵. En cuanto a las garantías de los menores no acompañados, los Estados adoptarán lo antes posibles medidas que aseguren que un representante actúe en nombre del menor y le asista para permitirle disfrutar de su derechos y cumplir con sus obligaciones. Si se dudara sobre la edad del menor se hará un reconocimiento médico para determinar su edad, si tras el examen aún no quedase claro, se presumirá menor de edad.

Los solicitantes de protección internacional tienen la posibilidad de retirar su solicitud de forma expresa, debiendo los Estados suspender la solicitud³⁶, y de manera implícita, presumiéndose que la retiran de forma implícita cuando se compruebe que no han respondido a las peticiones para facilitar la información esencial para la gestión de la solicitud, no se hayan presentado a la entrevista personal sin justificación, o hayan abandonado sin autorización y sin notificar a la autoridad el lugar donde vivían o estuvieron internados³⁷. En todo caso, se deberá hacer un examen a fondo de la solicitud y los Estados podrán establecer plazos para aplicar las presunciones.

Al tratarse de una Directiva, y de acuerdo con el art. 5, los Estados podrán establecer disposiciones más favorables en relación con los procedimientos siempre y cuando sean compatibles con la presente Directiva.

³⁵ Art. 24 Directiva obre procedimientos comunes.

³⁶ Art. 27 Directiva sobre procedimientos comunes.

³⁷ Art. 28 Directiva sobre procedimientos comunes.

B) Requisitos para el reconocimiento de la protección internacional

La Directiva 2011/95/UE Del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre del 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 concedida³⁸, tiene como objetivo establecer los requisitos para el reconocimiento de un estatuto y un contenido uniforme para los beneficiarios de protección internacional o personas con derecho a protección subsidiaria³⁹.

La protección internacional diferencia entre estatuto de refugiado y estatuto de protección subsidiaria. Se entiende por estatuto de refugiado el reconocimiento, por parte de un Estado miembro, de un nacional de un tercer país o apátrida como refugiado, entendiéndose éste como nacional de un tercer país que debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o no quiere acogerse a la protección de ese país, en caso de un apátrida se encuentre fuera de su residencia habitual y no quiera o no pueda acogerse a la protección del país de su residencia habitual. El estatuto de protección subsidiaria es el reconocimiento por parte del Estado de un nacional de un tercer país o apátrida como persona con derecho a protección subsidiaria, entendiéndose como persona con protección subsidiaria a aquel nacional de un tercer país o apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero se den motivos fundados para creer que si regresa a su país de origen o residencia habitual podría sufrir daños graves. Siendo por tanto beneficiario de protección internacional aquella persona a la que se ha concedido el estatuto de refugiado o de protección subsidiaria.

Para llevar a cabo la evaluación de las solicitudes de protección internacional los solicitantes tendrán que presentar los elementos esenciales para fundamentar la solicitud (edad, identidad, nacionalidad, documentos de viaje) y exponer los motivos por los que solicitan la protección. Las

³⁸ En adelante Directiva sobre requisitos.

³⁹ Art. 1 Directiva sobre requisitos.

evaluaciones se hará de forma individual y se deberán tener en cuenta todas las declaraciones y documentos que haya presentado el solicitante.

Entrando dentro del análisis de los motivos que fundamentan la solicitud de protección internacional se considerará un acto de persecución, en el sentido del art. 1 de la Convención de Ginebra, cuando los actos sean suficientemente graves por su naturaleza o carácter reiterativo para considerarlo una violación de los derechos humanos fundamentales o sean una acumulación de varias medidas. A su vez, los actos podrán ser de violencia física o psíquica, medidas legislativas, administrativas, policiales o judiciales que sean discriminatorias en sí mismas o se apliquen de forma discriminatoria, procesamientos o penas desproporcionados o discriminatorios o actos dirigidos contra las personas por razón de sexo o por ser niños⁴⁰.

Para comprender los motivos de persecución se deben tener en cuenta que el concepto de religión comprenderá la profesión de creencias teístas, no teístas y ateas, la participación o la abstención de participar en cultos formales en privado o en público, así como otros actos o expresiones de opinión de carácter religioso o formas de conducta personal o comunitaria basadas en cualquier creencia religiosa u ordenadas por esta. Los casos de persecución religiosa deberán ser analizados de forma individual y si se deduce que la persona practicará actos religiosos por los cuales podrá ser perseguido en su país, los Estados miembros no le podrán exigir que oculte o renuncie a estas manifestaciones religiosas para evitar que sea perseguido dado que se entraría dentro de lo que es la vida privada de la persona y no le podemos restringir ese derecho, así lo confirman las sentencias del TJUE en sus Asuntos C-71/11 y C-99/11⁴¹.

El concepto de nacionalidad comprenderá la pertenencia a un grupo determinado por su identidad cultural, étnica o lingüística, sus orígenes geográficos o políticos comunes o su relación con la población de otro Estado. Se considerará que un grupo constituye un determinado grupo social, si comparten una característica innata o unos antecedentes comunes que no pueden cambiarse o una

⁴⁰ Art. 9 Directiva sobre requisitos.

⁴¹ Asuntos C-71/11 y C-99/11, *Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht y Bundesbeauftragter fuer Asylangelegenheiten bei Bundesamt fuer Migration und Fluechtlinge*, sentencias del TJUE de 5 de septiembre de 2012.

creencia que resulta fundamental para su identidad que no les permite renunciar a ella. Y ese grupo posea una identidad diferenciada en el país por ser percibido como diferente por la sociedad en la que se encuentra. Dentro del grupo social entran los casos en los que la solicitud se basa en el temor a ser perseguido por razones de orientación sexual, se trata de un tema delicado difícil de probar. Las sentencias del TJUE en sus asuntos C-148/13, C-149/13 y 150/13⁴² nos resuelven algunos problemas como por ejemplo el método de probar que realmente una persona es homosexual, y nos dice el TJUE que se podrán realizar interrogatorios pero en ningún caso podrán ir en contra de la dignidad de la persona, es decir deben haber un límite no pudiendo pedirse respuestas detalladas sobre las prácticas sexuales ni exigir la práctica de actos homosexuales, y tampoco exigir que en la primera ocasión posible expongan que los motivos de la persecución sean estos.

El concepto de opinión política comprenderá las opiniones, ideas o creencias sobre un asunto relacionado con los agentes potenciales de persecución y con sus políticas o métodos, independientemente de que el solicitante haya o no obrado de acuerdo con tales opiniones, ideas o creencias.

A la hora de valorar si un solicitante tiene fundados temores a ser perseguido será indiferente el hecho de que posea realmente la característica racial, religiosa, nacional, social o política que suscita la acción persecutoria, lo que importa es que el agente de persecución atribuya al solicitante tal característica⁴³.

En el ámbito de la protección subsidiaria se entenderá como daños graves la condena a pena de muerte o la ejecución de la pena de muerte, la tortura, penas o tratos inhumanos en el país de origen del solicitante y las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de una persona motivada por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado (tanto internacional como interno).

⁴² Asuntos C-148/13, C-149/13 y C-150/13, *A (C-148/13)*, *B (C-149/13)* y *C (C-150/13)* contra *Staatssecretaris van Veiligheid en Justice*, Sentencias del TJUE de 2 de diciembre de 2014.

⁴³ Art. 10 Directiva sobre requisitos.

Como ya sabemos de otros textos legales internacionales, quedarán excluidos de ser reconocidos como refugiados o beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria aquellas personas de las que se pueda considerar que han cometido un delito contra la paz, de guerra o contra la humanidad, o que han cometido un grave delito común fuera del país donde han solicitado el refugio antes de ser reconocidos como tal, o se han hecho culpables de actos contrarios a las finalidades y principios que se establecen en la Carta de la ONU. Asimismo se excluye de la protección internacional a aquellos que tengan protección o asistencia de un órgano u organismo de la ONU distinto del ACNUR y a los que las autoridades del país donde haya fijado su residencia les haya reconocido los derechos y obligaciones inherentes o equivalentes a la posesión de la nacionalidad de tal país⁴⁴.

La cesación de la condición de refugiado o beneficiario de protección subsidiaria se dará en caso de que los refugiados o beneficiarios de protección subsidiaria se hayan acogido a una protección de otro país de forma voluntaria, si tras haber perdido su nacionalidad la hubieran recuperado de forma voluntaria, hayan adquirido una nueva nacionalidad y puedan disfrutar de la protección de ese país, hayan regresado al país de origen que habían abandonado por los temores de ser perseguido o de sufrir daños graves, o que desaparezcan las circunstancias que justificaban la necesidad de protección internacional⁴⁵. La denegación o finalización de la protección internacional se darán cuando el refugiado o beneficiario de protección subsidiaria haya omitido hechos o usado documentación falsa, cuando existan motivos para considerar que el refugiado constituye un peligro para la seguridad del Estado o le hubieran condenado por un delito grave.

En cuanto al contenido de la protección internacional, capítulo VII de la Directiva, se aplicará tanto a los refugiados como a los que tienen derecho a protección subsidiaria, y no afectará a los derechos reconocidos en la Convención de Ginebra. A la hora de aplicar el contenido de la protección internacional debemos tener en cuenta a las personas más vulnerables como son las personas dependientes, los menores de edad (el interés superior del niño debe ser primordial para los Estados miembros), los ancianos, las personas discapacitadas o con trastornos psíquicos, o los

⁴⁴ Art. 12 Directiva sobre requisitos.

⁴⁵ Art. 11 Directiva sobre requisitos.

que hayan padecido torturas, violación, etc⁴⁶. Para facilitar la integración de los beneficiarios se garantizará que tengan acceso a los programas de integración teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada uno⁴⁷.

Una vez reconocido el estatuto de refugiado o de protección subsidiaria se proporcionará al beneficiario la información sobre los derechos y obligaciones que se les reconoce. A continuación se expedirá el permiso de residencia para mínimo tres años para los refugiados, y en caso de los beneficiarios de protección subsidiaria y de los familiares del mismo, el permiso será válido mínimo para un año, con posible renovación⁴⁸. También se le debe expedir un documento que asegure que pueda viajar fuera del territorio, en caso de protección subsidiaria los beneficiarios podrán obtener un documento de viaje cuando no sea posible obtener un pasaporte nacional para salir fuera del territorio.

Como ya hemos visto en la Convención de Ginebra, los beneficiarios de protección internacional tienen autorización para realizar actividades económicas por cuenta ajena o cuenta propia y a los empleos en la administración pública, al igual que tienen posibilidades de formación y acceso a la educación.⁴⁹ El art. 29 les reconoce el derecho a la asistencia social, pero los Estados podrán establecer un límite para los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria a las prestaciones mínimas. El acceso a la asistencia sanitaria incluye los trastornos psíquicos de los beneficiarios de protección internacional que tengan necesidades especiales como pueden ser las mujeres embarazadas, las personas discapacitadas, etc.⁵⁰

Cuando se le concede la protección a un menor, se iniciará lo antes posible la búsqueda de los miembros de la familia o, si ya se inició la búsqueda, ésta debe seguir su proceso. Se intentará no separar a los hermanos y limitar los cambios de residencia, tratando de acomodarlos con parientes, en una familia de acogida o en centros especializados para menores.

⁴⁶ Art. 20 Directiva sobre requisitos.

⁴⁷ Art. 34 Directiva sobre requisitos.

⁴⁸ Arts. 24-25 Directiva sobre requisitos.

⁴⁹ Art. 26 Directiva sobre requisitos.

⁵⁰ Arts. 29 y 30 Directiva sobre requisitos.

Para concluir, los Estados designarán un punto nacional de contacto que transmitirán a la Comisión para garantizar una cooperación directa y un intercambio de información eficaz entre los Estados.

C) Condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional

La Directiva 2013/33/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional⁵¹, garantiza fundamentalmente el respeto de los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo y la existencia de unas condiciones de acogida que garanticen las necesidades básicas de los solicitantes teniendo en cuenta particularmente las situaciones específicas de las personas vulnerables en cuanto a su salud física y psíquica. Como condiciones de acogida entendemos las medidas materiales y ayudas financieras que conceden los Estados miembros a los solicitantes de protección internacional.

El Estado en el que se encuentre el solicitante, será responsable de proporcionar los beneficios de acogida incluso en caso de que haya solicitado el traslado del solicitante a otro Estado responsable de la tramitación de la solicitud, cesando esta responsabilidad en el momento en el que se haya dado el traslado efectivo del solicitante⁵².

Como ya hemos visto, presentada la solicitud se expedirá un certificado de su condición y una autorización a permanecer en el territorio durante la tramitación de la solicitud. A los quince días desde la presentación de la solicitud de protección, se debe informar a los solicitantes de los beneficios y las obligaciones de las condiciones de acogida⁵³. Los Estados podrán condicionar la prestación de estas condiciones a la efectiva residencia de los solicitantes, debiendo por tanto los

⁵¹ DOUE L 180, 29 de junio de 2013. En adelante Directiva sobre condiciones de acogida.

⁵² Asunto C-179/2011, *Cimade y Groupe d'information et de soutien des immigrés contra Ministre de l'intérieur des Collectivités territoriales et de l'immigration*, sentencia del TJUE de 27 de septiembre de 2012.

⁵³ Art. 5 Directiva sobre condiciones de acogida.

solicitantes notificar a las autoridades su domicilio y de cualquier cambio que pueda surgir en el mismo.

La concesión de alojamiento en especie se hará en locales empleados para alojar a los solicitantes durante el examen de una solicitud formulada en una frontera o zonas de tránsito, en centros de acogida que garantice un nivel de vida adecuado o bien en casas privadas, apartamentos u hoteles⁵⁴. A la hora de decidir sobre el alojamiento correspondiente se debe tener en cuenta la situación de las personas vulnerables alojándolos siempre de la forma más cómoda para sus necesidades. De acuerdo con la sentencia del TJUE en su asunto C-79/13⁵⁵, cuando el Estado no les pueda proporcionar una vivienda de forma material deberá éste proporcionarles una ayuda financiera que les asegure un alojamiento, atención sanitaria y un nivel de vida adecuado para subsistir.

De acuerdo con al Convención y las demás Directivas, los menores tendrán acceso a la educación desde el momento en el que presentan la solicitud no pudiendo retrasarse este acceso durante más de tres meses. Para facilitar la incorporación al sistema educativo le podrán proporcionar cursos de preparación o idiomas. Por otra parte, se debe garantizar a los menores un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, psíquico, espiritual, moral y social, garantizando el acceso a las actividades de ocio en los centros de acogida.

Se podrá exigir a los solicitantes que contribuyan ha hacer frente a los costes que puedan surgir con la concesión de las condiciones de acogida cuando su situación financiera haya mejorado considerablemente o cuando usó datos falsos para beneficiarse de alguna condición material de acogida⁵⁶.

En el caso de que un solicitante sea internado, se hará un estudio individual de la persona y sólo en el caso de que no exista otra medida menos restrictiva, por lo que no se podrá internar a

⁵⁴ Art. 18.1 Directiva sobre condiciones de acogida.

⁵⁵ Asunto C-79/13, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers contra Selver Saciri y otro*, sentencia del TJUE de 27 de febrero de 2014.

⁵⁶ Art. 26.5 Directiva sobre condiciones de acogida.

ninguna persona por el simple hecho de ser solicitante de protección internacional. El plazo de internamiento debe ser el menor posible y no se podrá prorrogar el mismo por demoras no imputables al solicitante. Los solicitantes podrán ser internados para determinar o verificar su identidad o nacionalidad, para determinar ciertos elementos en que se basa la solicitud que no podrían obtenerse sin el internamiento, para determinar si tiene derecho a entrar en el territorio, cuando esté sometida a un procedimiento de retorno, por motivos de seguridad nacional y orden público y para determinar el Estado responsable del examen de la solicitud⁵⁷. Sin perjuicio de que los Estados puedan determinar otros motivos de internamiento en su derecho nacional.

La notificación de internamiento se hará de forma escrita exponiendo los motivos de hecho y de derechos que lo justifiquen. Una vez notificado, se someterá a un control judicial rápido la legalidad del internamiento. Si tras el control judicial se considera que es ilegal se pondrá en libertad de forma inmediata al solicitante. Por el contrario, si tras el control judicial se considera que es lícito, se llevará a cabo el internamiento y se harán controles por la autoridad judicial cada cierto tiempo para detectar las circunstancias que puedan afectar a la legalidad. Respecto al internamiento de menores, solamente podrán ser internados como último recurso y se intentará que se internen en centros con personal e instalaciones que tengan en cuenta la edad del menor, velando por el respeto del principio de interés superior del menor.⁵⁸

Los internados podrán obtener visita de sus familiares, asesores y de los representantes de ACNUR o cualquier organización que trabaje en nombre de ACNUR. La vista se podrá limitar por motivos objetivos de seguridad, orden público o gestión administrativa del centro de internamiento.

Los Estados podrán reducir o retirar las condiciones materiales de acogida cuando los beneficiarios abandonen el lugar de residencia sin informar a la autoridad o sin su permiso, cuando no cumplan con las obligaciones de comunicación o cuando hayan ocultado sus recursos

⁵⁷ Art. 8.3 Directiva sobre condiciones de acogida.

⁵⁸ Arts. 10-11 Directiva sobre condiciones de acogida.

económicos para beneficiarse de alguna condición de acogida⁵⁹. Las decisiones sobre la retirada o reducción de los beneficios de las condiciones de acogida deben ser recurribles en la legislación nacional de los Estados miembros de forma individual, objetiva e imparcial, y en todo caso deben estar motivadas las causas que justifican la retirada o reducción⁶⁰.

Por último, para mejorar el sistema de acogida los Estados miembros deben comunicar a la Comisión las autoridades responsables de cumplir con las obligaciones de la Directiva, estableciendo mecanismos para velar una orientación, supervisión y control adecuados del nivel de las condiciones de acogida. Por otro lado designarán los recursos necesarios para la ejecución de las disposiciones nacionales aprobadas en aplicación a la Directiva.

D) Criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional

El Reglamento n° 604/2013⁶¹, tiene como objetivo establecer los mecanismos y criterios de determinación del Estado 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. La solicitud será examinada por un solo Estado que será el que los criterios de esta Directiva designen. Si con estos criterios no se pudiese determinar el Estado responsable, será responsable aquel en el que se presentó la primera solicitud.

Cuando sea imposible trasladar al solicitante al primer país responsable del examen de la solicitud por razones fundadas por temer que existen deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones materiales de acogida⁶², el Estado encargado de determinar el Estado responsable examinará los demás criterios para determinar si otro Estado puede ser

⁵⁹ Art. 20 Directiva sobre condiciones de acogida.

⁶⁰ Art. 26 Directiva sobre condiciones de acogida.

⁶¹ Reglamento 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 un Estado miembro por un nacional de un tercer país o apátrida. *DOUE* L180, 29 de junio de 2013.

⁶² Asunto C-394/12, *Shamsu Abdullahi contra Bundesasylamt*, sentencia del TJUE de 10 de septiembre de 2013.

designado como responsable. Cuando no se pueda trasladar al solicitante ni al Estado designado basado en los criterios de determinación del reglamento ni al primer Estado en el que presentó la solicitud, el Estado encargado de determinar el Estado responsable pasará a ser el responsable de examinar el examen de la solicitud⁶³.

Los criterios de determinación del Estado responsable se aplicarán de acuerdo con la jerarquía que se establece en el reglamento, teniendo en cuenta las situaciones en el momento en el que se presentó la solicitud por primera vez.

En el art. 8 encontramos el primer criterio de determinación del Estado responsable, y se aplica a los menores no acompañados. El Estado responsable será aquel en el que se encuentre un miembro de la familia⁶⁴. Si el solicitante menor estuviera casado, pero su cónyuge no estuviera legalmente presente en ningún Estado miembro, el Estado responsable será aquel en el que se encuentre legalmente su padre, madre u otro adulto responsable del mismo. Si tuviera un pariente⁶⁵ legalmente en otro Estado miembros y dicho pariente puede ocuparse de él, se reunirá al menor con su pariente y será ese el Estado responsable. Si se diera el caso que tuviera varios miembros de la familia, hermanos o parientes en distintos Estados será responsable el Estado que redunde mayor interés para el niño. Si no tuviera familiares, hermanos o parientes en otros Estados miembros se hará responsable el Estado en el que el menor presentó la solicitud. Si el menor no acompañado hubiera presentado varias solicitudes en distintos Estados será responsable el Estado en el que finalmente se encuentre el menor, así lo confirma el TJUE⁶⁶.

El segundo criterio es el relativo a miembros de la familia beneficiarios de protección internacional. Si algún miembro de la familia del solicitante fuera beneficiario de protección en

⁶³ Art. 3 Reglamento de Dublín.

⁶⁴ Siendo miembros de la familia el cónyuge del solicitante o pareja de hecho; los hijos menores de las parejas antes mencionadas; y cuando sea trate de menores no casados, su padre, madre u otro adulto responsable.

⁶⁵ Entendiéndose como parientes a los tíos adultos o los abuelos del solicitante que estén presentes en el territorio del Estado miembro, con independencia de que el menor sea hijo matrimonial, extramatrimonial o adoptivo de conformidad con el Derecho nacional (art.2.h).

⁶⁶ Asunto C-648/11, *The Queen, a instancia de MA y otros contra Secretary of State for the Home Department*, sentencia del TJUE de 6 de junio de 2013.

otro Estado miembro éste será responsable del examen de la solicitud, siempre y cuando los solicitantes manifiesten por escrito que así lo desean⁶⁷.

Si el solicitante tuviera un miembro de la familia en un Estado miembro cuya solicitud aún no hubiese sido objeto de una primera decisión, éste será el Estado responsable de su solicitud siempre y cuando así lo manifiesten por escrito⁶⁸.

El cuarto criterio de determinación del Estado responsable es el respectivo al procedimiento familiar que se aplicará cuando varios miembros de la familia presenten la solicitud simultáneamente o fechas muy cercanas pudiendo examinarse las solicitudes de forma conjunta. El criterio para determinar el Estado responsable será el que los criterios designen a la mayoría de los solicitantes, o en su caso al que los criterios designen responsable del examen de la solicitud del mayor de edad (art. 11).

Si el solicitante tuviera un documento de residencia o un visado válido será responsable el Estado que expidió dicho documento o visado. Si tuviera varios documentos o visados válidos expedidos por distintos Estados será responsable del examen el Estado que haya concedido una residencia más prolongada o cuya caducidad se produzca con posterioridad en caso de que el plazo de la residencia sea el mismo y lo mismo ocurrirá con los visados, siendo responsable el Estado que haya concedido el visado con mayor plazo de validez o con caducidad posterior en caso de que el plazo de validez sea el mismo. Cuando los documentos y visados hayan caducado desde hace menos de dos años en caso del documento de residencia y menos de seis meses en el de los visados, pero los solicitantes los hayan podido usar para entrar legalmente al territorio del Estado en el que presentaron la solicitud de protección, será éste el responsable del examen de la solicitud⁶⁹.

El sexto criterio lo encontramos en el art. 13, y hace referencia a la entrada irregular a una territorio, siendo responsable el Estado en el que se haya entrado de forma irregular, tanto de

⁶⁷ Art. 9 Reglamento de Dublín.

⁶⁸ Art. 10 Reglamento de Dublín.

⁶⁹ Art. 12 Reglamento de Dublín.

forma marítima, terrestre o aérea. Esta responsabilidad cesará a los doce meses desde la entrada irregular. Cuando un nacional de un tercer Estado o apátrida entre al territorio de un Estado con la dispensa de la obligación de visado, dicho Estado será el responsable del examen de la solicitud. (art. 14)

El último criterio de determinación del Estado responsable se da cuando la solicitud es presentada en la zona de tránsito internacional de un aeropuerto siendo responsable el Estado en el que se presente esa protección internacional⁷⁰.

Cuando los solicitantes sen personas dependientes siempre se intentará por parte de los Estados que se reagrupen con sus familiares, siendo responsable el Estado en el que se encuentren los miembros de la familia del dependiente, solo en caso de imposibilidad por el estado de salud o física de la persona dependiente será responsable el Estado en el que se encuentre éste y no el Estado en el que se encuentren sus familiares⁷¹.

Sin perjuicio de los criterios arriba mencionados los Estados podrán examinar las solicitudes que se presente en su territorio aún cuando no le incumba de acuerdo con los criterios establecidos, indicándolo inmediatamente a Eurodac. (art. 17)

El Estado responsable tendrá la obligación de hacerse cargo del solicitante y a readmitir a los solicitantes que se encuentren en otros Estados miembros sin documentos (tanto si su solicitud esta siendo examinada como cuando el solicitante haya retirado la solicitud). Las obligaciones del Estado responsable cesarán cuando el solicitante haya abandonado el territorio por un periodo mínimo de tres meses, cuando otro Estado le haya expedido al solicitante un documento válido o cuando sean retornados o expulsados a otro Estado por la ejecución de una orden. Cuando se llegue a la readmisión de un solicitante por parte de un Estado responsable del examen de la solicitud, éste deberá aceptar tal petición en un plazo de un mes, pasado este plazo y sin obtener respuesta a la petición se presumirá aceptada. Una vez aceptada la petición de readmisión y de

⁷⁰ Art. 15 Reglamento de Dublín.

⁷¹ Art. 16 Reglamento de Dublín.

hacerse cargo el Estado responsable se procederá a notificar al interesado del traslado, de la hora, fecha y lugar en el que se llevará a cabo, así como todo lo relativo al derecho a interponer recurso. Antes de llevar a cabo el traslado se debe de transmitir al Estado receptor toda la información relevante acerca del solicitante, como puede ser sus necesidades especiales cuando se trate de personas dependientes o con asuntos sanitarios. Los afectados pueden interponer recurso, es decir que pueden invocar la aplicación errónea de los criterios de responsabilidad cuando se concluya que deben ser trasladados a otro Estado miembro⁷².

Cuando se presenta una solicitud en un Estado y éste considere que es responsable otro, tendrá que pedir que se haga cargo el otro en un plazo máximo de tres meses desde la presentación. Obtenida una respuesta afirmativa por parte de Eurodac, el Estado que haya tomado el cargo tendrá que resolver la petición de toma del cargo en un plazo de dos meses desde que la recibió.

E) Sistema Eurodac

El Reglamento n° 603/2013⁷³ relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013, 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 n tercer país o aun apátrida, 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 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, tiene como objetivo crear un sistema cuya finalidad sea ayudar a determinar el Estado responsable del examen de las solicitudes de protección internacional presentadas en los Estados miembros, facilitando la aplicación del Reglamento de Dublín. Por otro lado, establece el acceso a la base de datos de

⁷² Asunto C-63/15, *Mehrdad Ghezel contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, sentencia del TJUE de 7 de junio de 2016.

⁷³ Reglamento n ° 603/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013. *DOUE* L180, 29 de junio de 2013. En adelante Reglamento Eurodac.

impresiones dactilares a los cuerpos de seguridad nacional para prevenir o investigar delitos como pueden ser asesinatos o terrorismo y las condiciones en las que los Estados miembros y Europol⁷⁴ podrán solicitar la comparación de datos dactiloscópicos⁷⁵ con los almacenados en el Sistema Central de Eurodac.

Eurodac constará de una base central informatizada de datos dactiloscópicos compuesta por una Unidad central, un Plan y un Sistema de Continuidad Operativa y una infraestructura de comunicación entre el Sistema central y los Estados miembros con una red virtual cifrada dedicada a los datos de Eurodac. Las normas que rigen Eurodac se aplicarán a las operaciones efectuadas por los Estados miembros desde la transmisión de los datos al Sistema Central hasta la utilización de los resultados de la comparación.

La Agencia será responsable de la gestión operativa de Eurodac que consiste en mantener el sistema en funcionamiento durante las veinticuatro horas del día, en el trabajo de mantenimiento de desarrollo técnico para garantizar que el sistema funcione a un nivel suficiente de calidad operativa. Por otro lado asegurará que el Sistema Central se utilice en todo momento con la mejor tecnología y las mejores técnicas y garantizará la seguridad del sistema y de los datos que en él podamos encontrar. Además elaborará de forma trimestral un informe estadístico sobre el trabajo del Sistema Central incluyen entre otras cosas el número de respuestas positivas relativas a los solicitantes en otro Estado⁷⁶ y otro informe anual sobre todas las recopilaciones trimestrales de ese año.

Cada Estado miembro designará las autoridades que puedan solicitar comparaciones con los datos de Eurodac, disponiendo además una lista de las unidades operativas dependientes de las autoridades designadas que estén autorizadas a solicitar comparaciones con los datos de Eurodac a través del Punto de Acceso Nacional y una autoridad verificadora. Una de sus funciones es

⁷⁴ Es una Oficina europea de Policía.

⁷⁵ Entendiéndose como tal, los datos relativos a las impresiones dactilares de todos los dedos, al menos los necesarios para la identificación de una persona.

⁷⁶ Art. 8.1 Reglamento Eurodac.

prevenir, detectar e investigar los delitos de terrorismo u otros delitos graves, y es la única autorizada para solicitar la comparación de impresiones dactilares al Punto de Acceso Nacional⁷⁷.

Europol designará una unidad especializada con agentes habilitados para actuar como su autoridad verificadora, que actuará con independencia frente a la autoridad verificadora designada por el Estado. Esta unidad garantizará que se cumplan las condiciones para solicitar las comparaciones de los datos dactiloscópicos con los de Eurodac. También designará una unidad operativa que estará autorizada para solicitar comparaciones con los datos de Eurodac a través del Punto de Acceso Nacional. Se dedicará a tomar, almacenar, tratar, analizar e intercambiar información para apoyar y reforzar la actuación de los Estados miembros en materia de prevención, detección o investigación de los delitos de terrorismo o de otros delitos graves reconocidos como tal en Europol⁷⁸.

De acuerdo con el procedimiento a seguir, tras presentar una solicitud de protección internacional en un plazo de setenta y dos horas se deben tomar las impresiones dactilares de todos los dedos del solicitante que sea mayor de catorce años y mandarlo al Sistema Central. El incumplimiento del plazo no exime a los Estados de tomar las impresiones dactilares. Si el estado de las yemas no permite tomar las impresiones con calidad se volverán a tomar las impresiones y se mandarían de nuevo en un plazo de cuarenta y ocho horas, lo mismo ocurrirá cuando no se puedan tomar las impresiones por razones de salud, contando el plazo de cuarenta y ocho horas desde el momento en el que dejaron de existir las causas que impidieron su toma en el momento adecuado.

La información sobre el estatuto del sujeto se enviará al Sistema Central para su conservación a efectos de una transmisión, se registrarán los datos dactiloscópicos, el Estado miembro de origen, lugar y fecha de la solicitud de protección internacional, el sexo, el número de referencia⁷⁹ que se atribuye por el Estado de origen, la fecha de transmisión de los datos, la fecha de llegada de la

⁷⁷ Art. 6 Reglamento Eurodac.

⁷⁸ Art. 7 Reglamento Eurodac.

⁷⁹ El número de referencia debe hacer posible la asignación inequívoca de los datos a una persona y al Estado que transmita los datos. Comenzará por la letra de identificación con las que se designará al Estado que haya transmitido los datos y seguidamente las letras de identificación de la categoría de las personas o solicitudes.

persona interesada tras un traslado, la fecha en la que abandonó el territorio y la fecha de adopción de la decisión de examinar la solicitud. Cuando un Estado concede protección internacional a una persona que está registrada en el Sistema Central deberá marcar los datos correspondientes de acuerdo con los requisitos de comunicación electrónica. A continuación, el Sistema Central informará a todos los Estados miembros acerca del marcado de los datos. Si por alguna circunstancia se llevara a cabo la revocación del estatus o se diera por finalizado o se denegara la renovación los Estados miembros desbloquearán los datos y eliminarán el marcado de los mismos⁸⁰.

Para llevar a cabo el proceso de comparación, los Estados miembros deben solicitar la comparación de datos con los almacenados en Eurodac presentando el número de referencia utilizado junto con una solicitud motivada ante el Sistema Central a través del Punto de acceso nacional. La autoridad verificadora comprobará si se dan las condiciones para poder realizar la comparación y en caso afirmativo transmitirá la solicitud al Punto de Acceso Nacional que la remitirá al Sistema Central para su comparación. Cuando se de una urgencia excepcional para prevenir un peligro inminente asociado a un delito grave, la autoridad verificadora podrá transmitir la solicitud al Punto de Acceso Nacional para su comparación y después comprobar el cumplimiento de las condiciones. Si *a posteriori* se determina que no se cumplían las condiciones, las autoridades que obtuvieron la información destruirán a la misma⁸¹.

El mismo procedimiento de toma de impresiones dactilares de los solicitantes de protección se llevará a cabo con los nacionales de terceros países o apátridas interceptados con ocasión del cruce irregular de una frontera exterior. Los datos transmitidos al Sistema Central se registrarán para compararlos con los datos sobre solicitantes de protección internacional, transmitiendo automáticamente la respuesta positiva o negativa de la comparación a todos los Estados miembros. Estos datos se conservarán durante dieciocho meses desde la toma de las impresiones

⁸⁰ Capítulo V Personas que gozan de protección internacional Reglamento Eurodac.

⁸¹ Capítulo VI Procedimientos para la comprobación y la transmisión de datos a efectos de aplicación de la ley del Reglamento Eurodac.

y se suprimirán de forma automática una vez haya expirado el plazo⁸². Para comprobar si un nacional de un tercer país o apátrida que se encuentra ilegalmente en el territorio ha presentado anteriormente una solicitud, se hará una comprobación en el Sistema Central comparando sus impresiones dactilares con las que estén registradas en el Sistema. En este proceso de comparación no se registrarán las impresiones en el Sistema sino que simplemente se comprobarán con las que sí estén registradas⁸³.

El Estado miembro de origen responderá de la legalidad de la toma de las impresiones dactilares, de la legalidad de la transmisión al Sistema Central de los datos, de la exactitud y actualidad de los datos cuando se transmitan al Sistema Central, de la legalidad del registro, conservación, rectificación y supresión de los datos en el Sistema Central y de la legalidad del tratamiento de los resultados de la comparación de los datos transmitidos por el Sistema Central.

Los Estados miembros designarán una autoridad que tendrá acceso a los datos que hayan tramitado y registrado pudiendo modificar, rectificar, completar o suprimir los mismo, siempre citando la fecha, la autoridad responsable y demás datos relevantes. Si alguno de los datos del Sistema se consideraran inexactos se comunicará al Estado responsable y éste responderá modificando los datos. En caso de no estar de acuerdo con la inexactitud explicará por escrito sus razones al sujeto que motivó la rectificación. Se elaborará un folleto común que contenga la información sobre la identidad de la autoridad responsable, los destinatarios de los datos, los derechos de los solicitantes, así como los fines de del tratamiento de los datos en Eurodac para entregarlo a los solicitantes facilitando la información del sistema.

En cuanto a la responsabilidad por daños y perjuicios, toda persona o Estado miembro que sufra un perjuicio como consecuencia de una operación de tratamiento ilegal o un acto incompatible con el reglamento tendrá derecho a indemnización por parte del Estado miembro responsable del perjuicio sufrido. Quedará exento de su responsabilidad si el Estado miembro

⁸² Capítulo III Nacionales de terceros países o apátridas interceptados con ocasión del cruce irregular de una frontera exterior del Reglamento Eurodac.

⁸³ Capítulo IV Nacionales de terceros países o apátridas que se encuentren ilegalmente en un Estado miembro del Reglamento Eurodac.

demuestra que no es responsable del acontecimiento que originó el daño. Si el incumplimiento del Reglamento por parte de los Estados miembros causara daños al Sistema Central, el responsable será el Estado miembro que incumplió el Reglamento, salvo que la Agencia u otro Estado miembro no hubieran tomado las medidas oportunas para impedir que se causaran los daños o, por lo menos reducir las consecuencias. Las reclamaciones contra un Estado miembro por los perjuicios ocasionados estarán sujetas al Derecho nacional del Estado miembro demandado⁸⁴.

Para concluir, los costes de la creación y del funcionamiento del Sistema Central y de la Infraestructura de Comunicación lo sufragará el presupuesto general de la UE, mientras que los costes de los puntos de acceso nacionales y de conexión con el Sistema Central correrá a cargo de los Estados miembros.

F) Protección temporal en caso de afluencia masiva de personas

El Consejo ante la gran cantidad de personas que llegaron debido a los conflictos en la antigua Yugoslavia, ya en Londres en 1992 y en Copenhague en 1993 manifestó su preocupación por la situación de las personas desplazadas. En diciembre de 1998 el Plan de acción del Consejo y de la Comisión propuso adoptar normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y medidas para aumentar el esfuerzo equitativo entre los Estados en la acogida de refugiados y personas desplazadas. En mayo de 1999 se adoptaron unas conclusiones respecto de las personas desplazadas procedentes de Kosovo⁸⁵. Unos años después se adopta la Directiva sobre la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas⁸⁶, que tiene como objeto establecer normas mínimas para conceder protección temporal en caso de

⁸⁴ Capítulo VII Tratamiento de los datos, protección de los datos y responsabilidad del Reglamento Eurodac.

⁸⁵ Considerandos 3,5 y 6 de la Directiva sobre protección temporal.

⁸⁶ Directiva 2001/55/CE del Consejo, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. *DOUE* L 212, de 20 de julio de 2001. En adelante Directiva sobre protección temporal.

afluencia masiva de personas desplazadas⁸⁷ procedentes de terceros países que no puedan regresar a su país, y fomentar el esfuerzo entre los Estados miembros para acoger a estas personas necesitadas.

Dado el carácter excepcional de lo dispuesto en la Directiva para afrontar una afluencia masiva de personas desplazadas procedente de terceros países que no pueden regresar, la protección deberá ser de duración limitada⁸⁸. Siendo por tanto la duración de la protección de un año, prorrogable por periodos de seis meses durante un plazo máximo de un año (art. 4). El Consejo de la UE podrá en cualquier momento dar por finalizada la protección temporal cuando la situación en el país de origen de las personas desplazadas haya mejorado y por tanto permita un regreso seguro de las mismas (art. 6).

Para declarar el régimen de protección temporal el Consejo debe adoptar una decisión por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, que a su vez podrá examinar cualquier solicitud de un Estado que presente una propuesta de declarar el régimen de protección temporal ante el Consejo. La decisión del Consejo determinará la aplicación en todos los Estados miembros de la protección temporal y contendrá entre otras cosas la fecha en la que surtirá efecto la protección y la información de los Estados sobre su capacidad de recepción. Para adoptar la decisión, el Consejo se basará en el examen de la situación y la magnitud de los movimientos de las personas desplazadas, la valoración de las posibilidades de ayuda de urgencia y de acciones in situ y sus insuficiencias⁸⁹.

Los Estados deberán facilitar a los beneficiarios de la protección temporal un permiso de residencia válido durante el tiempo que dure la protección y ofrecerles las facilidades para

⁸⁷ Se entiende como personas desplazadas a aquellos nacionales de un tercer país o apátridas que hayan debido abandonar su país o región de origen, o que hayan sido evacuados, en particular respondiendo al llamamiento de organizaciones internacionales, y cuyo regreso en condiciones seguras y duraderas sea imposible debido a la situación existente en ese país, que puedan eventualmente caer dentro del ámbito de aplicación del artículo 1A de la Convención de Ginebra u otros instrumentos internacionales o nacionales de protección internacional, y en particular: i) las personas que hayan huido de zonas de conflicto armado o de violencia permanente; ii) las personas que hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos.

⁸⁸ Considerando 13 Directiva sobre protección temporal.

⁸⁹ Art. 6 Directiva sobre protección temporal.

obtener visados (art. 8). Además les facilitarán un escrito, en un idioma que puedan comprender, con las disposiciones relativas a la protección temporal (art. 9). Autorizarán a los beneficiarios a ejercer una actividad retribuida por cuenta propia o ajena y a participar en actividades como la educación para adultos y la formación profesional, les garantizarán que tengan acceso a un alojamiento adecuado o reciban los medios de obtenerlo y reciban la asistencia necesaria en ayuda social, alimentación y atención médica (art. 13). Tendrán también el derecho de acceder al sistema educativo en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro de acogida (art. 14).

Los miembros de una misma familia que se hayan separado y se beneficien de la protección temporal en distintos Estados miembros, o si alguno aún no se encuentren en el territorio de la UE, se beneficiarán de la reagrupación familiar en un mismo Estado miembro⁹⁰. Respecto de los menores se adoptarán lo antes posibles medidas para que se alojen con miembros adultos de su familia, en una familia de acogida, en centros de acogida para menores o con la persona que se ocupaba del menor en el momento de la huida del país de origen. También se podrán bajo tutela o representación de una asociación (art. 16).

Las personas beneficiarias de la protección temporal tendrán la posibilidad de presentar una solicitud de asilo, siendo el Estado que acogió al solicitante el responsable del examen de la solicitud. Si tras el estudio de la solicitud de asilo se denegara, la persona que la presentó podrá seguir beneficiándose de la protección temporal durante el periodo de la misma (arts. 17-19).

Una vez finalizada la protección temporal se aplicará el derecho general de extranjería y los Estados deberán posibilitar el regreso voluntario de las personas beneficiarias de protección. Si se diese lugar al regreso forzoso, se deberá llevar a cabo dentro del respeto de la dignidad humana (art. 20-22). Las personas que debido a su estado de salud no puedan viajar, no podrán regresar forzosamente hasta que no mejore su salud. Y a las familiares con hijos menores escolarizados se les podrá autorizar a residir hasta que se termine el periodo escolar en curso⁹¹.

⁹⁰ Art. 15 Directiva sobre protección temporal.

⁹¹ Art. 23 Directiva sobre protección temporal.

Los Estados podrán denegar los beneficios de la protección temporal a las mismas personas que a las que se deniega la solicitud de protección internacional, es decir en caso de motivos fundados para considerar la persona ha cometido un delito grave contra la humanidad, ha cometido un delito grave común antes de la admisión en el Estado en el que se le ha concedido la protección, se considere que supone un peligro para la seguridad nacional del Estado de acogida o una amenaza para su comunidad en caso de haber sido objeto de una condena por un delito particularmente grave⁹². Las personas que hayan sido excluidas de los beneficios de la protección temporal o de la reunificación familiar por un Estado miembro podrán interponer un recurso jurisdiccional en el Estado miembro de que se trate⁹³.

Para la puesta en práctica de la protección temporal, los Estados deberán cooperar entre sí y a estos efectos deberán designar un punto de contacto nacional para garantizar el intercambio de la información entre los Estados y la Comisión. Además deberán transmitir periódicamente los datos relativos al número de personas acogidas, así las disposiciones legales o reglamentarias que pueda adopten para aplicar la protección temporal (art. 27).

⁹² Art. 28 Directiva sobre protección temporal.

⁹³ Art. 29 Directiva sobre protección temporal.



CAPITULO III: LA GESTIÓN POR LA UE DE LA DENOMINADA CRISIS DE LOS REFUGIADOS Y EL FUTURO DEL SECA

La denominada crisis de los refugiados tiene su principio de arranque en la primavera árabe de 2011 pero se vio agudizada con la guerra de Siria en 2014-2015. El traslado de las personas desde las zonas de conflicto que están llegando a la UE esta afectando seriamente a la libre circulación de las personas en el espacio Schengen. En el ámbito de la UE las principales medidas para hacer frente a la crisis de los refugiados, parte de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de 23 de abril de 2015, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados de la UE se reunieron para tomar medidas ante la difícil situación en el Mediterráneo. Decidieron en primer lugar hacer frente a esta situación reforzando la presencia en el mar triplicando las operaciones Tritón y Poseidón⁹⁴ de la UE, luchar contra los tratantes de las personas, reforzar la aplicación del SECA y mejorar la cooperación con Siria e Irak.

El mes siguiente a la primera reunión, el 13 de mayo, la Comisión europea propuso la Agenda Europea de Migración⁹⁵ para mejorar la gestión de migración tanto interna como externa, tratando en concreto la reducción de incentivos a la migración irregular aumentando la asociación y cooperación con terceros países para intentar reducir los acontecimientos que dan lugar a los desplazamiento y aplicar de forma eficaz la Directiva de retorno⁹⁶, dado que éste es un incentivo clave para los migrantes al saber que el sistema de retorno de las migraciones ilegales no funciona de forma correcta al no existir una cooperación operativa eficaz entre los Estados miembros. Otro de los temas tratados fue el salvamento de vidas mediante la ya citada operación Tritón y Poseidón y la protección de las fronteras exteriores con la iniciativa “Fronteras inteligentes”⁹⁷, que es una iniciativa que prevé aumentar la eficacia de los puestos fronterizos, facilitar el paso fronterizo para la mayoría de los viajeros de terceros países y la creación de un registro de todos los movimientos transfronterizos, una política de asilo y una nueva política de

⁹⁴ Son operaciones FRONTEX de vigilancia y protección fronteriza. Para más información ver web: <http://frontex.europa.eu/>

⁹⁵ COM(2015) 240 final, 13 de mayo de 2015.

⁹⁶ Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. *DOUE* L 348, 24 de diciembre de 2008. Reino Unido e Irlanda no se acogieron a la opción de participar en esta Directiva y, por lo tanto, no están vinculados por ella ni sujetos a su aplicación.

⁹⁷ COM(2015) 240 final, 13 de mayo de 2015, p. 13.

migración legal aplicando de forma efectiva el SECA, en particular la Directiva que establece las normas relativas a la acogida y procedimiento de solicitud y el reglamento de Dublín el cual es incumplido por la mayoría de los Estados, previéndose una evaluación y eventual revisión del mismo para el año 2016⁹⁸.

El 18 de mayo de 2015 el Consejo crea una operación naval militar para desarticular las redes de pasadores de fronteras en el Mediterráneo bajo el nombre EUNAVFOR Med, posteriormente se rebautizó como “Operación Sophia”. La finalidad de esta operación es responder a la necesidad de salvar vidas y hacer frente a situaciones de emergencia tal y como se pidió en el Consejo Europeo el 23 de abril del 2015⁹⁹. El 26 de junio de 2015 se pone en marcha la operación, con la misión de detectar, capturar y destruir embarcaciones y otros recursos sospechosos de ser empleados por los pasadores de fronteras y traficantes de migrantes. La primera fase de la operación se centra en la vigilancia y evaluación de las redes de pasadores de fronteras y tratantes de seres humanos en el Mediterráneo central meridional ¹⁰⁰, y se da por finalizada para pasar a la segunda fase el 14 de septiembre de 2015, comenzando la segunda fase el 7 de octubre del mismo año. La segunda fase permitió llevar a cabo inspecciones, registros, apresamientos y desvíos en alta mar en los buques sospechosos. Finalmente el 20 de junio de 2016 el Consejo concluye la operación con una prórroga de la misma durante un año más hasta el 27 de julio de 2017 añadiendo a la operación la formación de guardacostas y de la armada libia contribuir a la ejecución del embargo de armas de las Naciones Unidas en alta mar frente a las costas de Libia. Con la operación se llevaron a cabo detenciones y entregas a las autoridades italiana de 71 presuntos traficantes, se neutralizaron 139 buques y se salvaron más de 16.000 vidas¹⁰¹.

El 23 de septiembre de 2015 se celebró una reunión informal del Consejo europeo en el que se trato entre otras cosas la cooperación con los países más afectados por los flujos migratorios como son Turquía, Líbano, Jordania y los Balcanes occidentales para intensificar la colaboración entre ellos y así garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios. Asimismo la Comisión

⁹⁸ COM(2015) 240 final, 13 de mayo de 2015, pp. 15-16.

⁹⁹ Comunicado de prensa 301/15, 18 de mayo de 2015.

¹⁰⁰ Comunicado de prensa n°482/15.

¹⁰¹ Comunicado de prensa 365/16.

presentó las acciones prioritarias que deben seguir durante los 6 próximos meses los Estados miembros destacando la reubicación ya mencionada en otras sesiones anteriores, la rápida intervención en las fronteras en caso de migraciones excepcionales o urgentes, restablecer la normalidad en el espacio Schengen así como la supresión de los controles en las fronteras interiores y, la ayuda presupuestaria entre otros incrementando los fondos en los países más afectados por la crisis, incrementando los fondos en las Agencias de la UE como FRONTEX, EUROPOL y EASO, y la restauración del fondo para la ayuda humanitaria.

El Consejo adopta el 12 de febrero una recomendación¹⁰² dirigida al correcto registro de los desplazados, a la correcta toma de huellas tal y como se establece en Eurodac, en la vigilancia de las fronteras, análisis de los riesgos y cooperación internacional, entre otras debido a la determinación de deficiencias graves por parte de Grecia en la aplicación del acervo Schengen. Posteriormente, el 2 de marzo, la Comisión presenta una propuesta¹⁰³ de Reglamento del Consejo para la creación de un instrumento con la finalidad de prestar asistencia urgente en la UE. Con esta propuesta se pretende gestionar la migración de una forma más eficaz mejorando la seguridad interna y salvaguardar el principio de libre circulación de personas, creando una guardia europea de fronteras y costas. La Comisión además propone una modificación del Código de Schengen para introducir controles sistemáticos obligatorios para los ciudadanos europeos.

El 15 de marzo, se adopta el Reglamento 2016/369¹⁰⁴ que se propuso el 9 de marzo, para crear un mecanismo de asistencia urgente de la UE para ayudar a Grecia y demás Estados miembros que se encuentre en situaciones similares. Este mecanismo también se prevé para otras crisis o catástrofes humanitarias, siempre y cuando la magnitud y el impacto sean excepcionales y los instrumentos y disposiciones de la UE sean insuficientes. El reglamento tiene como objetivo dar respuestas inmediatas y eficaces por parte de la UE ante la difícil situación de Grecia. La ayuda que se breve se basa en preservar la vida, prevenir el sufrimiento y mantener la dignidad humana, incluyendo todas las necesidades básicas de los ciudadanos.

¹⁰² Decisión Doc.5985/16, 12 de febrero de 2016.

¹⁰³ COM(2016) 115 final, 2 de marzo de 2016.

¹⁰⁴ Reglamento 2016/369, del Consejo. *DOUE* L70, 6 de marzo de 2016.

A) Reubicación

A mediados del 2015, el Consejo propuso crear un régimen de reparto temporal de las personas que tengan manifiestamente necesidad de protección internacional antes de junio. El reparto se llevaría a cabo mediante el reasentamiento¹⁰⁵ de unas 20.000 personas aproximadamente y la reubicación¹⁰⁶ de las personas que fueran llegando. La UE prevé aportar un presupuesto de financiación del reasentamiento de 50 millones euros adicionales para los años 2015 y 2016. Se propuso trabajar en asociación con terceros países para abordar la migración desde su origen creando programas regionales de desarrollo y protección en el norte de África y la creación de un centro piloto polivalente en Níger que facilite información, preste protección local y ofrezca oportunidades de reasentamiento a las personas que lo necesiten, ofreciendo de esta forma que los migrantes tengan una idea realista de su viaje y a los migrantes irregulares la solución de asistencia de retorno voluntario¹⁰⁷.

El 27 de mayo de 2015 la Comisión propone usar el mecanismo de urgencia previsto en el TFUE en concreto en su art. 78.3 para establecer un régimen de reubicación para ayudar a Grecia e Italia. Se prevé su aplicación a aquellas personas que necesiten protección internacional y hayan llegado con posterioridad al 15 de abril de 2015 o después de que se ponga en marcha el mecanismo. Unas 40.000 personas deben ser reubicadas de Italia y Grecia hacia otros países de la UE, lo que representa más o menos un 40% de los solicitantes que entraron a Italia y Grecia en el año 2014. De acuerdo con el régimen de reubicación, los Estados miembros recibirán 6.000 euros por cada persona que reubiquen en su territorio. Asimismo se dispone reasentar a 20.000 personas que necesiten de protección internacional, recibiendo los Estados miembros que participen en el reasentamiento una ayuda financiera.

En la Sesión nº 3405 del 20 de julio de 2015, el Consejo de la UE acuerda por consenso el reparto de 32.256 personas para su reubicación adoptando una Resolución, pendiente de ser adoptada

¹⁰⁵ Entendiéndose como tal el traslado de las personas desplazadas que necesiten protección internacional de un tercer país a un Estado miembro en el que serán admitidas y se les concederá el derecho de estancia y derechos comparables a los concedidos a un beneficiario de protección internacional.

¹⁰⁶ Entendiéndose como tal la distribución entre los Estados miembros de las personas que necesiten protección internacional.

¹⁰⁷ COM(2015) 240 final, 13 de mayo de 2015, pp. 5-6.

formalmente como Decisión el 14 de septiembre de 2015, y el reasentamiento de 22.504 personas. Además para llevar a cabo estas acciones se han designado a determinados países terceros como países de origen seguros. Por lo que el 14 de septiembre se adopta la Decisión 2015/1523¹⁰⁸ de reubicación estableciendo un mecanismo temporal y excepcional a lo largo de dos años, es decir que es de aplicar desde el 15 de agosto de 2015 hasta el 16 de septiembre de 2017.

El 9 de septiembre la Comisión presenta su segundo paquete de propuestas de acuerdo con la Agenda de migración en el cual establece otra propuesta de reasentamiento de otras 120.000 personas, un mecanismo de reubicación permanente, una política de retorno más eficaz y una lista común europea de países de origen seguros.

El 22 de septiembre el Consejo adopta otra Decisión de reubicación¹⁰⁹ que establece medidas excepcionales durante un periodo de dos años. De acuerdo con la Decisión 60.000 personas serán reubicadas, 15.600 desde Italia y 50.400 desde Grecia, las 54.000 restantes se reubicarán de forma proporcional entre los dos Estados.

B) Acuerdo Turquía-UE

El 15 de octubre la Comisión llegó a un acuerdo con Turquía “Plan de Acción” para intensificar su cooperación en la gestión de la migración para hacer frente a la crisis de los refugiado. Los Estados miembros se comprometieron a aumentar el compromiso político con Turquía apoyándola de forma financiera, acelerando de esta forma el cumplimiento de la liberalización de los visados y la activación del proceso de adhesión por parte de Turquía a la UE. Además debatieron sobre el comunicado de la Comisión europea sobre los avances en la implantación de las acciones prioritarias que destacó en septiembre.

¹⁰⁸ Decisión 2015/1523 relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia. *DOUE* L239, de 15 de septiembre de 2015.

¹⁰⁹ Decisión 2015/1601 DEL CONSEJO de 22 de septiembre de 2015 por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. *DOUE* L248, de 24 de septiembre de 2015.

Posteriormente, el 29 de noviembre se celebró una reunión con Turquía respecto de la relación UE-Turquía y su cooperación con la crisis migratoria. Se adoptó un régimen voluntario de acción humanitaria, conjunto para afrontar la crisis creada por la situación en Siria, incrementando la cooperación por ambas partes tanto en asuntos políticos como financieros. En la reunión se prevé que la UE proporcionará un valor inicial de 3.000 millones de euros para ayudar a Turquía con la situación de los refugiados y aumentará el Fondo fiduciario regional de la UE debido a la crisis en Siria. El Plan de Acción no solo se basa en los necesitados de protección internacional, sino también afecta a aquellos que no necesitan protección internacional, es decir a los que deben retornar a sus países de origen. Entre otras cosas se acordó reactivar la posible adhesión de Turquía a la UE, con la celebración de una Conferencia Intergubernamental el 14 de diciembre de 2015 para abrir el capítulo 17 del proceso de adhesión¹¹⁰.

El 3 de febrero de 2016 se acuerda la forma de financiar los 3.000 millones de euros que se acordaron con Turquía el 29 de noviembre del año anterior. De este dinero, se prevé que 1.000 millones serán del presupuesto de la UE y los 2.000 millones de euros restantes se obtendrán mediante contribuciones por parte de los Estados miembros según la RNB de la UE. La UE se compromete a acelerar la observancia de los criterios de referencia de la hoja de ruta en materia de visados respecto a todos los Estados miembros. Acordando que el Acuerdo de readmisión UE-Turquía se aplicará a partir de junio de 2016 pudiendo presentar la Comisión el tercer informe en otoño para completar el proceso de liberación de los visados, eliminando así la exigencia de visados para los ciudadanos turcos en la zona de Schengen en octubre de 2016. Deciden activar el Plan de acción que se acordó el 15 de octubre de 2015 con la finalidad de intensificar la cooperación para ayudar a los ciudadanos sirios con protección temporal y la gestión de los flujos migratorios para hacer frente a la crisis de los refugiados.

El 5 de marzo se llevó a cabo una reunión con Turquía para tratar sobre varios asuntos, entre ellos la devolución de todos los nuevos migrantes irregulares llegados a las islas griegas desde Turquía y el reasentamiento en la UE, para cada sirio readmitido por Turquía procedente de las islas griegas, de otro sirio procedente de Turquía. Acelerar la hoja de rutas para la liberalización de los

¹¹⁰ Declaración UE-Turquía 870/15, de 29 de noviembre de 2015

visados, una posible financiación adicional a los 3.000 millones para apoyar a Turquía y el estudio de una posibilidad de establecer zonas humanitarias seguras en Siria.

El 18 de marzo se celebró la tercera sesión UE-Turquía¹¹¹ desde noviembre de 2015 para tratar su relación y como no, la crisis migratoria. En esa sesión se destacó el Plan de acción que se puso en marcha el 29 de noviembre del año pasado, citando lo que habían conseguido con él, como la apertura al mercado laboral a nacionales sirios bajo protección temporal en Turquía, el incremento de los esfuerzos de seguridad por parte de los guardacostas y policías turcos y un intercambio de información más intenso. Por parte de la UE, con el Plan de acción se ha iniciado el desembolso de los 3.000 millones de euros destinados a los proyectos concretos y se ha avanzado en los trabajos sobre la liberalización de visados y negociaciones de adhesión. Asimismo el 7 de marzo Turquía aceptó el retorno rápido de todos los migrantes que no precisen protección internacional y que hayan pasado de Turquía a Grecia, y a todos los migrantes irregulares interceptados en aguas turcas.

Además, en esta reunión de marzo, se puso acordó 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, evitando de esta forma de acuerdo con los miembros del Plan de acción, la expulsión colectiva. De acuerdo con el Plan de acción, los migrantes estarán protegidos y dentro del respeto del principio de no devolución, se tratará de una medida temporal y extraordinaria necesaria para restablecer el orden público. Los migrantes que lleguen a las islas griegas deberán ser debidamente registrados y las autoridades griegas deben tramitar toda solicitud de asilo individualmente, los migrantes que no soliciten asilo o cuya solicitud se haya considerado infundada o inadmisibles serán retornados a Turquía. Se prevé que Turquía y Grecia tomarán las medidas necesarias y acordarán los mecanismos bilaterales necesarios para garantizar los contactos y facilitar el funcionamiento de estos mecanismos. Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE. El reasentamiento se llevará a cabo mediante el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados miembros en las Conclusiones del Consejo de 20 de julio de 2015, si fuera necesario un reasentamiento adicional se realizará a través de un acuerdo voluntario similar hasta alcanzar

¹¹¹ Comunicado de prensa 144/16, 18 de marzo de 2016.

un límite máximo de 54 000 personas más. La Comisión ha propuesto una modificación de la decisión de reubicación de 22 de septiembre de 2015 para permitir que todo compromiso de reasentamiento se deduzca de las plazas no asignadas en virtud de la decisión. En cuanto se haya reducido de manera sustancial y duradera el paso irregular se pondrá en marcha un régimen voluntario de admisión humanitaria.

Se acelerará, de acuerdo con la sesión de marzo, con respecto a todos los Estados miembros participantes el cumplimiento de la hoja de ruta de liberalización de visados con vistas a suprimir los requisitos de visado para los ciudadanos turcos a más tardar al final de junio de 2016.

C) Reforma del SECA

En mayo tras la Comunicación de 6 de abril de 2015 presenta la Comisión europea unas propuestas para reformar el SECA con el fin de crear un sistema más equitativo, eficiente y sostenible para repartir las solicitudes de asilo entre los Estados miembros. Los solicitantes de asilo, excepto en los casos que tengan familiares en otra parte, deberán seguir presentando sus solicitudes en el primer país que entren pero se aplicará un nuevo mecanismo para garantizar que ningún Estado se encuentre bajo una excesiva presión en su sistema de asilo. Entre las propuestas también se prevé la transformación de EASO en una auténtica Agencia Europea para el Asilo que velará por una mayor convergencia en la evaluación de las solicitudes de protección en la UE, reforzando la cooperación práctica y el intercambio de información entre los Estados, así como fomentando las condiciones de recepción y necesidades de protección. El antiguo Sistema de Dublín no estaba diseñado para garantizar el reparto de responsabilidades en la UE y una tramitación a tiempo de las solicitudes, por lo que el nuevo sistema será más equitativo y sólido para soportar mejor la presión. Para llevar a cabo la aplicación práctica del sistema de Dublín también se prevé reforzar el sistema Eurodac facilitando los retornos y cortar la migración irregular. Se almacenarán más datos e información de los solicitantes de protección que permitirá a los Estados identificar fácilmente a los nacionales irregulares de terceros países o a solicitantes

de asilo sin tener que recabar la información de otro Estado por separado tal y como ocurre en la actualidad¹¹².

Finalmente, el 13 de julio de 2016 la Comisión presenta propuestas¹¹³ para completar la reforma del SECA con el fin de garantizar una política que funcione eficazmente en tiempos de calma como en épocas de alta presión migratoria. Estas propuestas complementan las propuestas de mayo e incluyen la sustitución de la Directiva sobre procedimientos por un Reglamento para establecer un procedimiento armonizado común en todos los Estados miembros simplificando y aclarando los procedimientos de asilo con plazos más breves tanto para la solicitud como para los recursos, evitar los movimientos secundarios y garantizar las garantías procesales comunes para los solicitantes. Se introducirán nuevas obligaciones de cooperación con las autoridades y más estrictas, siendo obligatorias las sanciones por abusos del procedimiento y falta de cooperación. Además se armonizarán las normas que definen los países seguros sustituyendo las designaciones nacionales por listas europeas designadas a nivel de la UE.

Se propuso la sustitución de la Directiva de reconocimiento por un Reglamento nuevo armonizando los tipos de protección como su duración teniendo en cuenta las directrices sobre la situación del país de origen de la Agencia de Asilo de la UE. Se mejorarán los incentivos para una mayor integración de los solicitantes, reconociéndose algunos derechos en materia de asistencia social y seguridad social a cambio de la participación en medidas de integración.

Y por último se propone la reforma de la Directiva sobre condiciones de acogida para armonizar las condiciones de acogida en toda la UE para evitar los movimientos secundarios que vemos hoy en día a causa de que en algunos países existen unas mejores condiciones de acogida que en otros.

¹¹² COM (2016), de 4 de mayo de 2016.

¹¹³ COM (2016), de 13 de julio de 2016.



BREVE RECAPITULACION Y CONCLUSIONES

El derecho de asilo tiene su origen en el Derecho internacional en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Declaración sobre el asilo territorial y la Convención de Ginebra. Como ya hemos visto, en Derecho internacional se diferencia entre la figura de asilo y la de refugiado, y en el ámbito de la UE las dos figuras se equiparan.

Con los conflictos en la antigua Yugoslavia se empezó a manifestar la preocupación en Europa de la situación de las personas desplazadas comenzando la regulación sobre ello en el ámbito de la UE. Unos años más tarde, en 1999 con el Tratado de Amsterdam se fue desarrollando el SECA adoptando procedimientos, requisitos y condiciones de acogida uniformes para todos los Estados de la UE.

Es importante destacar que estas regulaciones se crearon en un contexto próspero de la UE, y por ello no es adaptable a la actualidad, pues nos encontramos en plena crisis económica-financiera y en un contexto histórico distinto al que había en el momento de la entrada en vigor de las distintas regulaciones. Por ello, la denominada crisis de los refugiados ha desbordado los mecanismos que la UE había puesto en marcha para gestionar la llegada de migrantes irregulares y de refugiados.

Los flujos migratorios empezaron a disparar en el año 2014 y se han prolongado hasta el día de hoy llegando cada día miles de personas a las fronteras europeas procedentes de Siria, Iraq, Afganistán y Libia. Los eventuales solicitantes de asilo que pisaban suelo de los países del Este de Europa deseaban seguir su camino hacia otros países europeos, como Suecia o Alemania, donde tendrían mayor posibilidad de obtener asilo así como mejores condiciones de acogida que en los países en los que de acuerdo con el Reglamento Dublín debían solicitar el asilo, que es en el primer país europeo por el que entran¹¹⁴. Dadas las circunstancias de la crisis financiera, países como Grecia no tenían ningún interés en la permanencia de los solicitantes, ya que se veían incapaces de atender a los refugiados, entre otras cosas, por las restricciones financieras y el desconocimiento de tales situaciones, dejando pasar a los desplazados hacia otros países de la UE

¹¹⁴ OLESTI RAYO, A. “La crisis migratoria y la reinstauración de los controles de las fronteras interiores en el espacio Schengen”, *Revista española de Derecho Internacional* vol. 68 (2016) nº 1 pp. 243-244.

sin llevar a cabo ningún tipo de registro de datos y huellas dactilares, lo que incentivó aún más a los desplazados iniciar su rumbo hacia los países del Oeste de Europa.

Antes del 2011 con la primavera árabe el sistema ya estaba funcionando mal, pero como ya he dicho anteriormente, la actual crisis se vio agudizada por la crisis económica-financiera que estamos sufriendo en la UE, y los países más débiles con menos capacidad financiera son los más golpeados por la llegada de los solicitantes de asilo. Esto ha dado lugar entre otras cosas, al incumplimiento del Reglamento de Dublín y ha puesto en peligro uno de los principales logros de la UE que es la libertad de movimientos en el interior del espacio Schengen, creando desconfianza entre los propios Estados miembros lo que ha dado lugar al cierre de fronteras interiores¹¹⁵.

Creo que los Estados deberían trabajar con más solidaridad, puesto que muchos de los países no admiten la reubicación de las personas acordadas, y otros países llevan la carga de demasiadas solicitudes. También es importante que los Estados miembros recuperen la confianza que se ha perdido debido a todo esto, lo que permitiría volver a abrir las fronteras interiores.

En mi opinión, las revisiones y reformas del SECA son muy importante, puesto que con todo esto nos hemos dado cuenta de que el Sistema no está previsto para esta afluencia de personas y debemos intentar que si por alguna circunstancia volvemos a tener este tipo de afluencia estemos más preparados y las gestiones se pueda llevar a cabo de forma correcta y no de mala manera como se ha ido haciendo en muchos de los países. Esta claro que no todos los países europeos tienen la misma estabilidad y disponibilidad que otros, pero creo que se deberían de establecer unas condiciones mínimas que puedan soportar todos los Estados por igual y así evitar esa tendencia a buscar asilo en los países más desarrollados. Creo que se debería buscar alguna forma de quitarle peso a los países que se encuentran en las costas, pues esta claro que son los primeros que deben hacer frente a estas situaciones, reforzando las decisiones de reubicación hacia los países centrales para apoyar de una forma más eficaz a los demás Estados.

¹¹⁵ GONZALEZ ENRIQUEZ, C. “La crisis de los refugiados y la respuesta europea” *Real Instituto Elcano* ARI67/2015, 18 de noviembre de 2015 pp.3 y 7.

Respecto al Acuerdo Turquía-UE, creo que no es una solución muy buena para terminar con la crisis migratoria, porque si la UE no ha conseguido acabar con esta tragedia, ¿porqué lo va a conseguir Turquía...? Además tras el intento del golpe de Estado, la ya de por sí compleja negociación de adhesión de Turquía a la UE se encuentra aún más dificultosa.

Creo que además de todos los problemas que se han generado a raíz de los problemas jurídicos, los Estados deberían reforzar la integración de los refugiados, pues se están viendo muchos casos de discriminación, mala adaptación y un aumento de xenofobia importante.

En definitiva puedo concluir que la crisis de los refugiados ha puesto de manifiesto la inestabilidad del SECA y la difícil pero necesaria creación de una política de asilo común entre los Estados miembros, para evitar que los desplazados busquen protección internacional en aquellos Estados con una mayor posibilidad de obtener protección y con mejores condiciones de acogida y así masificar las solicitudes de asilo en estos Estados más favorables. Además se ha demostrado que la cooperación y la solidaridad son importantes entre los Estados miembros, y por ello las encontramos en uno de los principios de la UE, y por ello se debe de trabajar y reforzar mucho más la cooperación y solidaridad entre los Estados miembros, ya que de forma individual ningún Estado sería capaz de gestionar esta afluencia masiva de persona.



FUENTES UTILIZADAS

I. BIBLIOGRAFIA:

- ACNUR Tendencias Globales 2015 <http://acnur.es/>.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. “La crisis de los refugiados y la respuesta europea” *Real Instituto Elcano* ARI 67/2015, 18 de noviembre de 2015, pp. 3 y 7.
- JIMÉNEZ PIERNAS, C. (Dir.), *Introducción al Derecho Internacional Público. Práctica de España y de la Unión Europea*, Madrid 2011 p. 366.
- OLESTI RAYO, A. “La crisis migratoria y la reinstauración de los controles de las fronteras interiores en el espacio Schengen”, *Revista española de Derecho Internacional* vol. 68 (2016) nº 1.

II. FUENTES DE ÁMBITO INTERNACIONAL:

1. Tratados internacionales:

- Carta de la ONU firmada en San Francisco, el 26 de junio de 1945. *BOE* 275, 16 de noviembre de 1990.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948, adoptada por Resolución 217 (III) de la AG de la ONU.
- Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados, de 28 de julio de 1951 (*BOE* 21 de octubre de 1978).
- Protocolo sobre el estatuto de los refugiados, de 31 de enero de 1967 (*BOE* 21 de octubre de 1978).
- Tratado de la UE , adoptado en Maastricht el 7 de febrero de 1992/ TUE(*BOE* 13 de enero de 1994), modificado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997. *DOUE*, C 340, de 10 de noviembre de 1997. Ratificado por España *BOE* 109 ,7 de mayo de 1999.
- Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la UE y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Tratado de funcionamiento de la Unión Europea. *DUE*, C83, 30 de marzo de 2010
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea *DOUE* 83, de 30 de marzo de 2010.

2. Otros:

- Declaración sobre el asilo territorial, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 2313 (XXII), de 14 de diciembre de 1967.

III. FUENTES DE ÁMBITO EUROPEO

1. Normas de la UE

A. Directivas:

- Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.
- Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, *DOUE* L 348 de 24.12.2008.
- 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.
- 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.
- Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

B. Reglamentos:

- 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 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, 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 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 (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 2016/369, del Consejo. *DOUE* L70, 6 de marzo de 2016.

C. Decisiones:

- Decisión Doc. 11130/15, 22 de julio de 2015.

- Decisión Doc.1523/15 relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia. *DOUE* L239, de 15 de septiembre de 2015.

- Decisión de reubicación *DOUE* L248, de 24 de septiembre de 2015

- Decisión Doc. 1601/15, de 22 de septiembre de 2015 por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. *DOUE* L248, de 24 de septiembre de 2015.

- Declaración UE-Turquía 870/15, de 29 de noviembre de 2015

- Decisión Doc.5985/16, 12 de febrero de 2016.

D. Otros:

- COM(2015) 240 final, 13 de mayo de 2015.

- COM (2015) 301, 18 de mayo de 2015.

- COM (2015) 644, de 14 de septiembre de 2015.

- COM(2016) 115 final, 2 de marzo de 2016.

- COM (2016) 144, 18 de marzo de 2016.

- COM (2016) 242, 12 de mayo de 2016

- COM (2016), 13 de julio de 2016

IV. Jurisprudencia del TJUE

- Asuntos C-71/11 y C-99/11, *Vertreter der Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht y Bundesbeauftragter fuer Asylangelegenheiten bei Bundesamt fuer Migration und Fluechtlinge*, sentencias del TJUE de 5 de septiembre de 2012.

- Asunto C-179/2011, *Cimade y Groupe d'information et de soutien des immigrés contra Ministre de l'interior des Collectivités territoriales et de l'immigration*, sentencia del TJUE de 27 de septiembre de 2012.

- Asunto C-648/11, *The Queen, a instancia de MA y otros contra Secretary of State for the Home Department*, sentencia del TJUE de 6 de junio de 2013.

- Asunto C-394/12, *Shamso Abdullahi contra Bundesasylamt*, sentencia del TJUE de 10 de septiembre de 2013.

- Asunto C-79/13, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers contra Selver Saciri y otro*, sentencia del TJUE de 27 de febrero de 2014.

- Asuntos C-148/13, C-149/13 y C-150/13, *A (C-148/13), B (C-149/13) y C (C-150/13) contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justice*, Sentencias del TJUE de 2 de diciembre de 2014.

- Asunto C-63/15, *Mehrdad Ghezal contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, sentencia del TJUE de 7 de junio de 2016.

V. FUENTES DE ÁMBITO NACIONAL:

1. Legislación española:

- Real Decreto 1325/2003, de 24 de Octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

