



LA POLÍTICA DE ASILO

La política de la Unión en materia de asilo tiene por objeto ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional en uno de los Estados miembros y garantizar el respeto del principio de no devolución, motivo por el cual la Unión se está esforzando en la creación del Sistema Europeo Común de Asilo.

BASE JURÍDICA

- Artículo 67, apartado 2, y artículos 78 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

OBJETIVOS

La Unión Europea pretende establecer una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal tendente 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 sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 y a su Protocolo de 31 de enero de 1967. Si bien ni en el TFUE ni en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se definen los términos «asilo» y «refugiado», ambos documentos se refieren específicamente a la Convención de Ginebra y a su Protocolo.

RESULTADOS

A. Avances en los Tratados de Ámsterdam y de Niza

El antiguo método intergubernamental en materia de asilo fue, en virtud del Tratado de Maastricht (1993), incorporado al marco institucional de la Unión. El Consejo, en cuanto actor principal, tenía que asociar a su trabajo a la Comisión e informar al Parlamento de sus iniciativas en materia de asilo, sin que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tuviera competencias en estas cuestiones.

En 1999, el Tratado de Ámsterdam concedió a las instituciones de la Unión Europea nuevas competencias para elaborar legislación en materia de asilo por medio de un mecanismo institucional especial: un periodo transitorio de cinco años con un derecho compartido de iniciativa entre la Comisión y los Estados miembros, y decisión por unanimidad del Consejo previa consulta al Parlamento; el Tribunal de Justicia



también pasó a ser competente para conocer de determinados asuntos. El Tratado de Ámsterdam estableció asimismo que, una vez finalizada esta primera fase de cinco años, el Consejo podría decidir que se aplicase el procedimiento normal de codecisión y, a partir de ese momento, adoptar sus decisiones por mayoría cualificada. Así lo decidió el Consejo a finales de 2004; el procedimiento de codecisión (que en la actualidad se denomina «procedimiento legislativo ordinario») se aplica desde 2005.

Con la adopción del programa de Tampere, en octubre de 1999, el Consejo Europeo decidió que la aplicación de un sistema europeo común debería llevarse a cabo en dos fases: la adopción en el corto plazo de normas mínimas comunes debería conducir, a largo plazo, hacia un procedimiento común y un estatuto uniforme para las personas a las que se conceda asilo válido en toda la Unión.

La consecuencia de todo esto fue la «primera fase» del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), entre 1999 y 2004, para el establecimiento de los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de solicitudes de asilo (en sustitución del Convenio de Dublín de 1990, de carácter internacional e intergubernamental), en particular la creación de la base de datos dactiloscópicos de asilo europea (Eurodac) para la conservación y comparación de datos de impresiones dactilares, así como el establecimiento de normas mínimas comunes que los Estados miembros tenían que observar en materia de acogida de los solicitantes de asilo, de los requisitos para la protección internacional y la naturaleza de la protección otorgada, y de los procedimientos para la concesión o retirada de la condición de refugiado. La protección temporal en caso de afluencia masiva fue abordada en otra normativa.

En noviembre de 2004, el Programa de La Haya exigió que se aprobasen antes de finales de 2010 los instrumentos y las medidas de la segunda fase, quedando así de relieve el deseo de la Unión de, superando las normas mínimas, instaurar un procedimiento de asilo único que implicara garantías comunes y un estatuto uniforme para las personas a las que se concediera protección. En el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (2008), este plazo fue ampliado hasta 2012.

B. Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009, supone una innovación al transformar las medidas en materia de asilo, que pasan del establecimiento de normas mínimas a la creación de un sistema común que incluye estatutos y procedimientos uniformes.

Dicho sistema común debe comprender los siguientes elementos:

- un estatuto uniforme de asilo;
- un estatuto uniforme de protección subsidiaria;
- un sistema común de protección temporal;
- 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;
- normas relativas a las condiciones de acogida;



— asociación y cooperación con terceros países.

A partir del Tratado de Lisboa, el artículo 80 del TFUE dispone asimismo explícitamente el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, incluidas cualesquiera cargas financieras. Las acciones de la Unión en materia de asilo deben, si fuera necesario, incluir medidas apropiadas para garantizar que se hace realidad este principio. El Tratado trajo asimismo importantes cambios consigo en cuanto al proceso de toma de decisiones en cuestiones de asilo al implantar la codecisión como procedimiento habitual. Por otra parte, se han introducido mejoras considerables en lo que respecta al control judicial que lleva a cabo el Tribunal de Justicia. En lo sucesivo, podrán presentar una cuestión prejudicial todos los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro y no solo, como ocurría anteriormente, los órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones no puedan ser objeto de un recurso judicial de Derecho interno, lo que ha permitido el desarrollo de una jurisprudencia más importante del Tribunal de Justicia en materia de asilo.

El Programa de Estocolmo, aprobado por el Consejo Europeo el 10 de diciembre de 2009 para el periodo 2010-2014, reafirma «el objetivo de establecer un espacio común de protección y solidaridad que se base en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional». Destaca, en particular, la necesidad de promover una verdadera solidaridad con los Estados miembros sometidos a presiones específicas y el importante papel que debe desempeñar la nueva Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO).

Si bien ya en 2008-2009 la Comisión había presentado las propuestas relativas a la siguiente fase, los avances en las negociaciones fueron lentos, por lo que la adopción de esta «segunda fase» del SECA se produjo a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, pasando el acento de unas normas mínimas a un procedimiento común de asilo sobre la base de un estatuto de protección uniforme.

C. Principales instrumentos jurídicos vigentes y actuales intentos de reforma

Excepción hecha de la versión refundida de la [Directiva relativa a los requisitos de asilo](#), que entró en vigor en enero de 2012, el resto de versiones refundidas de actos legislativos no entraron en vigor hasta julio de 2013 ([Reglamento Eurodac](#), [Reglamento de Dublín III](#), [Directiva sobre las condiciones de acogida](#) y [Directiva sobre procedimientos de asilo](#)), por lo que su transposición se aplazó hasta mediados de julio de 2015, en el punto álgido de la crisis migratoria. En junio de 2014, el Consejo Europeo definió las [orientaciones estratégicas](#) de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia (artículo 68 del TFUE) para los años siguientes, sobre la base de la [Comunicación de la Comisión](#) de marzo de 2014 y partiendo de los avances conseguidos en el marco del Programa de Estocolmo. En dichas orientaciones se hace hincapié en que la transposición plena y la aplicación efectiva del SECA es una prioridad absoluta.

Atendiendo a la presión migratoria experimentada desde 2014, en mayo de 2015 la Comisión presentó la [Agenda Europea de Migración \(4.2.3\)](#), en la que se proponían varias medidas para hacer frente a dicha presión, en particular el enfoque de puntos críticos, implantado conjuntamente por la EASO, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (antes conocida como «Agencia Frontex») y la Agencia



de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) al objeto de trabajar sobre el terreno con los Estados miembros situados en primera línea para proceder rápidamente a la identificación, el registro y la toma de huellas dactilares de los migrantes. Dicho enfoque tiene asimismo por objeto facilitar la aplicación de los mecanismos de reubicación de emergencia de 160 000 personas necesitadas de protección internacional propuestos por la Comisión para ayudar a Italia y Grecia, que el Consejo adoptó los días [14 y 22 de septiembre de 2015](#) previa consulta al Parlamento. El Tribunal de Justicia mantuvo posteriormente esta decisión del Consejo en la [sentencia](#) de 6 de septiembre de 2017. Si bien la reubicación se plantea como un mecanismo que permite la puesta en práctica del principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad consagrado en el artículo 80 del TFUE, dicha reubicación se ha llevado a cabo en tasas [menores de lo esperado](#) y con lentitud.

En la Agenda Europea de Migración se prevén asimismo medidas complementarias para reformar el SECA que, tras ser presentadas en mayo y en julio de 2016 en sendos paquetes de propuestas legislativas, están examinando actualmente el Parlamento y el Consejo. Este conjunto de iniciativas legislativas tiene por objeto mejorar, entre otras cuestiones, el SECA, para lo cual propone reglamentos de aplicación directa en vez de directivas (a excepción de para las condiciones de acogida, caso en el que seguiría tratándose de una directiva que habría que incorporar a las legislaciones nacionales), y abarca los siguientes aspectos:

- las medidas para simplificar, aclarar y reducir los [procedimientos de asilo](#), ofrecer unas garantías comunes a los solicitantes de asilo, y garantizar unas normas más estrictas para combatir abusos, incluida una lista común de países de origen seguros, planteada en un primer momento como [reglamento aparte](#); el 25 de abril de 2018, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) del Parlamento aprobó el correspondiente [informe](#), que constituye el mandato de negociación;
- quién reúne los requisitos para obtener la protección internacional (véase la [Directiva relativa a los requisitos de asilo](#)), a fin de lograr una mayor convergencia de las tasas de reconocimiento y las formas de protección, incluyendo disposiciones más restrictivas para sancionar los movimientos secundarios de los solicitantes y llevar a cabo con carácter obligatorio revisiones del estatuto de protección aun en el caso de los refugiados reconocidos; el 15 de junio de 2017, la Comisión LIBE aprobó el correspondiente [informe](#), y el Parlamento y el Consejo llegaron a mediados de 2018 a un acuerdo provisional, pero este no recabó suficiente apoyo de los Estados miembros^[1];
- las [condiciones de acogida](#), que tienen como puntos más espinosos el periodo de espera previo a que los solicitantes de protección internacional tengan acceso al mercado laboral y el enfoque represivo de la Comisión al impedir a los solicitantes desplazarse a un Estado miembro que no sea competente para tratar su solicitud de asilo; el 25 de abril de 2017, la Comisión LIBE aprobó el [informe](#) sobre la propuesta, que recibió el 17 de mayo de 2018 el respaldo del Pleno en cuanto mandato para la apertura de negociaciones interinstitucionales; si bien el

[1]<https://www.consilium.europa.eu/media/37402/st15252-en18.pdf>



Parlamento y el Consejo llegaron a mediados de 2018 a un acuerdo provisional, las negociaciones entre el Parlamento y el Consejo están todavía en curso;

- la reforma del [Reglamento de Dublín](#), que establece criterios para determinar qué Estado miembro debe encargarse de examinar una solicitud de protección internacional (en principio, el primer país de entrada); en la propuesta se mantienen los actuales criterios del sistema de Dublín, aunque completándolos con un mecanismo de asignación correctora para aliviar la carga de los Estados miembros sometidos a una presión desproporcionada, por lo que la [propuesta de la Comisión de septiembre de 2015](#) de un reglamento relativo a un mecanismo de reubicación de crisis permanente en el marco del sistema de Dublín se halla bloqueada en el Consejo, de modo parecido a como la anterior [propuesta de modificación del Reglamento de Dublín](#) en lo que respecta a la disposición relativa al Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional de un menor no acompañado que no tenga parientes en el territorio de los Estados miembros se ha retirado para incluir su contenido en la actual propuesta de Dublín III; el 19 de octubre de 2017, la Comisión LIBE aprobó el correspondiente [informe](#), que recibió el respaldo del Pleno en cuanto mandato para la apertura de negociaciones interinstitucionales;
- la revisión de la [base de datos dactiloscópicos de asilo Eurodac](#) al objeto de ampliarla de modo que abarque los datos personales de los nacionales de terceros países que, sin solicitar protección internacional, hayan sido detectados permaneciendo de manera irregular en la Unión; permitir el acceso a la base de datos a efectos de aplicación de la ley, y tomar impresiones dactilares de los menores a partir de los seis años de edad para facilitar su rastreo y la reagrupación familiar; el Pleno dio luz verde a la Comisión LIBE para la apertura de negociaciones interinstitucionales basadas en su [informe](#) de 30 de mayo de 2017 sobre la propuesta; estas negociaciones con el Consejo comenzaron en septiembre de 2017, y el Parlamento y el Consejo llegaron en junio de 2018 a un acuerdo parcial provisional;
- la transformación de la EASO, agencia de apoyo de la Unión, en una [Agencia de Asilo de la Unión Europea](#) de pleno derecho que se encargue de facilitar el funcionamiento del SECA para garantizar la convergencia en la evaluación de las solicitudes de asilo en toda la Unión, así como para realizar un seguimiento operativo y técnico de la aplicación del Derecho de la Unión, en particular asistiendo a los Estados miembros en la formación de expertos nacionales; el Parlamento aprobó el [informe](#) sobre la propuesta el 8 de diciembre de 2016, y a mediados de junio de 2017 se llegó a un amplio acuerdo provisional con el Consejo; la Comisión presentó una [propuesta modificada](#) en septiembre de 2018 al objeto de dotar a la Agencia de Asilo de la Unión Europea de más personal, instrumentos y recursos económicos para garantizar que los Estados miembros puedan en todo momento contar con el apoyo operativo pleno de la Unión;
- el [Marco de Reasentamiento de la Unión](#), que establecería normas comunes en la Unión sobre la admisión de nacionales de terceros países, incluido el apoyo financiero a los esfuerzos en materia de reasentamiento en los Estados



miembros, a modo de complemento de los programas multilaterales y nacionales de reasentamiento *ad hoc* vigentes; la Comisión LIBE, que aprobó el [informe](#) sobre la propuesta el 12 de octubre de 2017, recibió el mandato de negociar con el Consejo.

La [Directiva de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal](#) en caso de afluencia masiva de personas desplazadas sigue vigente, pero sin que haya sido aplicada hasta la fecha, ni siquiera en el punto álgido de la crisis migratoria; lo más probable es que esto se deba tanto a su imprecisa redacción como a las tensiones entre los Estados miembros en el seno del Consejo en relación con el reparto de cargas.

D. Dimensión exterior

El [Enfoque Global de la Migración y la Movilidad](#) (EGMM) que la Comisión aprobó en 2011 constituye el marco general de la política de migración exterior y de asilo de la Unión, y define las modalidades de diálogo político y cooperación operativa de esta con terceros países, basadas en unas prioridades claramente definidas. Este Enfoque está firmemente anclado en la política exterior general de la Unión, incluida la cooperación al desarrollo, y tiene como principales objetivos organizar mejor la migración legal, prevenir y combatir la irregular, maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad, y fomentar la protección internacional.

En marzo de 2016, el Consejo Europeo y Turquía llegaron a un acuerdo para reducir la afluencia de migrantes irregulares hacia Europa a través de Turquía. Según la [Declaración UE-Turquía](#), todos los nuevos migrantes irregulares y solicitantes de asilo que hayan entrado desde Turquía en las islas griegas y cuyas solicitudes hayan sido declaradas inadmisibles deben ser retornados a Turquía, y, por cada sirio devuelto a Turquía desde las islas griegas, otro sirio debe ser reasentado desde Turquía a la Unión, a cambio de una mayor liberalización en materia de visados para los ciudadanos turcos y el pago de 6 000 millones de euros en el marco del Mecanismo para los refugiados en Turquía hasta que concluya 2018. Según el [informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración](#), presentado por la Comisión en mayo de 2018, la Declaración ha seguido desempeñando un papel fundamental para garantizar que el problema de la migración en el Mediterráneo Oriental se aborde de forma eficaz. No obstante, en el informe se señala que persisten carencias: en particular, la lentitud en la evaluación de las solicitudes de asilo en Grecia sigue frenando los retornos a Turquía.

A nivel mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad en septiembre de 2016 la [Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes](#), una declaración política que constituye un hito tendente a mejorar la manera en que la comunidad internacional da respuesta tanto a los desplazamientos masivos de refugiados y migrantes como a la prolongación de las situaciones de las personas que viven en condición de refugiados. Había, como consecuencia de ello, previsiones de aprobar en 2018 de dos pactos globales, uno para los refugiados y otro para los migrantes. La Declaración de Nueva York establece un marco de respuesta integral para los refugiados que contiene medidas concretas necesarias para aliviar las presiones sobre los países de acogida, mejorar la autosuficiencia de los refugiados,



ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros países, y apoyar las condiciones en los países de origen que permitan el regreso seguro y digno de los refugiados. Forma parte del seguimiento de esta Declaración de Nueva York de 2016 que el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados proponga un pacto mundial sobre los refugiados en su informe anual a la Asamblea General en 2018.

En el periodo parcial de sesiones de abril de 2018, [el Parlamento sostuvo que la Unión y los Estados miembros debían desempeñar un papel de liderazgo](#) en las conversaciones en curso a nivel mundial al objeto de acordar ambos pactos, en particular ante la decisión de los Estados Unidos de retirarse de las negociaciones.

E. Fondos disponibles para políticas de asilo

El principal instrumento de financiación en materia de asilo en el presupuesto de la Unión es el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), cuya dotación para el periodo 2014-2020 fue aumentada de 3 310 a 6 600 millones de euros. La Comisión propone que, en el próximo presupuesto a largo plazo de la Unión para el periodo 2021-2027, se incremente una vez más esta financiación en el nuevo Fondo de Asilo y Migración en un 51 %, hasta alcanzar los 10 400 millones de euros, entre otras cosas para reforzar y desarrollar todos los aspectos del SECA, incluida su dimensión exterior. Otros instrumentos de financiación de la Unión, como el Fondo Social Europeo (FSE) (2.3.2), el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD, por sus siglas en inglés) (2.3.9) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (3.1.2), asignan asimismo fondos, principalmente para contribuir a la integración de los migrantes y refugiados, aunque el porcentaje de fondos que les corresponde no está contabilizado por separado en las líneas presupuestarias, por lo que se trata de una cuestión que no está clara.

Del mismo modo, la dotación para la EASO, próximamente Agencia de Asilo de la Unión Europea, para el periodo 2014-2020, en un primer momento de 109 millones de euros, ha pasado a ser de 456 millones. Con vistas a que en el futuro se halle en disposición de prestar apoyo operativo pleno en materia de procedimientos de asilo, la Comisión ha propuesto que su presupuesto para el periodo 2021-2027 sea de 1 250 millones de euros.

Al margen del marco financiero plurianual (MFP) —pero dentro del presupuesto de la Unión—, existen fondos fiduciarios para medidas externas, como el Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África (1 800 millones de euros), para ayudar a países de este continente en materia de gestión de la migración y control de las fronteras; el Fondo fiduciario regional de la Unión Europea (500 millones de euros) creado en respuesta a la crisis siria, y el Mecanismo para los refugiados en Turquía (3 000 millones de euros en el periodo 2016-2017, y el mismo importe en el periodo 2018-2019).

Por último, fuera del presupuesto de la Unión, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) (30 500 millones de euros, 2 200 millones de los cuales se han destinado como contribución al Fondo Fiduciario de Emergencia para África) se centra en la erradicación de la pobreza y la consecución de la Agenda 2030 de Desarrollo



Sostenible, pero estos últimos años se ha estado usando cada vez en mayor medida para financiar la respuesta a las cuestiones migratorias.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento siempre se ha manifestado decididamente a favor de un sistema europeo común de asilo de conformidad con los compromisos jurídicos de la Unión, además de pedir que disminuya la migración irregular y se proteja a los grupos vulnerables.

La [Resolución del Parlamento, de 12 de abril de 2016](#), sobre la situación en el mar Mediterráneo y necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración proporciona una visión de conjunto de las principales posiciones y preocupaciones expresadas por el Parlamento Europeo en materia de asilo.

El Parlamento ha pedido procedimientos fiables y equitativos, ejecutados con eficacia y basados en el principio de no devolución, y ha destacado la necesidad de evitar una reducción de los niveles de protección y calidad de la acogida y de distribuir mejor la carga de los Estados miembros situados en las fronteras exteriores de la Unión. El Parlamento Europeo ha pedido en reiteradas ocasiones a los Estados miembros que utilicen las posibilidades existentes para facilitar visados humanitarios y considera que las personas que tratan de obtener protección internacional deben poder solicitar un visado humanitario europeo a cualquier consulado o embajada, por lo que pide que se modifique el Código sobre visados de la Unión.

En opinión del Parlamento, hacen falta más medidas para garantizar que el Sistema Europeo Común de Asilo pase a ser verdaderamente uniforme, siendo necesaria una evaluación exhaustiva de su aplicación. El Parlamento ha señalado la importancia que reviste el reconocimiento mutuo por los Estados miembros no solo de las decisiones de concesión de asilo negativas, sino también de las positivas.

También ha hecho hincapié en que el internamiento de solicitantes de asilo solo podrá practicarse en circunstancias excepcionales claramente definidas y en que debe existir una vía de recurso judicial, y respaldó la creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

Por lo que respecta a las relaciones con terceros países en el marco del [Enfoque Global de la Migración y la Movilidad](#), el Parlamento pidió que se redoblaran los esfuerzos de creación de capacidades y las actividades de reasentamiento, los cuales deberían llevarse a cabo de forma conjunta con terceros países que alberguen grandes contingentes de refugiados. El Parlamento expresó la opinión de que la cooperación con terceros países debería centrarse en abordar y eliminar las causas profundas de los flujos irregulares hacia Europa.

Además, el Parlamento puede presentar un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia, instrumento con el que se lograron buenos resultados (véase la [sentencia de 6 de mayo de 2008](#)) al objeto de obtener la anulación de las disposiciones relativas a las modalidades de adopción de la lista común de terceros países considerados como países de origen seguros y terceros países europeos seguros previstas en la Directiva 2005/85/CE del Consejo.



Más información sobre este tema:

- [Migración en Europa](#)
- [La crisis migratoria en Europa](#)
- [La política de inmigración de la Unión](#)

Ina Sokolska
05/2019

