

MARCO JURÍDICO DEL DERECHO DE ASILO Y REFUGIO DE LA UNIÓN EUROPEA

*Mtra. Lourdes Marleck Rios Nava**

Sumario:

I. Introducción; II. Evolución del derecho de asilo y refugio en la Unión Europea; III. Derecho de asilo y refugio; IV. Crisis migratoria en la Unión Europea; V. Conclusiones; VI. Bibliografía.

I. Introducción

El presente trabajo tiene por objeto establecer el marco jurídico de la Unión Europea en materia de asilo, refugio y protección subsidiaria, para demostrar si existen normas comunitarias en las materias anteriormente señaladas y si son eficaces. Por lo que se hará un análisis de la evolución de la política migratoria en la Unión Europea, se estudiarán y confrontarán las figuras asilo y refugio; las normas que se encuentran en diferentes Directivas de la Unión Europea y la crisis migratoria actual de la Unión Europea para establecer el marco jurídico, verificar como están reguladas las figuras, los requisitos de otorgamiento de certificados de reconocimiento de asilo, refugio y protección subsidiaria.

Dentro de la competencia de la Unión Europea se encuentran los flujos migratorios de nacionales de Estados no miembros de la Unión, situación que en los últimos años del 2015 al 2018 ha generado un problema para los Estados miembros, ya sea por la llegada masiva de nacionales de terceros Estados o por el otorgamiento de asilos o reconocimientos de refugio o certificados de protección subsidiaria.

Con la llegada masiva de migrantes se ha desestabilizado la cohesión de la Unión Europea, toda vez que no se ha logrado establecer un marco normativo migratorio comunitario eficiente que haga frente a la actual situación de inmi-

* Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Profesora por oposición de la Cátedra Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho; Profesora de medio tiempo y de ayudantía del Seminario de Derecho Internacional de la UNAM.

grantes al territorio de la Unión. Dado el aumento de nacionales de terceros Estados refugiados en la Unión Europea, situación derivada de la crisis entre Siria y Libia, se ha generado como consecuencia el desplazamiento de personas y de la entrada de inmigrantes irregulares y el tráfico de personas que esto representa. Dichas situaciones han puesto de manifiesto que los Estados de la Unión deberán establecer mecanismos para manejar los movimientos migratorios, evitar se violen derechos humanos de los inmigrantes y no se quebranten los principios y pilares de la Unión Europea.

El Consejo Europeo de Sevilla de 2002 estableció la necesidad de lograr el equilibrio basado en tres políticas: integración de los inmigrantes en situación regular; una política de asilo; y adoptar una posición común en materia de inmigración irregular.¹

II. Evolución del derecho de asilo en la Unión Europea

1 Desarrollo de la regulación del asilo en Europa

El proceso de evolutivo de la Unión es resultado de una serie de tratados que han establecido los compromisos, obligaciones y competencias de la Unión Europea, de los Estados miembros en vía de coordinación y los que han sido reservados a los Estados.

En primer lugar, con el establecimiento del mercado común constituido en la Unión Europea por el Acta Única Europea de 1986 se plantearon cuatro libertades; de las que la libre circulación de personas fue trascendental, ya que el derecho de libre movimiento dentro de la Unión Europea trajo un cambio en su residencia.

Los Estados quisieron acelerar y motivar la libre circulación de personas con la firma del Acuerdo Schengen el 19 de junio de 1990, “[...] este Convenio significa el reconocimiento efectivo de la libre circulación de todas las personas comunitarias y no comunitarias. Se instituye así el concepto de frontera exterior común [...] el sistema de visados Schengen, válidos para circular libremente en el ámbito geográfico de los países miembros; se establece una regulación sobre asilo singularizado al Estado responsable de la tramitación”.²

¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla 21 y 22 de junio de 2002 [en línea], <<https://www.consilium.europa.eu/media/20922/72639.pdf>>, [consulta: 17 de octubre, 2017].

² DIEZ MORENO, Fernando, *Manual de Derecho de la Unión Europea*, 3a. ed., Navarra, Thom-

Actualmente son 26 los Estados miembros del Acuerdo Schengen, que reconocen fronteras externas, que deben fortalecer, y han eliminado las fronteras internas en las que las personas pueden transitar sin la necesidad de presentar sus documentos de identificación. Cabe aclarar que Reino Unido, Irlanda del Norte, Bulgaria, Rumania y Croacia, no son parte del Acuerdo.

Posteriormente en Europa en el Tratado de Maastricht de 1992 se reconoció la libre circulación de personas como una garantía, en el Artículo 3, apartado 2 se dispone: “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 las personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”.³

En este contexto se comenzaron a incluir en la legislación comunitaria estas materias de migración. El primer instrumento que reguló un “espacio de libertad, seguridad y justicia” de la Unión Europea fue el Tratado de Ámsterdam firmado el 2 de octubre de 1997, en el Artículo 1 inciso 5) en él se establece: “La Unión tendrá los siguientes objetivos: [...] mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia”.⁴

Posteriormente el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 13 de diciembre de 2007, en el artículo 67 establece:

La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia, dentro de los derechos fundamentales y dentro de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados Miembros: 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 los Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países.⁵

son-Civitas, 2005, p. 425.

³ MANGAS MARTÍN, Araceli, *Tratado de la Unión Europea. Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea*, 19a. ed., Madrid, Tecnos, 2015, p. 46.

⁴ El Tratado de Ámsterdam fue modificado por el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007.

⁵ MANGAS MARTÍN, Araceli, *op. cit.*, p. 118.

Al delimitarse el espacio de libertad, seguridad y justicia se eliminaron las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea, de tal modo que el control de las personas se ha trasladado a las fronteras exteriores y por esta razón las instituciones comunitarias han adoptado medidas para el eficaz control de personas en el cruce de las fronteras externas.⁶

Lo más relevante para la determinación de una política comunitaria sobre inmigración y asilo consistió en que el Consejo Europeo celebró una sesión especial en Tampere, en la que dispuso la necesidad de desarrollar una política migratoria común de la Unión Europea que consistió en la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo; denominado SECA por sus siglas; basado en el trato justo de los nacionales de terceros países; y la gestión de flujos migratorios.⁷ El sistema común de asilo se basó en una política de inmigración legal y la lucha contra la inmigración ilegal.

En el año 2000 se emitió la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aún vigente; cuyo preámbulo señala que la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la solidaridad y que se basa en los principios de la democracia y del Estado de derecho.

El Artículo 18 de la Carta determina el primer fundamento del derecho de asilo en el ámbito comunitario al disponer textualmente: “Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”.⁸

En 2003 con el Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea se regularon las siguientes cuestiones en materia migratoria: El artículo 77 establece que la Unión desarrollará una política basada en: “la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores”.

⁶ Vid MARTÍNEZ GOIG, Juan Manuel, “Inmigración, asilo y refugio ante los retos actuales de la política exterior europea”, en *Revista de Derecho de la UNED (RDUNED)*, núm. 18, España, 2016, p. 57.

⁷ Cfr. Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, celebrada el 15 y 16 de octubre de 1999. PARLAMENTO EUROPEO, Consejo Europeo de Tampere [en línea], <www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm#top>, [consulta: 17 de octubre, 2017].

⁸ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 18 de diciembre, 2000 [en línea], <www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf>.

El Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea establece que se desarrollarán medidas relativas a: la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración; los controles a los que se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores; las condiciones en las que los nacionales de terceros países podrán circular libremente por la Unión durante un corto período y la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores.⁹

El fundamento jurídico de una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal se encuentra en el artículo 78 del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea; así mismo es el marco regulatorio del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).¹⁰

Los lineamientos para la gestión eficaz de los movimientos migratorios se determinan en el artículo 79 del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea; finalmente, en el artículo 80 del mismo Tratado se establece que las políticas de asilo e inmigración se rigen por el principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, se encuentra también lo relativo al aspecto financiero, el artículo 80 señala¹¹ textualmente: “Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio”.¹²

Posteriormente se estableció el Programa de la Haya 2004-2009, en el que se reconoció la importancia de la migración legal en la Unión Europea para el progreso económico lo que sirvió de base a la Comisión Europea para la elaboración de un plan de política de migración legal, que considerara las reglas para admitir a nacionales de terceros Estados.

III. Derecho de asilo y refugio

La palabra asilo nace de un vocablo griego, “[...] ásydon que significa aquello que no puede ser capturado o sitio inviolable, lo que implica una protección a la persona perseguida y, a su vez, un lugar donde pueda sentirse segura”.¹³

⁹ Vid MANGAS MARTÍN, Araceli, *op. cit.*, p. 122.

¹⁰ *Ibidem*, p. 124.

¹¹ Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli, *op. cit.*, p. 124 y 125.

¹² Diario oficial de la Unión Europea, C 326, 26 de octubre, 2012.

¹³ KAHALE CARRILLO, Djamil Tony, *El nuevo sistema de derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, Santiago de Compostela, Andavira, 2017, p. 70.

Por la figura jurídica del asilo “[...] generalmente llamado derecho de asilo, se entiende la protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas o persecuciones de las Autoridades de otro Estado o incluso por personas o multitudes que hayan escapado al control de dichas Autoridades”.¹⁴

En México la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político en su artículo 2o., establece que asilado es el extranjero que se coloque en alguno de los supuestos del artículo 61, que a la letra dice: “Todo extranjero que encuentre en peligro su vida, su libertad o seguridad por ideas o actividades políticas directamente relacionadas con su perfil público, y carezca de la protección de su país, podrá solicitar el otorgamiento de asilo político ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, sus delegaciones localizadas fuera del Distrito Federal o la Representación, según corresponda”.¹⁵

El asilo es una figura jurídica que implica la protección de un Estado distinto a la nacionalidad del asilado, que pretende proteger a la persona que por distintos motivos como: persecuciones políticas, por razones de raza, religión o problemas internos en su Estado de origen ponen en peligro su vida o su libertad.

A la par del asilo se encuentra la figura del refugio que, aunque tienen sus diferencias, las normas de los diferentes Estados y de la comunidad internacional a través de distintos tratados los han vinculado de tal forma que empiezan a confundirse en muchos casos.¹⁶

Por lo que respecta al refugio, la doctrina ha señalado “[...] que esta institución, aunque no se denomine asilo, es un determinado grado de asilo”.¹⁷

¿Qué se entiende por refugio? El artículo primero de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados firmado el 28 de julio de 1951, dispone que el término “refugiado” se aplicará a toda persona que:

[...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de

¹⁴ DIEZ DE VELAZCO, Manuel, *Instituciones de derecho internacional público*, 17a. ed., Madrid, Tecnos, 2009, p. 626.

¹⁵ Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de octubre, 2014.

¹⁶ *Vid* DIEZ DE VELAZCO, Manuel, *op. cit.*, p. 627.

¹⁷ KAHALE CARRILLO, Djamil Tony, *op. cit.*, p. 71.

nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.¹⁸

Esta definición es confusa, ya que uno de los supuestos que originan el refugio y que es regulado en la Convención de Ginebra de 1951, se refiere las opiniones políticas; y la denominación de “opiniones políticas” es lo que genera ese desconcierto en los términos.

El origen del refugio se remonta al éxodo que se presentó en Europa después de la Segunda Guerra Mundial entre 1939 y 1945, fecha en que se produjo un gran movimiento migratorio que huía de los países de Europa central y oriental hacia los países de Europa occidental. Lo que motivó a la Comunidad Internacional a celebrar la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados¹⁹ que se analizará más adelante.

El derecho de asilo en la Unión Europea tiene su origen en la Política Común de Asilo, misma que tiene su fundamento jurídico en los artículos: 67, apartado 1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el que se garantiza una política común de asilo basada en el principio de solidaridad entre los Estados miembros y de que sea equitativa entre los nacionales de terceros Estados; y en el artículo 78 del mismo tratado, que en su apartado 1, señala el carácter comunitario de la política en materia de asilo, basada en la protección internacional y en garantía al respeto del principio de no devolución, y en su apartado 2 se detalla la adopción de un Sistema Europeo Común de Asilo.

1. Principios de la política común de asilo de la Unión Europea.

Los principios referentes al asilo en la Unión Europea son los siguientes:

- Principio de solidaridad.
- Principio de equidad entre los nacionales de terceros estados.
- Principio de protección internacional.
- Principio de no devolución.

¹⁸ Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio, 1951.

¹⁹ CASANOVAS, Oriol, *et al.*, *Convenio de derecho internacional público*, 5a. ed., Madrid, Tecnos, 2016, p. 289.

2. Instrumentos jurídicos en el ámbito de inmigración de la Unión Europea.

A continuación se analizarán los instrumentos jurídicos más importantes en el desarrollo de la regulación en materia de inmigración en la Unión Europea:

2.1. Directiva 2003/109/CE relativa al Estatuto de los nacionales de terceros Estados reconocidos como residentes de larga duración.

Esta Directiva publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 23 de enero de 2004, estableció el estatuto de los nacionales de Estados distintos a los de la Unión Europea que tuvieran reconocida la calidad de residentes de larga duración.

Este documento fue emitido por el Consejo Europeo y establece los requisitos para la obtención y pérdida del estatus de residente de larga duración a los nacionales de terceros países, ajenos a la Unión Europea, quienes para adquirir esta calidad deben: residir ininterrumpida y legalmente en un Estado de la Unión Europea por lo menos cinco años, probar que poseen recursos económicos fijos y regulares para su manutención y la de su familia, cuentan con un seguro de enfermedad y deberán solicitarlo a la autoridad nacional del Estado de la Unión Europea, en que se encuentran que en caso de aprobar la solicitud extenderá a los solicitantes aprobados un permiso de residencia de cinco años que puede ser renovado.

La calidad de residentes de larga duración se puede perder si: se prueba que fue adquirida por medio de actos fraudulentos, la persona puede ser expulsada por vulnerar el orden público o la Seguridad Nacional, o por permanecer fuera de la Unión Europea por más de doce meses.

Esta Directiva también establece los derechos de los residentes de larga duración, nacionales de Estados no miembros de la Unión Europea y los ámbitos en los que gozan de igualdad de trato con los ciudadanos de la Unión Europea.

La Directiva fue modificada en 2011 para extender los beneficios a refugiados o apátridas. Define las condiciones que se aplican a los residentes de larga duración si desean trasladarse a otro Estado de la Unión Europea o cambiar el lugar de su residencia dentro de la Unión.

2.2 Directiva 2003/86/CE Reunificación familiar.

La Directiva de Reunificación familiar número 2003/86/CE del Consejo Europeo, de fecha 22 de septiembre de 2003, cuyo objetivo es determinar las nor-

mas comunes en materia del derecho a la reagrupación familiar y que permite a los miembros de la familia de los nacionales de un Estado que no sea parte de la Unión Europea que se reúnan con los residentes en el Estado de la Unión Europea donde estos residen.

El beneficio de la reagrupación familiar: el cónyuge del interesado, los hijos menores de la pareja que reside en el territorio de la Unión Europea, los hijos adoptados, en algunos casos padre y madre del nacional extranjero y, por último, hijos mayores de edad solteros.

2.3 Veinte directrices sobre el retorno forzoso del Consejo de Europa de 2005.

El 4 de mayo de 2005, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó veinte directrices sobre el retorno forzoso contenidas en el Acuerdo Schengen, que reconocen el retorno de los nacionales de terceros Estados. Es necesario señalar que el retorno es un acto normativo dirigido a los nacionales de terceros países que no cumplen, o han dejado de cumplir, las condiciones de entrada, de conformidad con el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

2.4 Directiva 2005/85/CE sobre normas mínimas para conceder o retirar la condición de refugiado.

La Directiva emitida por el Consejo Europeo el 1 de diciembre de 2005, en la que determinó los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

2.5 Pacto europeo sobre inmigración y asilo.

El Pacto europeo sobre inmigración y asilo fue adoptado por el Consejo Europeo el 16 de octubre de 2008, en él se estableció el compromiso de la Unión Europea y de sus Estados miembros de llevar a cabo una política justa, efectiva y coherente para enfrentar los desafíos relacionados con la migración.

El Pacto es el inicio de la política común de inmigración, basada en el principio solidaridad entre los Estados miembros de la Unión Europea y el compromiso de cooperación con terceros países de los cuales fueran nacionales los inmigrantes y los asilados.

Se establece no solo la gestión adecuada de los flujos migratorios, en interés no solo de los países de acogida, sino también de los países de origen y de los propios migrantes.

2.6 Directiva 2008/115/CE sobre el retorno de los nacionales de terceros Estados en situación irregular.

La Directiva²⁰ fue adoptada por el Parlamento y el Consejo Europeos el 16 de diciembre de 2008, dispone normas y procedimientos comunes dirigidos a los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Es conocida como la directiva sobre el retorno Acuerdo Schengen relativo a la entrada, permanencia y expulsión del territorio de la Unión.

La Directiva proporciona la siguiente definición de retorno: “[...] implica el proceso de vuelta no exclusivamente al país de origen sino también al país de tránsito o a otro tercer país, ya sea de manera voluntaria o forzada”.²¹

El artículo 6 de la Directiva señala que los Estados de la Unión podrán emitir una resolución de retorno: “Los Estados miembros dictarán una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio”. El plazo del retorno será de conformidad al artículo 7, de la Directiva de 7 a 60 días, pero el nacional del tercer estado puede anticipar el retorno voluntariamente.

En caso de que se concluya el plazo y el extranjero permanezca dentro de la Unión, de conformidad con el artículo 8, los Estados pueden emitir una resolución de expulsión: “Los Estados miembros podrán adoptar por separado una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se ordene la expulsión”. En el mismo artículo se reconoce el derecho del Estado de utilizar, como último recurso, medidas coercitivas para llevar a cabo la expulsión de un nacional de un tercer país que se oponga a su expulsión, tales medidas serán proporcionadas y la fuerza ejercida no irá más allá de lo razonable.

La Directiva también determina que el retorno respecto de un menor no acom-

²⁰ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo 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, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 24 de diciembre, 2008 [en línea], <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32008L0115>>.

²¹ FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa, “La directiva sobre el retorno de los inmigrantes en situación irregular”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 33, Madrid, 2009, p. 465.

pañado se realizará siempre en interés superior del niño. En el artículo 11 de la Directiva se establece que: “[...] las decisiones de retorno deberán ir acompañadas de una prohibición de entrada” que no excederá de 5 años.

Finalmente en el artículo 15 se determina que los Estados miembros podrán mantener internados a los extranjeros que sean objeto de procedimientos de retorno únicamente a fin de prepararlo o llevar a cabo el proceso de expulsión, especialmente cuando haya riesgo de Fuga. El internamiento se llevará a cabo en centros de internamiento especializados distintos a los centros penitenciarios.

2.7 Directiva 2009/52/CE sobre Sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.

El Consejo Europeo emitió esta Directiva²² que tiene por objeto la lucha contra la llamada inmigración ilegal, por la que se establecen normas mínimas, las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de trabajadores en situación irregular.²³

En el artículo primero de la Directiva establece la prohibición del empleo de extranjeros que se encuentren en situación irregular, con el fin de combatir la inmigración ilegal. Establece las sanciones aplicables a los empleadores que no respeten dicha prohibición. Es importante mencionar que los Estados miembros quedan libres de adoptar o mantener sanciones internas para los empleadores que contraten a personas irregulares en la Unión Europea.

El empleo ilegal es definido por el artículo 2 como: “[...] la contratación de un nacional de un tercer país en situación irregular”. Este tipo de relación fuera de la ley puede presentarse cuando el extranjero no cumpla las condiciones necesarias para permanecer o residir en dicho Estado miembro; por lo que no puede ser empleado en términos de la ley, ya que ese empleo se consideraría ilegal.

Las obligaciones relativas a los empleadores son establecidas en el artículo 4, se refieren a exigir a todo nacional de un tercer país que obtenga, antes de

²² Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de junio, 2009 [en línea], <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32009L0052>>.

²³ TERRÓN I CUSI, Anna, “La movilidad de personas en un mundo global: repensando la política migratoria de la Unión Europea”, en Nicolás Alonso Moreda, *et al.*, *Cuestiones actuales de la Unión Europea*, Navarra, Aranzadi, 2015, p. 51.

ser contratado, un permiso u otra autorización de residencia válido; conservar, al menos durante el período de empleo, copia o registro del permiso u otra autorización de residencia válido, para una posible inspección de las autoridades competentes de los Estados miembros y notificar a las autoridades competentes designadas por dichos Estados sobre del inicio del empleo de todo nacional de un tercer país en el plazo fijado por cada Estado miembro.

Las sanciones son reguladas en el artículo 5 de la Directiva y serán impuestas por los Estados a los empleadores que contraten a trabajadores en situación irregular. Las sanciones deberán ser efectivas y proporcionadas a los empleadores.

Dichas sanciones pueden abarcar: sanciones económicas, que se incrementarán según el número de nacionales de un tercer país empleados ilegalmente; y el pago de los gastos de retorno de los nacionales de un tercer país empleados ilegalmente en relación con los cuales se lleve a cabo un procedimiento de retorno. La Directiva prevé una reducción de las sanciones económicas cuando el empleador sea una persona física que contrate a un nacional de un tercer país en situación irregular en el ámbito particular y no se dan condiciones de trabajo especialmente abusivas.

2.8 Directiva 2011/98/UE de 2011 sobre el procedimiento para solicitar permiso de residencia para trabajo.

El Parlamento y el Consejo Europeos adoptaron la Directiva el 13 de diciembre de 2011, que establece un procedimiento de solicitud de un permiso único que autorice a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea. Establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro de la Unión Europea.

Esta Directiva aplica a los nacionales de terceros Estados que soliciten la residencia en un Estado miembro de la Unión con el fin de trabajar. Una vez que sea otorgado el permiso de residencia para trabajo, los trabajadores de terceros países gozarán de igualdad de trato con los trabajadores nacionales.

El artículo tercero de la Directiva determina que no se podrá otorgar el permiso de residencia a las personas que estén desplazadas. La decisión de expedición, modificación o renovación del permiso único constituirá un acto administrativo del Estado y esta resolución incluirá, además del permiso de residencia, el permiso de trabajo, de conformidad con el artículo 4 de la Directiva en comento.

En el artículo 8 de la Directiva se establecen garantías procesales, ya que la decisión por la que se niegue una solicitud de expedición, modificación o renovación del permiso único o por la que se retire el permiso único deberá notificarse por escrito.

El permiso único habilitará a su titular, durante su período de validez, a entrar y residir en el territorio del Estado miembro que haya expedido el permiso; gozar de libre acceso y circulación en todo el territorio del Estado miembro de expedición, dentro de los límites previstos por el derecho nacional; y ejercer la actividad específica autorizada de conformidad con el artículo 11 de la Directiva.

La igualdad de trato de los trabajadores nacionales de terceros Estados es regulado por el artículo 12, se refiere a que en el Estado miembro de la Unión Europea en que residan, se garantizarán derechos respecto a: las condiciones laborales en materia de salario y despido; temas de salud y seguridad; libertad de asociación, de afiliación y participación en una organización de trabajadores o empresarios o en cualquier organización profesional.

También tendrá derecho a la educación y formación profesional; derechos de la seguridad social y beneficios fiscales, siempre que el trabajador tenga su residencia fiscal en el Estado miembro de que se trate, así mismo tendrá acceso a los bienes, además gozará del Derecho a la vivienda; servicios de asesoría ofrecidos por las oficinas de empleo.

2.9 Directiva 2014/36/UE sobre trabajadores temporeros de 2014.

El Parlamento y el Consejo Europeos emitieron el 26 de febrero de 2014, la Directiva sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporales.

Los objetivos principales de esta Directiva son: la gestión efectiva de los movimientos migratorios relativas a los trabajadores temporales que realizarán un empleo, además de regular las mínimas condiciones de trabajo que aseguren una vida digna; establece normas de admisión y estancia, así como los derechos de dichos trabajadores.

3 Instrumentos jurídicos en materia de asilo y refugio

Los instrumentos jurídicos en materia de asilo en la Unión Europea que regulan el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) está integrado por el regla-

mento de Dublín que determina qué Estado debe conceder o no la protección de Asilo y por el Reglamento EURODAC, las prácticas de aplicación de estas normas varían de Estado a Estado.²⁴

3.1 Reglamento de Dublín.

El Sistema Europeo Común de Asilo es regido por el reglamento de Dublín contenido en el Reglamento (CE) núm. 343/2003²⁵ del Consejo Europeo del 18 de febrero de 2003, publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* del 25 de febrero del 2003, que determina al Estado responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer Estado.

En la reunión especial del Consejo Europeo realizada en Tampere en 1999, surgió el Sistema Europeo Común de Asilo, en dicho acto se acordó: “[...] trabajar con vistas a la creación de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951, completada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967, garantizando con ello que ninguna persona sea repatriada a un país en el que sufra persecución, lo que significa que se observe el principio de no devolución”.²⁶ Los Estados miembros de la Unión Europea, al respetar dicho principio son considerados Estados comprometidos en la seguridad de los nacionales de terceros países.

El principio *non refoulement* obliga al Estado a: “[...] la no devolución de las personas a países donde su vida o libertad se encuentren amenazadas [...] no obliga al Estado a asilar, despliega una eficacia protectora fundamental en la medida en que los Estados, al menos deberán acoger provisionalmente al refugiado o solicitante de asilo, mientras analizan su solicitud y hasta que le den una respuesta definitiva a su petición o un tercer Estado quiera hacerse cargo del mismo”.²⁷

²⁴ Cfr. TERRÓN I CUSI, Anna, *op. cit.*, p. 52.

²⁵ Reglamento (CE) Núm. 343/2003 del Consejo de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. (Reglamento de Dublin II), *Diario Oficial de la Unión Europea*, 25 de febrero, 2003 [en línea], <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32003R0343>>, [consulta: 19 de octubre, 2017].

²⁶ *Ibidem*, Considerando número 2, Reglamento (CE) Núm. 343/2003 del Consejo Europeo.

²⁷ ANTÓN GUARDIOLA, Carmen, “El asilo y el refugio en la Unión Europea”, en: Jaume Ferrer Lloret, *Protección de personas y Grupos vulnerables. Especial referencia al derecho interna-*

El Sistema Europeo Común de Asilo está acorde a los Tratados internacionales en la materia de refugiados de la Unión Europea.

El Reglamento de Dublín en su artículo 2 define a refugiado como: “[...] cualquier nacional de un tercer país que puede acogerse al estatuto definido por la Convención de Ginebra y es admitido a residir como tal en el territorio de un Estado miembro”.²⁸

Por lo que respecta al análisis de la solicitud de asilo presentada, el artículo 3 del Reglamento de Dublín, establece que los Estados miembros examinarán toda solicitud de asilo instaurada por un nacional de un tercer país a cualquiera de ellos, ya sea en la frontera o en su territorio, dicha solicitud será examinada por un solo Estado, aquel que recibió la solicitud por primera vez. Por otro lado, de conformidad con el artículo 10 del Reglamento de Dublín: “Si el solicitante hubiera vivido durante periodos por lo menos de cinco meses en varios Estados miembros, el Estado en que haya transcurrido el más reciente de dichos períodos será responsable del examen de la solicitud de asilo”.²⁹

El Reglamento de Dublín regula la preservación de la unidad familiar, reconoce el derecho a los menores no acompañados de presentar la solicitud del asilo en cualquier Estado de la Unión Europea, la cual será analizada en el Estado en el que dicho menor tenga algún familiar, de conformidad con el artículo 6.

Cuando el solicitante de asilo ha cruzado la frontera de un Estado miembro de la Unión Europea de forma irregular por vía terrestre, marítima o aérea, procedente de un tercer Estado, el Estado miembro en el que haya entrado será responsable del examen de la solicitud de asilo, de conformidad con el artículo 10.

3.2 El Reglamento Eurodac.

El Reglamento núm. 2725/2000³⁰ del Consejo Europeo adoptado el 11 de diciembre del 2000, es relativo a la formación y funcionamiento del Eurodac, que se refiere a dactiloscopia europea, un sistema de comparación de las impresiones o huellas dactilares de los solicitantes de asilo y algunas categorías de inmigrantes irregulares.

cional y europeo, Valencia, Triant lo Branch, 2008 (Tirant monografías, 526), p. 65.

²⁸ Artículo 2, Reglamento (CE) Núm. 343/2003 del Consejo Europeo, *op. cit.*

²⁹ Artículo 10, Reglamento (CE) Núm. 343/2003 del Consejo Europeo, *op. cit.*

³⁰ Reglamento (CE) Núm. 2725/2000 del Consejo de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 15 de diciembre, 2000 [en línea], <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32000R2725>>, [consulta: 18 de octubre, 2017].

Este sistema facilita la aplicación del Reglamento Dublín, para la comparación de las impresiones dactilares –Convenio de Dublín–, en el artículo cuarto del Reglamento se establece que los Estados miembros de la Unión Europea tomarán “[...] las impresiones dactilares de todos los dedos del solicitante de asilo mayor de 14 años y las transmitirán la Unidad Central los datos”.

La Comisión Europea creó esa Unidad Central encargada de administrar la base de datos concentrada. Los datos se conservarán en la base central durante diez años de conformidad con el artículo 6 del Reglamento, con el objeto de determinar qué Estado de la Unión Europea es responsable del examen de una solicitud de asilo.

Además, el artículo 11 señala que dichos datos servirán para comprobar si un extranjero que se encuentre ilegalmente en un Estado miembro de la Unión Europea ha presentado anteriormente una solicitud de asilo en otro Estado miembro, de lo que se desprende que el Sistema Eurodac tiene como finalidad identificar a los solicitantes de asilo y a aquellos que crucen irregularmente las fronteras exteriores de la Unión.

La importancia del Eurodac radica en que los datos resguardados en la Unidad Central y otros criterios son esenciales para que el Estado de trámite a la solicitud de asilo de conformidad con el Reglamento de Dublín.

3.3 Directiva 2004/83/CE sobre el reconocimiento de refugiados o personas que requieren otro tipo de protección internacional.

La Directiva 2004/83/CE emitida por el Consejo Europeo fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 30 de septiembre de 2004, en ella se establecen las normas mínimas referentes a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros Estados o apátridas como refugiados o personas que requieren otro tipo de protección internacional.

En el artículo 2 de esta directiva se define la figura de refugiado, de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951:

[...] 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, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o apátrida que, hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual por los mismos motivos que los mencionados, no puede o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él.³¹

³¹ *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 304, 30 de septiembre, 2004.

La figura de persona con derecho a protección subsidiaria es definida en el artículo 2, de la Directiva en los siguientes términos:

[...] nacional de un tercer país o apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto del cual se den motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida, al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves definidos en el artículo 15, y al que no se le aplican los apartados 1 y 2 del artículo 17, y que no puede o, a causa de dicho riesgo, no quiere acogerse a la protección de tal país.³²

Esta Directiva 2004/83/CE, ya no está vigente y fue sustituida por la Directiva 2011/95/UE que se analizará a continuación.

3.4 Directiva 2011/95/UE Estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria.

Mediante esta Directiva adoptada por el Parlamento y el Consejo Europeos el 13 de diciembre de 2011, publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* del 20 de diciembre del 2011, establece normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional.

Es un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria. En el considerando número 24 de la Directiva se establece que es necesario introducir criterios comunes para reconocer a los solicitantes de asilo la calidad de refugiados en el sentido del artículo 1 de la Convención de Ginebra.

Lo innovador de esta Directiva es el derecho de que todo Estado de la Unión Europea podrá mantener normas más favorables a las comunitarias establecidas por esta Directiva, ya que en su artículo 3 establece: “[...] los Estados miembros podrán introducir o mantener normas más favorables para determinar quién reúne los requisitos para ser reconocido como refugiado o persona con derecho a protección subsidiaria, y para determinar el contenido de la protección internacional, siempre que tales normas sean compatibles con la presente Directiva”.³³

³² *Idem*.

³³ *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 337, 20 de diciembre, 2011.

La Directiva establece la necesidad de protección *in situ*, regulada en el artículo 5³⁴ debe operar cuando se base en acontecimientos que hayan tenido lugar desde que el solicitante dejó el país de origen, en las actividades en las que haya participado el solicitante desde que dejó el país de origen, o en específico si constituyen la expresión y continuación de convicciones u orientaciones mantenidas en el país de origen. El objetivo de la protección *in situ* es preservar la seguridad y la integridad del solicitante.

Requisitos para ser asilado, refugiado y protegido

- Que la solicitud de refugio esté fundada en actos considerados de persecución, artículo 9: una violación grave de los derechos humanos fundamentales reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y ser una acumulación de varias violaciones, incluidas las violaciones de los derechos humanos.

Los actos de persecución pueden ser: actos de violencia física o psíquica, de violencia sexual; medidas legislativas, administrativas, policiales o judiciales que sean discriminatorias en sí mismas o se apliquen de manera discriminatoria; penas que sean desproporcionado o discriminatorio; denegación de tutela judicial o penas por la negativa a cumplir el servicio militar obligatorio y actos dirigidos contra las personas por razón de su sexo o por ser niños.

- Que el solicitante se encuentre en alguna de las modalidades que constituya un daño grave: la condena a la pena de muerte, su ejecución, la tortura, las penas, tratos inhumanos degradantes de un solicitante en su país de origen, as amenazas graves e individuales contra la vida, la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno.
- Que el motivo de la solicitud sea que el solicitante sea perseguido por característica racial, religiosa, nacional, social o política.

³⁴ *Idem.*

La Directiva señala en su artículo 11 las causas por las cuales los nacionales de terceros países y los apátridas dejarán de ser refugiados, a saber: que se hayan acogido, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, su nacionalidad y la hayan adquirido una nueva nacionalidad.

En el artículo 13 que regula la concesión de dicho estatus y otorga a los Estados miembros de la Unión Europea el derecho a otorgar el reconocimiento de refugiado a los nacionales de terceros países o apátridas que reúnan los requisitos para ser refugiados mencionados con anterioridad.

Finalmente la Directiva en análisis establece los requisitos para obtener la Protección subsidiaria

- Que algún Estado miembro concederá el estatuto de protección subsidiaria a los nacionales de terceros países o apátridas que puedan obtener la protección subsidiaria.
- Los Estados miembros respetarán el principio de no devolución con arreglo a sus obligaciones internacionales. De conformidad con el artículo 21 cuando no esté prohibido por las obligaciones internacionales.

Los Estados de la Unión Europea podrán devolver a un refugiado

Si existen motivos razonables para considerar que dicha persona constituye un peligro para la seguridad del Estado miembro en el que se encuentra, o su hubiera sido condenado por sentencia firme por un delito de especial gravedad, constituye un peligro para la comunidad de dicho Estado miembro.

Derechos reconocidos a los refugiados y protegidos *solidaris*

A continuación se enunciarán los derechos reconocidos a refugiados y protegidos de conformidad en la Directiva 2011/95/UE que es el Estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria.

- En el artículo 2435 que después de conceder la protección internacional, los Estados miembros expedirán a los beneficiarios del estatuto de refugiado un permiso de residencia válido por un periodo de tres años que podrá ser renovable.

³⁵ *Idem.*

- Además, documentos de viaje que les permitan viajar fuera de su territorio, de conformidad con el artículo 25 de la Directiva.
- Tienen derecho al empleo, por lo tanto salir fuera del Estado, los autoriza a realizar actividades económicas con arreglo a las normas a la actividad profesional de que se trate y a los empleos en la administración pública; de conformidad con el artículo 26 de la Directiva.
- El artículo 27 establece que, tiene derecho a la educación con los derechos de protección social, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado miembro, de conformidad con el artículo 28 de la Directiva.
- Los Estados miembros de la Unión Europea velarán por que los menores no acompañados sean acomodados, en los sitios determinados en el artículo 31 y 36 de la Directiva; ya sea: con parientes adultos, o en una familia de acogida, o en centros especializados en el alojamiento de menores. A este respecto, se tendrá en cuenta la opinión del menor, de acuerdo a su edad y grado de madurez.
- Tendrán el derecho a la vivienda en condición las de los otros nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros, conforme al artículo el artículo 32.
- De acuerdo a lo señalado en el artículo 33 gozarán de libertad de circulación en el Estado con las mismas restricciones que rigen para los otros nacionales de terceros países.
- Finalmente en el artículo 35 de la Directiva se contempla el derecho a recibir asistencia en caso de que deseen repatriarse.

3.5 Reglamento UE núm. 439/2010 por el que se crea la Oficina Europea de Apoyo al Asilo

El Reglamento es muy importante ya que al crear la Oficina de Apoyo al Asilo se fortalece el Sistema Europeo de Asilo Comunitario debido a que auxilia a los Estados en situación de emergencia al aumentar el número de asilados, refugiados o protegidos solidarios que desestabilizan a la Unión Europea.

³⁶ Cfr. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 337, 20 de diciembre, 2011.

El Parlamento y el Consejo Europeos crearon el Reglamento, fue elaborado el 19 de mayo de 2010 para la creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. En su artículo 1³⁷ se instituyó la Oficina Europea de Apoyo al Asilo para implementar el sistema europeo común de asilo; su función es fomentar la cooperación en materia de asilo entre los Estados.

El artículo 2 del Reglamento³⁸ regula el apoyo operativo efectivo a los Estados cuyos sistemas de asilo y acogida estén sometidos a especial presión; determina que la Oficina de Apoyo actuará en cooperación con las autoridades de asilo de los Estados, con los servicios nacionales de inmigración y asilo, con la Comisión Europea y con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre los refugiados ACNUR.

La Oficina Europea de Apoyo al Asilo no tiene competencia alguna respecto de las decisiones que los Estados adopten sobre las solicitudes de protección internacional; de conformidad al artículo 2 del Reglamento³⁹

3.6 Directiva 2013/33/UE sobre normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

Las normas de acogida para extranjeros son útiles para resolver las necesidades más inmediatas de los desplazados o personas vulnerables que requieran la protección internacional de un Estado Europeo.

La Directiva⁴⁰ fue creada por el Parlamento y el Consejo Europeos, para garantizar la acogida de los solicitantes de protección internacional en un marco de respeto a la dignidad y con normas mínimas.

A continuación se enuncian las normas de acogida para las personas que requieren protección y que sus derechos estén a salvo por las figuras de Refugio, asilo o protección.

Normas de acogida

Primero: el Estado expedirá un documento que certifique la condición de solicitante y que está autorizado a permanecer en el territorio del Estado mientras su

³⁷ Cfr. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 132, 29 de mayo, 2010.

³⁸ *Idem*.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 180/96, 26 de junio, 2013.

solicitud se encuentre en trámite o pendiente de examen, de conformidad con el Artículo 6 de la Directiva. De acuerdo con este artículo el individuo se encuentra en una situación regular reconocida por el Estado que le permite gozar de ciertos derechos que se exponen más adelante.

Segundo: el Estado realizará un examen médico a los solicitantes por razones de salud pública, de conformidad con el Artículo 13. Con el objeto de prevenir problemas sanitarios que puedan dar lugar a epidemias.

Los derechos reconocidos

Como consecuencia de las normas de acogida, la Directiva estableció una serie de derechos para asegurar la estancia en condiciones de dignidad. Dichos derechos se encuentran en los artículos del 14 al 19 de la Directiva y comprenden: Educación a los menores hijos. Derecho a trabajar en un plazo mínimo de nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional; derecho a la formación profesional, independientemente de su acceso al mercado laboral.

También tienen derecho a disfrutar de una vida que le permite subsistir y conservar su salud física y psíquica, además tiene derecho a recibir los cuidados de urgencias y el tratamiento de enfermedades o trastornos psíquicos graves.

Respecto a la vivienda tienen derecho a recibir alojamiento en especie: en casas privadas, apartamentos, hoteles u otros locales adaptados para tal fin.

3.7 Sistema Europeo Común de Asilo

El SECA tiene por objeto establecer un marco comunitario para establecer normas mínimas comunes para asegurar los derechos humanos de las personas que requieren protección internacional.

El derecho comunitario de asilo establece el procedimiento de solicitud y otorgamiento de asilo en los siguientes términos:⁴¹

- Los interesados deberán solicitar el asilo, refugio o protección subsidiaria ante un Estado de la Unión.
- Gozarán de condiciones materiales de acogida como alojamiento, educación, alimentos y vivienda.

⁴¹ Cfr. COMISIÓN EUROPEA, Asuntos del Interior, *Sistema europeo común de asilo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014, p. 1.

- Deberán proporcionar sus huellas y datos en Eurodac.
- Los solicitantes de asilo serán entrevistados por un agente de la Unión para determinar si cumplen con los requisitos para ser reconocidos como refugiados o protegidos subsidiarios, de conformidad con las Directivas sobre asilo.
- El Estado otorgará al solicitante el estatuto de refugiado o protección subsidiaria.
- Tendrá derechos de residencia, de trabajo, atención médica, de conformidad con la Directiva sobre requisitos.
- La decisión que niegue el reconocimiento del estatuto de asilado o refugiado se puede recurrir y podría ser revocada.

IV. Crisis migratoria en la Unión Europea

La crisis migratoria en la Unión Europea es resultado de miles de desplazados por los conflictos en Siria y Libia, que al no encontrar refugio en los países vecinos buscaron refugio en la Unión Europea introduciéndose en Estados como, Grecia, Italia y España.

Este movimiento migratorio es mayor al de la Segunda Guerra Mundial, es considerado como crisis humanitaria debido a que han muerto miles de personas en el mar Mediterráneo entre los que destacan niños y mujeres. “Ha habido un aumento significativo de la migración en Europa desde 2015. En 2016, 362.753 personas huyeron hacia la Unión Europea a través del Mediterráneo. De ese total, 5.022 personas han sido declaradas desaparecidas o muertas. Se trabaja actualmente en un mejor enfoque para hacer frente a esta crisis sin precedentes”.⁴²

La razón del movimiento migratorio es el peligro que corre la vida, la seguridad y la integridad de las personas desplazadas que migran a la Unión Europea, éstas solicitan asilo y si el Estado responsable de analizar la solicitud lo otorga, aumenta la cifra de asilados que sobre pasa los límites en algunos Estados.

⁴² “La crisis migratoria en Europa”, en *Noticias Parlamento Europeo* [en línea], <<http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78631/la-crisis-migratoria-en-europa>>, [consulta: 18 de octubre, 2017].

Cifras emitidas por el Parlamento Europeo reflejan la gravedad del problema: “De los 1,2 (sic) millones de solicitudes de asilo que recibió la UE en 2016, más de un cuarto provino de Siria, con Afganistán e Irak en segundo y tercer lugar, respectivamente”.⁴³

El 14 de julio de 2017 el Parlamento Europeo publicó los montos relativos a la crisis migratoria: en el 2015, el número de solicitantes de asilo en la Unión Europea alcanzó los 1.26 millones. En 2016 murieron 5,022 desplazados en el Mediterráneo; en 2015, 3,771, por accidentes en barcas y barcos por el número de personas que abarrotaban dichas embarcaciones. En 2017, alrededor de 2, 030 personas perdieron la vida en un periodo de seis meses.⁴⁴

El problema migratorio humanitario en la Unión Europea debe ser resuelto, debido a que al otorgar tantos certificados de asilo y refugio, se pone en peligro a los nacionales. Incluso la crisis migratoria es una de las razones por las que Gran Bretaña se encuentra en proceso de salida de la Unión Europea, ya que Reino Unido siempre ha manifestado falta de interés a sumarse a la política migratoria común y ha reservado su participación en las diferentes Directivas emitidas en materia migratoria, de asilo y de refugio que se han sido adoptadas por la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea.

En la Cumbre Europea que se llevó a cabo el 19 y 20 de octubre de 2017, las conclusiones sobre inmigración fueron vertidas por los veintiocho miembros de la Unión Europea, demuestran que se han reducido los flujos migratorios y el número de muertes en el mar.

En dicha Cumbre se propuso que la solución radica en trabajar con el gobierno de Libia y los países colindantes para ayudarlos a controlar sus fronteras para afrontar situaciones de seguridad necesarias en el norte de África.⁴⁵

Una solución al conflicto de la crisis migratoria es el fortalecimiento del territorio Schengen ya que si se refuerzan las fronteras exteriores correspondientes y no se permite la entrada masiva de personas se frenará la crisis, se deben establecer una serie de normas comunes aplicables a los ciudadanos que cruzaban las fronteras externas.⁴⁶

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ “Líderes de la UE piden ‘consolidar’ el control de las fronteras externas”, en *La Vanguardia*, 19 de octubre de 2017, [en línea], <<http://www.lavanguardia.com/politica/20171019/432191591983/lideres-de-la-ue-piden-consolidar-el-control-de-las-fronteras-externas.html>>, [consulta: 20 de octubre, 2017].

⁴⁶ *Cfr.* GUTIÉRREZ ESPADA, Cesario, et al, *La Unión Europea y su derecho*, Madrid, Trotta,

Se debe aplicar el Sistema Europeo Común de Asilo a los Estados de la Unión Europea; ser más exigentes en la expedición de reconocimientos de asilo o de refugio, reducir la inmigración ilegal, administrar retornos que sean efectivos y sólo se permita la inmigración legal.

V. Conclusiones

En la Unión Europea existe una crisis migratoria que tuvo su peor momento en 2015 y que se inició con el movimiento de miles de personas que huyeron de los conflictos en Siria y Libia y al no encontrar refugio en los países vecinos, lo buscaron en países como, Grecia, Italia y España.

La Unión Europea estableció el territorio Schengen, un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia común, se eliminaron las fronteras interiores de los Estados miembros y se estableció dentro de la unión el tránsito libre de las personas.

El conflicto se puede solucionar mediante el fortalecimiento del territorio Schengen; no se deberá permitir la entrada masiva de personas y deberán los Estados ser más exigentes al otorgar reconocimientos de asilo o de refugio.

En la Unión Europea se estableció el Sistema Europeo Común de Asilo basado en el trato justo de los nacionales de terceros países, en la gestión de flujos migratorios, en una política de inmigración legal y la lucha contra la inmigración ilegal.

El asilo en la Unión Europea se rige por los principios de solidaridad y equidad entre los nacionales de terceros estados, de protección internacional y de no devolución.

El marco jurídico del asilo y del refugio se basa en los tratados de constitución funcionamiento de las diferentes Directivas emitidas tanto por el Consejo como por el Parlamento Europeo y constituyen el derecho común de la Unión Europea.

Los Estados reconocen derechos a los extranjeros para trabajar cuando obtengan la calidad de residente, asilado, refugiado y protegido subsidiario.

VI. Bibliografía

- ANTÓN GUARDIOLA, Carmen, “El asilo y el refugio en la Unión Europea”, en: Jaume Ferrer Lloret, *Protección de personas y Grupos vulnerables. Especial referencia al derecho internacional y europeo*, Valencia, Triant lo Branch, 2008 (Tirant monografías, 526).
- COMISIÓN EUROPEA, Asuntos del Interior, *Sistema europeo común de asilo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla 21 y 22 de junio de 2002 [en línea], <<https://www.consilium.europa.eu/media/20922/72639.pdf>>.
- CASANOVAS, Oriol, *et al.*, *Compendio de derecho internacional público*, 5a. ed., Madrid, Tecnos, 2016.
- DIEZ MORENO, Fernando, *Manual de derecho de la Unión Europea*, 3a. ed., Navarra, Thomson-Civitas, 2005.
- DIEZ DE VELAZCO, Manuel, *Instituciones de derecho internacional público*, 17a. ed., Madrid, Tecnos, 2009.
- FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa, “La directiva sobre el retorno de los inmigrantes en situación irregular”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 33, Madrid, 2009.
- FERNÁNDEZ ARRIBAS, Gloria, *Asilo y refugio en la Unión Europea*, Granada, Comares, 2007.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesario, *et al.*, *La Unión Europea y su derecho*, Madrid, Trotta, 2012.
- KAHALE CARRILLO, Djamil Tony, *El nuevo sistema de derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, Santiago de Compostela, Andavira, 2017.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, *Tratado de la Unión Europea. Tratado de funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea*, 19a. ed., Madrid, Tecnos, 2015.
- GOIG MARTÍNEZ, Juan Manuel, “Inmigración, asilo y refugio ante los retos actuales de la política exterior europea”, en *Revista de Derecho de la UNED (RDUNED)*, núm. 18, España, 2016.
- TERRÓN I CUSI, Anna, “La movilidad de personas en un mundo global: repensando la política migratoria de la Unión Europea”, en Nicolás Alonso Moreda, *et al.*, *Cuestiones actuales de la Unión Europea*, Navarra, Aranzadi, 2015.

“La crisis migratoria en Europa”, en *Noticias Parlamento Europeo* [en línea], <<http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629S-T078631/la-crisis-migratoria-en-europa>>.

“Líderes de la UE piden ‘consolidar’ el control de las fronteras externas”, en *La Vanguardia*, 19 de octubre de 2017, [en línea], <<http://www.la-vanguardia.com/politica/20171019/432191591983/lideres-de-la-ue-piden-consolidar-el-control-de-las-fronteras-externas.html>>.

LEGISLACIÓN Y TRATADOS INTERNACIONALES

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 18 de diciembre, 2000 [en línea], <www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf>.

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

Diario Oficial de la Unión Europea, L 304, 30 de septiembre, 2004.

Diario Oficial de la Unión Europea, L 306, 17 de diciembre, 2007.

Diario Oficial de la Unión Europea, L 132, 29 de mayo, 2010.

Diario Oficial de la Unión Europea, L 337, 20 de diciembre, 2011.

Diario Oficial de la Unión Europea, C 326, 26 de octubre, 2012.

Diario Oficial de la Unión Europea, L 180/96, 26 de junio, 2013.

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo 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, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 24 de diciembre, 2008 [en línea], <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32008L0115>>.

Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de junio, 2009 [en línea], <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32009L0052>>.

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de octubre, 2014.

PARLAMENTO EUROPEO, Consejo Europeo de Tampere [en línea], <www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm#top>.

Reglamento (CE) Núm. 343/2003 del Consejo de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. (Reglamento de Dublin II), *Diario Oficial de la Unión Europea*, 25 de febrero, 2003 [en línea], <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32003R0343>>.

Reglamento (CE) Núm. 2725/2000 del Consejo de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 15 de diciembre, 2000 [en línea], <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32000R2725>>.