

Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados

Beatriz Prieto | Jurista y anterior asistente de proyectos para la Agencia Europea de Asilo (EASO)

Tema

La UE ha puesto en marcha mecanismos de solidaridad para casos de emergencia a través de lo que se ha denominado el *hotspot approach*. Sin embargo, las medidas implementadas no están cumpliendo con los objetivos.

Resumen

El aumento significativo en la llegada a las costas de Grecia e Italia de personas susceptibles de solicitar asilo, que alcanzó la cifra de 1.015.078, en 2015, ha cuestionado la capacidad de la UE y de los propios Estados para gestionar este flujo. La respuesta de la UE ha sido la puesta en marcha de mecanismos de solidaridad para casos de emergencia a través de lo que se ha denominado *hotspot approach*, con el que se pretende reubicar a 160.000 solicitantes de asilo desde Grecia e Italia al resto de Estados miembros en un proceso que debería estar concluido en septiembre del 2017. Sin embargo, las medidas implementadas no están cumpliendo con los objetivos. Este ARI estudia qué es lo que está fallando.

Análisis

Una serie de naufragios acaecidos en el Mediterráneo en abril de 2015 movilizó a la opinión pública europea y provocó la celebración urgente de una reunión entre ministros de Exteriores y de Interior el 20 de abril y una cumbre extraordinaria de jefes de Estado en Bruselas tres días después para tomar medidas y afrontar el problema tras años de letargo ante la tragedia de la sucesión de muertes de migrantes y refugiados en el mar.¹

Tras largas negociaciones y un complicado procedimiento que se inició con la presentación por parte de la Comisión Europea el 13 de mayo de 2015 de la Agenda Europea de Migraciones (dónde se presentó el *hotspot approach*)² y que fue respaldada en las Conclusiones del Consejo Europeo del 25 y 26 de junio,³ vieron la luz dos

¹ http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/20/actualidad/1429534229_604187.html.

² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_en.pdf.

³ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>.

Decisiones del Consejo el 14⁴ y el 22⁵ de septiembre. En ellas se ponían en marcha los mecanismos de la UE para aplicar el artículo 78 (3) del Tratado de Funcionamiento de la UE por el que “en caso de que uno o más Estados miembros se enfrenten a una situación de emergencia caracterizada por una afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo puede adoptar, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados”.

Estas medidas se han plasmado en la voluntad de reubicar desde Grecia e Italia al resto de Estados miembros en una primera fase a 40.000 solicitantes de asilo en un segundo momento a 120.000. La aprobación de estas decisiones implica una excepción temporal hasta septiembre de 2017 del Reglamento 604/2013, más conocido como el Reglamento de Dublín, en lo que respecta a cuál es el Estado responsable del examen de la solicitud de asilo (artículo 13.1) y de las fases procesales (artículos 21, 22 y 29).

El objetivo del *hotspot approach* es facilitar la reubicación temporal de los solicitantes de asilo a través del apoyo operativo en la identificación, registro, toma de huellas dactilares y entrevistas a dichos solicitantes. También deben apoyar al Estado en la gestión del retorno de los que no tienen derecho a solicitar asilo.

Con la entrada en vigor de las Decisiones mencionadas, Grecia e Italia quedaban obligadas a presentar sus *Roadmaps*⁶ (artículo 8.1) en los que debían incluir las medidas previstas en el ámbito del asilo, primera y segunda acogida y retorno, para mejorar la capacidad, la calidad y la eficiencia de sus sistemas de gestión y para garantizar la aplicación de la Decisión.

Uno de los puntos más importantes en la implementación de estas medidas es el registro, la toma de huellas dactilares y la foto-identificación de las personas que llegan a las costas griegas e italianas. Durante varios años Grecia e Italia se han enfrentado por sí solas al desafío de gestionar la acogida e identificación de un número de llegadas superior al que sus sistemas de asilo podían hacer frente. Por ello, ambos países, ante la falta de reacción de la UE, y ante la voluntad de los solicitantes de asilo de viajar a países que les ofrecieran un futuro mejor (más ayudas para refugiados, menos paro, más familiares o amigos ya allí...), evitaron en lo posible la toma de huellas dactilares para eludir la aplicación de la Regulación de Dublín y por ende su responsabilidad en la tramitación de la solicitud y de la acogida.

En estos momentos, con las reglas de juego sobre la mesa, solo pueden ser reubicados aquellos peticionarios de asilo que son correctamente registrados en EURODAC y que provienen de alguno de los países cuyos nacionales obtienen una tasa de aceptación de sus solicitudes de asilo en la UE igual o superior al 75%. En la actualidad este

⁴ Decisión 2015/1523 de 14/IX/2015, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_239_R_0011.

⁵ Decisión 2015/1601 de 22/IX/2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1601>.

⁶ *Roadmap* de Italia, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/11/Roadmap-2015.pdf>.

requisito sólo lo cumplen los nacionales de Siria, Irak y Eritrea. En el caso de Italia, el requisito implica que una gran parte de los que llegan no podrán ser reubicados, porque, según las autoridades italianas, más del 50% de ellos no reúnen los requisitos para solicitar asilo.⁷

La implementación de los hotspots

En la implementación de los *hotspots*, trabajan coordinadamente cuatro Agencias de la UE. Tanto en Grecia como en Italia los que solicitan asilo son canalizados inmediatamente por los equipos de apoyo de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, en sus siglas en inglés) que ayudan a procesar las solicitudes lo más rápido posible. Frontex apoya a los Estados miembros mediante la coordinación de la repatriación de los inmigrantes irregulares. Europol y Eurojust ayudan con sus investigaciones para dismantelar las redes de trata y tráfico.

De acuerdo con el artículo 7 de la Decisión 2015/1523 y 2015/1601, el apoyo operativo de las Agencias de la UE se dirige a: (1) el control de los que llegan a Italia y Grecia incluida su identificación, toma de huellas dactilares y registro; en su caso, se procede al registro de su solicitud de protección internacional y, a petición de Italia y Grecia, a su tramitación inicial; (2) la aportación de la información y la asistencia específicas que necesiten los solicitantes que puedan ser objeto de reubicación; y (3) la preparación y organización de las operaciones de retorno para quien no pida asilo o no tenga derecho a permanecer.

Desde que en septiembre de 2015 se inició en Grecia e Italia la puesta en marcha de algunos de los *hotspots*, el número de reubicados a fecha de 1 de febrero 2016⁸ es de 259 desde Italia: 14 reubicados a Bélgica, 96 a Finlandia, 19 a Francia, 11 a Alemania, 50 a los Países Bajos, 10 a Portugal, 18 a España y 39 a Suecia. Desde Grecia, el número de reubicados alcanza 202 personas de las cuales 44 viajaron a Finlandia, 88 a Francia, 10 a Alemania, 10 a Irlanda, cuatro a Lituania, 30 a Luxemburgo y 16 a Portugal. ¿Qué está fallando?

La principal razón de este número insignificante –en palabras del presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, “si siguiéramos a este ritmo se cumpliría el compromiso en ocho décadas, es decir hacia el año 2101”–⁹ es el retraso en la puesta en marcha de los *hotspots* en Italia y Grecia.¹⁰ A mediados de enero de 2016, de las 11 instalaciones previstas, sólo tres estaban operativas: Lampedusa y Trapani en Italia, y Lesbos en Grecia. Tanto Grecia como Italia incluyeron en sus *roadmaps* qué iban a hacer para mejorar por una parte el sistema de primera acogida, relacionada directamente con el *hotspot approach*, la reubicación y devolución así como para mejorar la segunda acogida a largo plazo de solicitantes de asilo. En este sentido, de

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_03_en.pdf.

⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf.

⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-15-6080_en.htm.

¹⁰ <http://www.unhcr.org/569fad556.pdf>.

acuerdo con la *roadmap* italiana, a partir de septiembre de 2015, cuatro *hotspots* debían estar operativos (Lampedusa, Pozzalo, Trapani y Porto Empedocle) y dos más deberían haber estado preparados para finales de diciembre de 2015 (Augusta y Taranto).

Según la *roadmap* de Grecia, los *hotspots* en los cinco principales puntos de entrada (las islas de Lesbos, Kos, Leros, Samos y Quíos) deberían haber estado en funcionamiento en noviembre de 2015.

Sin embargo, la puesta en marcha de las estructuras se ha retrasado mucho. El gran número de personas llegadas a Grecia ha desbordado sus capacidades, e improvisar infraestructuras no es fácil en ninguno de los dos países. En Italia se han reutilizado infraestructuras como la de Trapani, en Sicilia, que era un antiguo *Centro di identificazione e espulsione* (CIE), pero en Augusta y Porto Empedocle no está decidido aún dónde se va a instalar el centro.¹¹ En la comunicación de la Comisión sobre el *state of play* de Grecia se comenta en relación a dos de los *hotspots* que en la isla de Kos los trabajos se han retrasado por la oposición de la población local y en la de Samos ni siquiera se ha identificado el lugar en que instalar el centro.¹²

Por otra parte, para que las Agencias europeas puedan llevar a cabo el apoyo operativo es necesario en gran medida el apoyo de los Estados miembros. Frontex y la EASO han publicado convocatorias de contribuciones para solicitar recursos humanos y equipos técnicos a los Estados miembros. En ambos casos, estas convocatorias representan cifras sin precedentes en comparación con las solicitudes realizadas por las agencias en el pasado, lo que refleja el carácter excepcional de los retos a los que se enfrentan actualmente.¹³ Sin embargo, el número de expertos nacionales desplegados en misiones relativamente breves para transmitir su *know-how* en los países, a fecha del 4 de febrero,¹⁴ es mucho menor de lo esperado.

En tercer lugar, la cooperación con los Estados miembros es fundamental en cuanto a la confirmación del número de refugiados aceptados para ser reubicados. En este sentido, en los documentos sobre *State of Play Report Italy*¹⁵ y *Progress Report on the Implementation of the Hotspots in Greece*¹⁶ se destaca que las cuotas son vinculantes. Una de las causas del reducido número de reubicados es el excesivo tiempo que están tardando los Estados en enviar su aceptación de la cuota. En el caso específico de

¹¹ *State of Play Report Italy*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_03_en.pdf.

¹² *State of Play Report Greece*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/communication_-_progress_report_on_the_implementation_of_the_hotspots_in_greece_en.pdf.

¹³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo Europeo y al Consejo sobre "Gestión de la crisis de los refugiados: estado de ejecución de las acciones prioritarias con arreglo a la Agenda Europea de Migración", Bruselas, 14/X/2015, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a9f561cd-731b-11e5-9317-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF.

¹⁴ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf.

¹⁵ *Op. cit.*

¹⁶ *Op. cit.*

Grecia, hay muchos más candidatos que plazas de reubicación. En total, sólo nueve Estados miembros han puesto a disposición 305 plazas para candidatos de reubicación. Por otra parte, sólo 14 Estados miembros han designado oficiales de enlace para cooperar con las Agencias Europeas en los *hotspots*.

En cuarto lugar, el grave problema al que se siguen enfrentando Grecia e Italia es que a pesar del despliegue de medios, tanto económicos como humanos, no se ha incluido en las Decisiones la posibilidad de “asistir” en el ámbito de la acogida de demandantes de asilo –alojamiento, manutención y cuidados– así como en las fases posteriores a la presentación de la solicitud. Las devoluciones también se mantienen mayoritariamente bajo el presupuesto del Estado receptor, aunque puede contar con algunas formas de co-financiación y diferentes ayudas de la UE (fondos AMIF entre otros).

Por último, hay que tener en cuenta que de acuerdo con las Decisiones, sigue siendo aplicable el artículo 26 del Reglamento 26/2013 en el que se estipula que el solicitante de asilo no tiene derecho a elegir el Estado miembro en que desea vivir, aunque en el proceso de reubicación se tengan en cuenta el idioma y los lazos familiares, culturales o sociales. Esto incentiva a los solicitantes de asilo a utilizar la vía de la ilegalidad para alcanzar el Estado miembro preferido y pedir en él el asilo. Por este motivo, y por las carencias materiales que se encuentran en Grecia, la mayoría de los refugiados continúan el viaje hacia otros países como Alemania, Suecia o Bélgica por la ruta de los Balcanes. Y, por otra parte, en el caso de las personas que son reubicadas se corre el riesgo de que decidan desplazarse a otro país, en lo que se denomina “movimientos secundarios”, lo que convierte en inútil el dinero y esfuerzo invertido por el país que los aceptó primero y por la UE que financia el desplazamiento.

En estas circunstancias no es extraño que, como señala ACNUR en su documento sobre *Building on the Lessons Learned to Make the Relocation Schemes Work More Effectively*,¹⁷ publicado en enero de 2016, actualmente la mayoría de las llegadas no están pasando por los *hotspots*, no son registradas y no pasan controles de seguridad a su llegada. Es necesario, además, elaborar una estrategia en relación con las personas que se niegan a dejar sus huellas dactilares, una negativa que se ha convertido en frecuente en los últimos dos años.

El objetivo de la Comisión Europea es seguir en esta línea, promoviendo la activación de todos los *hotspots* y movilizando la cooperación de los Estados miembros tanto a nivel de expertos nacionales desplegados en los mismos como en el aumento de la oferta de puestos para solicitantes de asilo reubicados.

Conclusiones

¿Es el final de la Regulación de Dublín?

Ya antes de la crisis de los refugiados que comenzó en 2014, la Regulación de Dublín estaba en tela de juicio como un mecanismo poco equitativo y poco eficaz. La crisis no

¹⁷ *Building on the Lessons Learned to Make the Relocation Schemes Work More Effectively*, <http://www.unhcr.org/569fad556.pdf>.

ha hecho más que confirmar la poca eficiencia y la necesidad de alternativas a largo plazo.

La Comisión ya ha propuesto la sustitución de la Regulación de Dublín por una distribución permanente “cuasi-automática” de la asignación de los solicitantes de protección a los Estados miembros para lograr un reparto equitativo de la responsabilidad entre ellos.¹⁸ Esta es también la alternativa que defiende la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).¹⁹

Hay incluso muchas voces no oficiales que consideran que el reparto equitativo de la responsabilidad entre todos los Estados miembros de la UE no debería limitarse a los potenciales solicitantes de asilo susceptibles de ser reubicados, sino que debería afectar a la carga que supone para los Estados la llegada irregular de migrantes económicos que no tienen derecho a recibir asilo. De otro modo, la carga para los Estados afectados sigue siendo muy elevada y, como muestra la experiencia, seguirá induciendo a los Estados que ocupan las fronteras externas de la UE más expuestas a la migración irregular a permitir que los migrantes sigan camino hacia otros Estados europeos.

¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0450:FIN>.

¹⁹ *Building on the Lessons...*, *op. cit.*