

# EL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO (SECA) Y SU APLICACIÓN EN ESPAÑA

## The Common European Asylum System and its Application in Spain

---

**Noemí Alarcón Velasco**

**Abogada (España)**

Este artículo de divulgación trata de explicar en qué consisten el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), su reforma y su relación con el contexto nacional español. Se abordará el conjunto de normativas que componen el SECA y sus últimos avances –advirtiendo sus oportunidades, necesidades y deficiencias–, así como la reforma del mismo iniciada hace un año. También se realizará una traslación de dicho sistema a la situación y el contexto nacional español y cómo se aplica este en nuestro sistema jurídico. Finalmente, se incluirá algún ejemplo de buenas prácticas.

### **Palabras clave**

Protección internacional, asilo, refugio, SECA, Llegadas colectivas o masivas

This article will explain and divulgate how the CEAS (Common European Asylum System) works, its reform and relation with the Spanish context. It takes into account the set of rules and last reforms undertaken and the international and European standards related to, underlining their opportunities, needs and deficiencies. It will explain the concordance with the Spanish context and how works its application into the legal system. Finally, it will give some examples of good practises related to it.

### **Keywords**

International Protection, Asylum, Shelter, CEAS, Massive Arrivals

Mucho se ha hablado en los tres últimos años del sistema o «paquete» normativo de la Unión Europea relativo al asilo o a la protección internacional a consecuencia de los flujos migratorios o presión migratoria sufridos en el continente, que han llegado a provocar una crisis institucional en el ámbito de la Unión y un sentimiento o ideario social según el cual existe una mala gestión por parte de dicha Unión de esta mal llamada crisis, reflejando a su vez la falta de solidaridad y de coordinación entre los Estados miembros de la UE. A ello se suman la falta de unas vías seguras de entrada para las personas que buscan protección internacional –tantas veces reclamadas desde diferentes sectores– y una dificultad añadida en los procesos de identificación de quienes son estas personas necesitadas de protección que forman parte de los desplazados. Es una tarea ardua y a veces poco efectiva la de etiquetar a las personas –entre migrantes forzosos o no– cuando las mismas parten de realidades atípicas, siendo su viaje migratorio extremadamente complicado, largo y rudo, plagado de vicisitudes. En efecto, no solo se producen violaciones de sus derechos más elementales en sus países de origen ni solo huyen de conflictos, sino que también a lo largo de este viaje –hasta llegar a la frontera de algún país que les pueda otorgar un mínimo de protección– se producen violaciones de derechos humanos. De modo que en muy poco tiempo una normativa que lleva cerca de veinte años fraguándose ha quedado en entredicho por todos los cambios normativos provocados por esta situación geopolítica. Para entender en qué consiste este conjunto normativo de la Unión Europea y cómo se aplica, se explicará de forma resumida su origen y de forma mucho más amplia su aplicación presente y, finalmente, la reforma planteada hace un año.

El Sistema Europeo Común de Asilo (en adelante SECA) nació de la necesidad de establecer un conjunto normativo y procedimientos que se aplicaran de forma armonizada en todos los Estados miembros a las personas originarias de terceros Estados que buscan protección internacional, teniendo como objetivo evitar que se aplicaran las normas referentes al derecho de asilo de forma dispar en cada uno de estos Estados miembros.

La primera fase de creación del SECA –de 1999 a 2005– parte de las Conclusiones de Tampere de 1999<sup>1</sup> y luego se plasmarían en los Tratados de Ámsterdam –que entraron en vigor en 1999– y Niza –en 2003–. Estos tratados establecieron como prioridad determinar cuáles eran los criterios y mecanismos para determinar el Estado que debía encargar-

<sup>1</sup> Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Tampere (Finlandia) los días 15 y 16 de octubre de 1999.

se de examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, así como una serie de normas mínimas –acogida de los solicitantes de asilo, Estatuto de los Refugiados y los procedimientos–. En esta fase se dictan las primeras normas que regulan el derecho de asilo de la UE:

1. Directiva 2001/55/CE, sobre protección temporal en casos de afluencia masiva de personas desplazadas<sup>2</sup>;
2. Directiva 2003/9/CE, sobre condiciones de acogida de los solicitantes de asilo<sup>3</sup>;
3. Directiva 2004/83/CE, sobre requisitos para el reconocimiento y el estatuto de refugiado<sup>4</sup>;
4. Directiva 2005/85/CE, sobre procedimientos de asilo<sup>5</sup>.

También se dictan, basándose en un convenio firmado en 2001 entre varios Estados de la Unión –no todos– llamado la Convención de Dublín (acuerdos o sistema de Dublín) relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, las normas relativas a este sistema Dublín, que comprenden básicamente dos normas que van ligadas y no se pueden entender la una sin la otra:

1. Reglamento (CE) 343/2003: Convenio Dublín II (que sustituye a la Convención de Dublín);
2. Reglamento (CE) 2725/2000, sobre el sistema EURODAC: regula el tratamiento y almacenamiento en una base de datos, compilando las huellas dactilares e identificación de las personas que solicitan protección internacional.

El segundo período va de 2005 a 2010. Entra en vigor el Tratado de Lisboa en 2009, el cual su-

<sup>2</sup> Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. Esta directiva nunca ha sido aplicada en el seno de la Unión, muchas voces de diversos ámbitos han reclamado su aplicación y criticado su inoperancia, sin embargo se debe partir de la premisa de que su aplicación depende de la llamada que haga a la UE el Estado miembro afectado por la afluencia masiva de personas desplazadas. Esta directiva sigue en vigor.

<sup>3</sup> Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.

<sup>4</sup> Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.

<sup>5</sup> Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

pone un hito al crear el sistema común de asilo, que se denominaría más adelante Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). El Tratado de Lisboa reforma el Tratado de la Unión Europea (TUE) e incorpora el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), de modo que aquí encontramos los fundamentos jurídicos del SECA en los artículos siguientes:

- Artículo 67.2 (TFUE):

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

- Artículo 78 (TFUE):

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

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

- a) un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión;
- b) un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional;
- c) un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva;
- d) procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria;
- e) criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria;
- f) normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria;
- g) la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal.

3. Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio

de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE)<sup>6</sup> deviene derecho primario de la Unión, lo que supone en materia del derecho de asilo que los artículos 18 y 19 relativos al mismo se convierten en derechos fundamentales que deben ser respetados en la aplicación del derecho de la Unión, subrayándose que el derecho de asilo se garantiza dentro del respeto a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y el reconocimiento del Principio de *non refoulement*:

- Artículo 18:

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 y de conformidad con el Tratado de la Unión Europea y con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo denominados «los Tratados»).

- Artículo 19. *Protección en caso de devolución, expulsión y extradición:*

1. Se prohíben las expulsiones colectivas.
2. Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.

Con la CDFUE se abre un nuevo marco de posibilidades al configurar como derechos fundamentales derechos que no lo eran en algunas de las Constituciones de los Estados miembros, como por ejemplo sucede en España con el derecho de asilo. También hay que decir que la CDFUE respeta el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)<sup>7</sup>, si bien –como también veremos– este último no contiene una mención expresa al derecho de asilo como tal, aunque el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) sí tiene una extensa jurisprudencia que hace referencia directa al mismo en relación con la conculcación de alguno de los derechos reconocidos en el CEDH.

En esta fase se dictaron todas las normas que forman parte del llamado SECA y con la base jurídica que acabamos de exponer, de modo que tenemos las siguientes normas –son versiones refun-

<sup>6</sup> La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue proclamada en Niza el 7 de diciembre 2000 y luego se adaptó su texto al Tratado de Lisboa.

<sup>7</sup> Artículo 53 de la CDFUE.

didadas de las expuestas anteriormente— y se crea una agencia para dar soporte a los Estados miembros en materia de asilo (EASO).

- Reglamentos:

1. Reglamento Dublín III (604/2013)<sup>8</sup>

2. Reglamento Eurodac (603/2013)<sup>9</sup>

3. Reglamento por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) (439/2010)<sup>10</sup>

- Directivas:

1. Directiva de Requisitos o definiciones 95/2011<sup>11</sup>

2. Directiva de Procedimientos 32/2013<sup>12</sup>

3. Directiva de Acogida 33/2013<sup>13</sup>

Este es el denominado sistema SECA, sin embargo el mismo ha de completarse con otras normas de la Unión conexas para cerrar el ciclo completo o procesos desde la llegada de un solicitante de asilo hasta su posible devolución; estas son las normas que tienen que ver con el acceso al territorio de los solicitantes de asilo y con el retorno a sus países de origen o intermediarios, por ello debemos tener en cuenta las disposiciones contenidas en los Códigos de Fronteras Schengen de 2016<sup>14</sup>, reglamento sobre

<sup>8</sup> Reglamento (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido).

<sup>9</sup> Reglamento (UE) 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 1077/2011, por el que se crea una agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (texto refundido).

<sup>10</sup> Reglamento (UE) 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010 por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

<sup>11</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (texto refundido).

<sup>12</sup> Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (texto refundido).

<sup>13</sup> Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido).

<sup>14</sup> Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen).

operaciones de vigilancia en fronteras marítimas de FRONTEX<sup>15</sup> y la Directiva de Retorno (2008)<sup>16</sup>; todos estos instrumentos deben respetar el principio de *non refoulement* y estar sujetos a la CDFUE.

Además ha de tenerse en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que ha ido transformando este sistema con su interpretación sistemática de la normativa de la Unión, y —como ya adelantaba— es necesario añadir, porque es jurídicamente vinculante, el CEDH y la jurisprudencia que emana del TEDH. Aunque no tiene entre sus derechos el derecho de asilo reconocido como tal, las disposiciones del convenio son de aplicación a los solicitantes de asilo y refugiados, en concreto los siguientes artículos:

- Artículo 3 (prohibición de malos tratos, degradantes e indignos)

- Artículo 5 (libertad y seguridad)

- Artículo 8 (derecho a la vida familiar)

- Artículo 13 (derecho a recurso efectivo)

- Artículo 4 Protocolo 4 (prohibición de expulsiones colectivas)

- Regla 39 (medidas provisionales en caso de expulsión)

Este tribunal también influye en la propia normativa de la Unión, como por ejemplo vimos en el *Asunto M.S.S. c. Bélgica y Grecia*<sup>17</sup> sobre el traslado de un solicitante de asilo bajo el Convenio Dublín, al establecer cuáles son las obligaciones de los Estados miembros respecto de un solicitante y en tanto en cuanto vulnera alguna disposición del Convenio. Asimismo, podemos observar esta relación estrecha de la jurisprudencia de este tribunal con la normativa comunitaria, provocando que se introduzcan cambios en la legislación, como sucedió tras el dictado de la sentencia en el *Asunto Hirsi Jamaa y otros c. Italia*<sup>18</sup> al dictaminar que las personas rescatadas caían en la jurisdicción de un Estado miembro cuando ese Estado había ejercido control sobre ellas en alta mar, de modo que no solo se considera que esa jurisdicción recae sobre los migrantes que son rescatados en aguas territoriales como lo establecía el artículo 3 de la Directiva de Procedimientos (2013/32). Este nuevo desarrollo

<sup>15</sup> Reglamento (UE) 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> *Asunto M. S. S. c. Bélgica y Grecia* (Demanda n.º 30696/09): <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-139046>

<sup>18</sup> *Asunto Hirsi Jamaa y otros c. Italia* (Demanda n.º 27765/09): <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-139041>

jurisprudencial fue introducido en el nuevo reglamento sobre operaciones de vigilancia en fronteras marítimas de FRONTEX (2014).

Este sería el diseño del Sistema (SECA) al completo. A medida que fue avanzando la crisis o más bien tragedia humanitaria en las fronteras exteriores de la UE –principalmente en Grecia e Italia–, se añadió la decisión de los países vecinos –ya fueran Estados miembros de la Unión o no– de cerrar sus fronteras para impedir el paso a los desplazados que querían llegar al norte de Europa, además de producirse el colapso del sistema de acogida en Grecia. En este contexto, la Unión Europea decidió abordar esta cuestión de otro modo y establecer nuevas políticas basadas en la solidaridad entre los Estados miembros. En el año 2015 se introducen dos nuevos instrumentos relativos a la distribución de la carga entre los Estados miembros sobre los solicitantes de asilo para aliviar la carga soportada por Grecia e Italia: la reubicación y el reasentamiento. La reubicación –figura basada en la solidaridad– consiste en un reparto de responsabilidad entre los Estados, a través del cual se traslada a personas solicitantes de protección internacional de un Estado miembro de la UE a otro –el Estado receptor debe encargarse de examinar su solicitud de asilo, lo que significa que el formar parte de este programa no es garantía para el solicitante de obtención de su estatuto de refugiado–. El reasentamiento, que ya existe recogido en el ordenamiento jurídico español, consiste en reasentar a personas que ya tienen concedido el estatuto de refugiado y que se encuentran en países terceros, y tienen el mismo tratamiento que cualquier otra persona beneficiaria de protección internacional conforme al procedimiento español. Estos dos programas no han tenido una buena acogida por parte de los Estados miembros y algunos de ellos incluso se han negado en rotundo a cumplir las cuotas y el reparto asignado. La propuesta era reubicar a 160.000 solicitantes de asilo y reasentar a 20.000 refugiados. A día de hoy, existen 60.000 personas varadas en Grecia pendientes de este proceso de reubicación. España se comprometió a reubicar 15.888 personas y reasentar 1.449. Hasta mayo de 2017, se han reubicado en España cerca de 900 solicitantes de asilo y se han reasentado unos 886 refugiados procedentes de los campos de refugiados de Jordania y del Líbano. Como podemos observar, este sistema no ha servido para paliar los efectos y las graves presiones migratorias sufridas por Grecia e Italia. Además, se acaban de abrir, el 14 de mayo 2017, procedimientos de infracción por parte de la Comisión Europea a tres países: Hungría, República Checa y Polonia, por su negativa a atender sus obligaciones de reubicación.

En mayo de 2016, se firma el mal llamado Acuerdo de la Unión Europea con Turquía –digo mal lla-

mado porque en sentido técnico jurídico no es un acuerdo convencional–, que en términos estrictos podría denominarse «pacto entre caballeros», un acuerdo del que no entraré a realizar un análisis jurídico, pero que ha tenido como consecuencia nefasta el cierre de la ruta de acceso a la Unión Euro-

---

## Los problemas fundamentales que presenta nuestro sistema son el acceso al territorio y la detección de las personas con necesidades de protección internacional

---

pea por Grecia a través de Turquía, aunque a fecha de hoy siguen llegando a las islas griegas personas que huyen, pero en menor medida. De modo que la consecuencia directa de este «cierre» ha sido que las rutas migratorias han cambiado de rumbo, adoptando nuevas vías de acceso aún más mortíferas para aquellos que deciden emprenderlas. La ruta más transitada en este momento es la de Libia hacia Italia, que ha provocado aún más muertes y también un posible colapso del sistema de acogida italiano. A la hora presente, también se observa un incremento de llegadas por vía marítima hacia las costas sur de España a consecuencia de este cambio de rutas. En el último mes de junio, cuando se cierra este artículo, se han contabilizado unas 1.600 personas rescatadas en el mar repartidas entre los diferentes puntos de entrada de esta frontera sur del Mediterráneo, que son Algeciras, Almería, Málaga y Motril<sup>19</sup>.

En mayo y julio de 2016, siguiendo con lo establecido en la Agenda Europea de Migración<sup>20</sup>, cuyo fin era fortalecer la política común de asilo y la garantía de su cumplimiento, se lanzaron sendas reformas de todo el sistema SECA: propuesta del Reglamento Dublín IV, propuesta del Reglamento Eurodac, dos de las directivas se convierten en propuestas de reglamento, quedándose como directiva tan solo la de Acogida. Es de destacar que las

<sup>19</sup> Fuente: diario *El Mundo*, 22 de junio 2017: <http://www.elmundo.es/andalucia/2017/06/22/594ba8e0ca474179248b4626.html>

<sup>20</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Una agenda europea de migración*, publicada el 13 de mayo de 2015.

directivas del SECA eran bastante recientes, ya que las dos últimas, al ser del año 2013, entraban en vigor en el año 2015 y algunos Estados miembros –como es el caso de España– a la fecha presente ni han traspuesto dicha normativa, motivo por el que tienen procedimientos de infracción abiertos en su contra, pues no lo han hecho en plazo. En consecuencia, no se ha podido evaluar de forma pormenorizada el impacto real de esas directivas y es que rara vez se proponen cambios legislativos con tan poco espacio de tiempo entre una y otra reforma. Como elementos a destacar de estas propuestas, están la disminución de los plazos en los procedimientos y el establecimiento de la tan necesaria asistencia jurídica gratuita a los solicitantes de asilo en fase administrativa. Se propone dotar de más competencias a la EASO.

La propuesta de Dublín IV ha sido muy criticada, puesto que no aporta soluciones al ya malogrado sistema Dublín; recordemos que este ha tenido que ser suspendido varias veces a lo largo de esta crisis en aplicación de sus cláusulas de soberanía, dado que algunos países no garantizaban la acogida del solicitante en buenas y debidas formas –por ejemplo, Hungría–. Propone un sistema de sanciones que recaen sobre el solicitante de asilo. Se introduce la aplicación del concepto de tercer país seguro que durante tanto tiempo se ha recelado normativizar, puesto que se dejaba a cada Estado miembro la posibilidad de determinarlo.

Como punto final a tener cuenta en el diseño del SECA y de las políticas migratorias de la UE y que tendrá un impacto a medio plazo en las mismas, está la planificación del establecimiento de acuerdos con países terceros, como el firmado con Turquía. Estos acuerdos son también criticados, porque suponen una descentralización de las obligaciones o responsabilidades de la UE o lo que yo suelo denominar un «subarriendo de las fronteras exteriores de la UE». Se tendrá que observar con sumo cuidado cómo se aplica el elenco de derechos humanos tradicionalmente asumidos por la normativa y principios de funcionamiento de la Unión a unos países que no forman parte de la misma y cómo se pretende monitorizar o fiscalizar su real aplicación. Dentro de estos acuerdos, se ha de llamar poderosamente la atención sobre los que se están negociando en el marco de FRONTEX en estos momentos con países que comparten frontera con la UE –tales como Serbia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia–, mediante los cuales se permitiría que la guardia fronteriza de la Unión pueda ejercer sus competencias adentrándose en el país vecino que tiene frontera con la UE.

Con respecto a *España* y cómo se aplica el SECA, en primer lugar debemos partir del hecho

de que nuestro país no se caracteriza ni destaca por ser una tierra de asilo, aunque las estadísticas demuestran que la tendencia va al alza, habiéndose superado el número de solicitudes de asilo del año 1993, cuando se produjo la mayor afluencia de refugiados a nuestro país. En el año 2016, se atendieron 15.755 solicitudes de protección internacional<sup>21</sup>. En lo que va del año 2017, se han registrado 12.992 solicitudes. España cuenta con una Ley de Asilo que no responde a los estándares establecidos en el SECA, puesto que se dictó en el año 2009 y no se han traspuesto las directivas del año 2013 –es decir, la Directiva de Procedimientos y la de Acogida–, por lo que las mismas son de aplicación directa en nuestro ordenamiento. Además, la Ley de Asilo se encuentra coja de reglamento, puesto que llevamos años esperando su desarrollo legislativo y, dadas las perspectivas de cambio de toda la normativa que conforma el SECA, dudo que se dicte un reglamento a la hora presente.

Los problemas fundamentales que presenta nuestro sistema son el acceso al territorio y la detección de las personas con necesidades de protección internacional. En cuanto al procedimiento en sí, podemos subrayar que precisamente la celeridad dista de ser ejemplar, puesto que una vez admitida a trámite una solicitud se tarda una media de tres años en recibir una respuesta, ya sea positiva o negativa, por parte de la administración.

Si pensamos en la posición territorial de nuestras fronteras, en el contexto de la crisis actual, la ruta natural para acceder a Europa habría sido España a través de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, pues ambas se encuentran en el continente africano y por tanto no hay necesidad de cruzar mar alguno para acceder a Europa. Sin embargo, esta ruta es de difícil acceso por diversos motivos. Así, un ejemplo de ello son los «rechazos en frontera» o devoluciones en caliente que se han llevado a cabo de forma sistemática en estas ciudades y que vinieron a ser legalizados por la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana dictada en mayo de 2015<sup>22</sup> a través de una disposición final primera que modifica la Ley Orgánica de Extranjería 4/2000. No existía forma de acceder a la frontera y por ende solicitar protección internacional. A finales de 2014, se decidió habilitar en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla dos oficinas de ACNUR para dar salida a la situación de miles de sirios que huían del conflicto. Fue muy criticada la actuación de nuestro Gobierno al respecto, porque es sabido y conocido que solo se permitía el acceso a dichos puestos fronterizos a los solicitantes

<sup>21</sup> Fuente: Eurostat y Ministerio del Interior.

<sup>22</sup> Ley Orgánica 4/2015 de 30 de marzo de protección de la seguridad ciudadana.

de protección sirios y no a otras personas que también huían de otros países, ya fuese por persecuciones incluidas en la definición de la Convención de Ginebra o por causa de otros conflictos existentes en el continente africano; de ahí los famosos saltos en la valla que todos hemos podido presenciar en los informativos. Hay que añadir que, después de acceder al territorio, no se podía llegar a la Península con facilidad, aunque existan varios autos dictados por los juzgados de lo contencioso-administrativo de Ceuta que dictaminan sobre el derecho de libre circulación que tienen los solicitantes de asilo.

En cuanto a las llegadas colectivas o masivas por vía marítima a las costas andaluzas, como ya he anunciado en este artículo, se han incrementado de forma exponencial en los últimos meses. Hemos de subrayar que por regla general existen deficiencias estructurales en el propio acceso al territorio UE y, por ende, a los procedimientos de protección internacional; asimismo, no existe un plan estructurado de acogida. Estos planes han de ser puestos en marcha para cumplir con lo estipulado en el SECA y sobre todo para que no se llegue a un colapso temprano del propio sistema de acogida, como ha ocurrido en otros lugares. Como es evidente, no toda persona que llega en esas circunstancias quiere solicitar o es merecedora de protección internacional, pero justamente se debe dar la oportunidad de poder solicitar dicha protección. En ese primer momento de llegada y de identificación, el migrante tiene derecho a conocer cuáles son sus derechos y tener un asesoramiento jurídico que le garantice saber cuál es la mejor vía jurídica que debe emprender para enfrentar su situación. Tan solo con una comparativa de datos, ya vemos las deficiencias en el acceso al procedimiento, pues el número de solicitudes de asilo no es el mismo en términos cuantitativos en los diferentes puertos de Andalucía. Luego podemos observar una mala praxis que no reúne los estándares internacionales y de la UE en materia de detención por parte de las autoridades, pues se interna a los solicitantes de asilo –tampoco se pueden dictar órdenes de devolución contraviniendo dicha normativa–. Aunque luego quedan en libertad, no se

entiende por qué se procede de forma sistemática a incumplir la normativa jurídica que establece que el internamiento o la detención es el último recurso (*the last resort*) y que deben emplearse todos los medios alternativos a esta.

Me gustaría destacar la buena praxis de los abogados del turno de oficio del Colegio de Abogados de Málaga por su intento de ir soslayando todos los obstáculos jurídicos puestos en el camino a estos solicitantes. Se han conseguido grandes avances al respecto, permitiendo una asistencia letrada a *prima facie* de forma individualizada a cada migrante y procediendo en cada caso a identificar quiénes pueden ser personas con necesidades de protección. Para aquellos que deciden solicitar asilo, los abogados defienden lo marcado por las directivas de procedimiento, de acogida y de retorno, en consonancia con la última jurisprudencia europea. Cada vez que llega una embarcación rescatada, «patera», a nuestra ciudad, el Colegio de Abogados monta un dispositivo de emergencia para coordinar a los letrados que han de asistir a dichas personas. De este modo, también se cumple con los estándares establecidos en los llamados Principios de Budapest –los Principios Básicos del Estatuto de los Refugiados–, adoptados por la asamblea general de la Unión Internacional de Abogados (UIA) celebrada en Budapest el 28 de octubre de 2016.

A modo de conclusión, quiero añadir que existe todo un conjunto normativo que debe ser aplicado de forma armonizada y que las normas están ya diseñadas, aunque siempre, como cualquier sistema, son mejorables. Sin embargo, hemos visto cómo cada Estado miembro ha intentado esquivar sus obligaciones, la falta de solidaridad y muchas otras evidencias de violaciones sistemáticas de los derechos fundamentales o básicos que son inherentes a cualquier persona, aunque tan solo me remito en el ámbito local a la falta de coherencia en su aplicación en un mismo país o región. Se deben evitar los cierres de fronteras y el castigo sistemático a quienes buscan una protección y pensar en soluciones diferentes, que tienen que ser cohesionadas y globales.