



La securitización de la gestión de las solicitudes de asilo y refugio por parte de la unión europea ante la crisis migratoria a partir de 2015

Meritxell Parramon Vilà

Treball guanyador de la setena edició del Premi Catalunya Europa Segle XXI-2018

PREMI
EUROPA SEGLE XXI
Setena edició - 2018

AMB EL SUPORT DE

B Sabadell
Fundació

Resumen

Los Estados miembros de la Unión Europea con fronteras exteriores están sometidos, desde 2015, a una presión migratoria excepcional debido a la ‘crisis del Mediterráneo’. Los mecanismos de coordinación existentes entre los Estados miembros para distribuir las responsabilidades de examinar las solicitudes de asilo han demostrado ser insuficientes. La respuesta ofrecida por la Unión Europea a partir de 2015 ha reforzado la tendencia securitizadora de la política de inmigración europea, especialmente de los mecanismos de asilo y refugio, debido a la implementación de medidas reactivas que han priorizado la seguridad y la defensa. Esta crisis ha evidenciado que, aunque desde el Acuerdo de Schengen se haya estado trabajando para crear una política común europea en materia migratoria, muchas decisiones relacionadas con la migración continúan tomándose a nivel nacional, independientemente de los instrumentos de armonización establecidos desde 1985, hecho que debilita la coherencia interna y la credibilidad externa del proyecto europeo.

PALABRAS CLAVE: asilo, refugiados, migración, securitización, Unión Europea.

Índice

INTRODUCCIÓN	4
1. LA GESTIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO Y REFUGIO POR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA ANTES DE 2015	6
1.1. El Acuerdo de Schengen: el punto de partida	6
1.2. El sistema de Dublín: la necesidad de crear una herramienta a partir del Acuerdo de Schengen	7
1.3. La evolución del enfoque de la migración en el marco estratégico y político europeo previo a 2015	9
2. LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA A LA GESTIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO Y REFUGIO ANTE LA CRISIS MIGRATORIA A PARTIR DE 2015	12
2.1. La ‘crisis del Mediterráneo’ a raíz de las revueltas árabes	12
2.2. La tendencia securitizadora del marco doctrinal de la política de inmigración y asilo europea	13
2.2.1. El Enfoque Global de la Migración y la Movilidad de 2011 y la Agenda Europea de Migración de 2015	13
2.2.2. La revisión de la Política Europea de Vecindad de 2015	14
2.2.3. La Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea de 2016	23
2.3. La implementación política del cambio de perspectiva: respuestas de la Unión Europea a la crisis migratoria a partir de 2015	16
2.3.1. La Declaración Unión Europea-Turquía	16
2.3.2. La gestión de las fronteras	17
2.3.3. Los programas de reubicación y reasentamiento	19
3. LA GESTIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO Y REFUGIO POR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA ‘CRISIS DEL MEDITERRÁNEO’ A PARTIR DE 2015: APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LA SECURITIZACIÓN DE LA ESCUELA DE COPENHAGUE	21
3.1. Análisis de los parámetros que posibilitan la emergencia del discurso de securitización	21
3.2. Análisis de los actores involucrados en el proceso de securitización	25
3.3. Análisis de la aceptación del proceso de securitización por parte de la opinión pública	26
CONCLUSIONES	30
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	32
ANEXO BIBLIOGRÁFICO	34

Introducción

La situación migratoria europea experimentó un punto de inflexión en 2015 cuando se batieron los récords de solicitudes de asilo registradas en los Estados miembros. A partir de este momento, los países con fronteras exteriores europeas han tenido que hacer frente a una presión migratoria sin precedentes. La mayoría de solicitantes de asilo y refugio proceden de países con conflictos de Oriente Medio que vivieron las revueltas árabes a partir de 2011, las cuales generaron una mayor inestabilidad y motivaron desplazamientos forzados. Las herramientas de coordinación existentes entre los Estados miembros para atender las solicitudes de asilo y refugio demostraron ser insuficientes ante el aumento de peticiones. Con el objetivo de responder a dicha situación migratoria excepcional, denominada ‘crisis del Mediterráneo’, las instituciones europeas adoptaron en 2015 una estrategia definida en la Agenda Europea de Migración, la cual ha supuesto el inicio de una nueva etapa de la política de inmigración europea, especialmente de las medidas relacionadas con el asilo y el refugio.

La hipótesis de la que parte esta investigación es que la respuesta de la Unión Europea a la creciente presión migratoria vivida desde la ‘crisis del Mediterráneo’ de 2015 no ha propiciado una mayor integración en materia migratoria, especialmente de asilo y refugio, sino que ha reforzado los instrumentos existentes de coordinación de un sistema intergubernamental que no logra gestionar eficazmente situaciones migratorias excepcionales y debilita la coherencia interna y la credibilidad externa del proyecto europeo. El enfoque adoptado por las instituciones europeas a partir de la crisis migratoria ha intensificado la tendencia securitizadora de la política de inmigración europea, especialmente de los mecanismos relacionados con el asilo, y ha priorizado la implementación de medidas reactivas relacionadas con la seguridad y la defensa.

Para verificar la hipótesis formulada se plantean tres preguntas que organizarán el contenido de cada capítulo del trabajo y se responderán en las conclusiones.

1. ¿Disponía la Unión Europea de los instrumentos necesarios para gestionar una presión migratoria extraordinaria en sus fronteras exteriores antes de 2015?
2. ¿Qué elementos explican la tendencia securitizadora adoptada por la Unión Europea en torno a la gestión de las solicitudes de asilo y refugio a partir de la ‘crisis del Mediterráneo’ de 2015?
3. ¿Existe un proceso de securitización de la gestión de las solicitudes de asilo y refugio por parte de la Unión Europea a partir de 2015, de acuerdo con los parámetros definidos por la teoría de la securitización de la Escuela de Copenhague?

Se han publicado muchos estudios académicos que analizan, por ejemplo, la respuesta europea o de los Estados miembros a la ‘crisis del Mediterráneo’, o la estrategia de exteriorización de los instrumentos de control de la migración o la protección internacional por parte de la UE. Sin embargo, hay pocos estudios que pongan el foco en la tendencia securitizadora de la política de inmigración europea, especialmente de la gestión de las solicitudes de asilo y refugio, a través de la aplicación de los parámetros previstos en la teoría de la securitización de la Escuela de Copenhague.

La metodología para realizar este trabajo se ha basado en la técnica indirecta del análisis documental de las fuentes recogidas en las referencias y el anexo bibliográfico. El marco teórico adoptado ha sido el de la teoría de la securitización que recibe una explicación sistemática en la obra de Buzan, Waever y De Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, de 1998. Este enfoque se acerca a la seguridad desde una perspectiva multidimensional sin centrarse exclusivamente en los asuntos tradicionales políticos y militares, además de añadir la dimensión intersubjetiva de los significados socialmente compartidos a los estudios tradicionales sobre seguridad. Dicho elemento constructivista enfatiza el papel de las percepciones y las interpretaciones de los actores involucrados en la elaboración de la agenda de seguridad y no está presente, por ejemplo,

en el enfoque neorrealista, centrado en determinar de forma objetiva las amenazas reales para la seguridad de los Estados y cómo enfrentarse a ellas. Por tanto, el análisis discursivo ha sido también una de las técnicas empleadas.

1. La gestión de las solicitudes de asilo y refugio por parte de la Unión Europea antes de 2015

Para comprender la evolución de la política de inmigración europea, especialmente de las medidas de asilo y refugio, y analizar posteriormente el proceso securitizador a raíz de la crisis migratoria, se presentan en este apartado los antecedentes del actual marco institucional, normativo y doctrinal a través del análisis de sus características principales y los instrumentos más destacados.

1.1 El Acuerdo de Schengen: el punto de partida

El punto de partida obligado de este tema de estudio es el Acuerdo de Schengen¹ con el que se abolieron los controles fronterizos internos de los Estados miembros participantes de la UE, exigiendo una gestión común, o al menos armonizada, de las fronteras exteriores europeas. Por tanto, el contenido de Schengen y su legislación secundaria se han convertido en parte integrante de los tratados de la UE.

El Tratado de Maastricht² incluyó el denominado tercer pilar sobre la cooperación en asuntos de justicia e interior introduciendo procedimientos de naturaleza intergubernamental y definió el concepto de ciudadanía de la Unión. En 1995 se creó un sistema para aplicar controles exteriores y regular el acceso al espacio Schengen, el cual pasó a formar parte del ordenamiento jurídico de la UE en 1997 y ha ido evolucionando en el contexto del Código de fronteras Schengen³ que integra las normas europeas sobre la gestión de fronteras. Con el Tratado de Ámsterdam⁴, la UE obtuvo las primeras competencias en el ámbito de fronteras, inmigración y asilo. Schengen se integró también en este tratado y la política de visados, incluidos los no retornos, pasó a ser competencia comunitaria y motivó que en 2001 se configurara por primera vez la lista de países a cuyos ciudadanos se les exige visado de entrada en el espacio Schengen⁵. Este proceso culminó con el Tratado de Lisboa⁶ que abolió la estructura de los pilares de Maastricht y comportó cambios destacados como el establecimiento del procedimiento legislativo ordinario para todos los asuntos de migración y asilo y, desde 2014, la aplicación de la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE. El Título V del Tratado de Lisboa denominado *Espacio de libertad, seguridad y justicia*, establece las bases legales de la actual política de inmigración, permite legislar desde las instituciones europeas el régimen de visados de larga duración para inmigrantes y sus familiares, y prevé medidas para facilitar su integración. El artículo 62 del capítulo 2 de este tratado se centra en las políticas sobre controles de fronteras, asilo e inmigración y entre los cometidos indica que la UE «garantiza los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras europeas», se compromete a «instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de fronteras exteriores» y contempla que el Parlamento y el Consejo adopten medidas relativas a la creación de un sistema europeo común de asilo.

1 Acuerdo de Schengen entre Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos, aprobado en Schengen el 14 de junio de 1985 y entrado en vigor en 1995.

2 Tratado de Maastricht, aprobado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y entrado en vigor el 1 de noviembre de 1993.

3 Reglamento (UE) n.º 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.

4 Tratado de Ámsterdam, aprobado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997 y entrado en vigor el 1 de mayo de 1999.

5 Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esta obligación.

6 Tratado de Lisboa, aprobado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009.

Los programas de trabajo de Tampere (Consejo Europeo, 1999), la Haya (Comisión Europea, 2005) y Estocolmo (Comisión Europea, 2010) previeron mecanismos para armonizar los estándares sobre, por ejemplo, controles fronterizos, regulación de flujos migratorios, desarrollo de un sistema común de asilo o una política común de inmigración, además de seguir estrechando los vínculos del espacio Schengen. Paralelamente, se impulsaron instrumentos como Frontex en 2004⁷; la EASO en 2010⁸ para contribuir en la implementación del sistema europeo común de asilo y reforzar la cooperación entre los Estados miembros; el Reglamento Eurodac⁹ que posibilita el sistema de registro de huellas dactilares de solicitantes de asilo y refugio en la UE; o el Reglamento de Dublín, puesto en marcha en 2003¹⁰ y replanteado en 2013¹¹, que fija el Estado miembro responsable de examinar y tramitar la solicitud de asilo.

Aunque desde 1985, a raíz del Acuerdo de Schengen, se haya estado trabajando para construir una política común europea, hoy en día las respuestas a la migración y al asilo siguen teniendo un enfoque de competencias compartidas, en el que decisiones relevantes continúan tomándose en el ámbito nacional, impidiendo una respuesta coordinada, más allá de los instrumentos de armonización que se hayan podido construir a lo largo de estos años. Además, este marco de gobernanza de competencias compartidas, que no es ni totalmente nacional ni totalmente europeo, genera asimetrías entre los Estados miembros produciendo un reparto desigual de los costes de la gestión de la migración (Sanahuja, 2014). Dicha situación vulnera el principio de solidaridad y el del reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros con los que debería basarse la política de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores, según los artículos 67.2 y 80 del Título V del TFUE¹².

1.2 El sistema de Dublín: la necesidad de crear una herramienta a partir del Acuerdo de Schengen

La puesta en marcha del Acuerdo de Schengen y la consecuente supresión de las fronteras interiores de los Estados participantes facilitó la movilidad a los solicitantes de asilo en los diferentes países del espacio de libre circulación. Esta nueva situación, unida a la necesidad de dar respuesta a la crisis de refugiados de los años 1990 a raíz de la descomposición de la antigua Yugoslavia, motivó el debate sobre la responsabilidad de examinar las peticiones de asilo entre los Estados miembros del espacio Schengen y surgió la necesidad de activar un procedimiento de armonización de los diferentes regímenes de asilo que se materializó en la Convención de Dublín¹³ que posteriormente evolucionó hasta la Regulación de Dublín II y Dublín III. El sistema de Dublín no se creó para distribuir equitativamente la responsabilidad de los refugiados entre los diferentes Estados miembros, sino para determinar, a través de unos criterios compartidos, al Estado responsable de examinar cada solicitud. Una de las principales motivaciones fue anticiparse a los fenómenos del *asylum shopping*, es decir, solicitantes de asilo que aplican a los Estados miembros donde creen que es más probable que los acepten o que les ofrezcan mayores beneficios, y el *asylum seekers in orbit*, aquellos que se encuentran en Europa sin que ningún país

7 Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE.

8 Reglamento (UE) n.º 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.

9 Reglamento (UE) n.º 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.

10 Reglamento (CE) n.º 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.

11 Reglamento (UE) n.º 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.

12 Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 326 de 26.10.2012, pp.47-326).

13 Convención de Dublín, aprobada en Dublín el 15 de junio de 1990 y entrada en vigor el 1 de septiembre de 1997.

se responsabilice de examinar su solicitud (Fratzke, 2015). El actual sistema de Dublín se inspira en tres principios básicos: los solicitantes de asilo solamente tienen una oportunidad para solicitar asilo en la UE y, en caso de respuesta negativa, se aplica a todos los Estados miembros; son los criterios de distribución fijados por el sistema de Dublín, y no la preferencia de los solicitantes, los que determinan al Estado miembro responsable de examinar una solicitud; los solicitantes de asilo pueden ser transferidos al Estado miembro que les haya sido asignado.

Los criterios de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los países participantes en el espacio Schengen están contemplados en la Regulación de Dublín III. En primer lugar, los solicitantes que tengan familiares con estatus de refugiado o solicitantes de asilo son destinados al Estado donde se encuentre su familia (artículos 8-11). Si el solicitante no tiene familia, el primer Estado responsable es aquel del cual el solicitante disponga de un permiso de residencia o visado (artículos 12-14) y, segundo, aquel a través del cual haya entrado a la UE (artículo 13). Si no aplica ninguno de estos criterios, debe responsabilizarse el Estado donde el solicitante pida asilo (artículo 2). En 2003 se activó la base de datos Eurodac a la que pueden acceder todos los Estados que aplican el Reglamento de Dublín y en la que se almacenan las huellas dactilares de los solicitantes de asilo y de las personas detenidas al cruzar las fronteras exteriores europeas. Las autoridades pueden comprobar de este modo si deben atender una solicitud de asilo o derivarla a otro Estado, ya sea porque la persona ha solicitado asilo previamente a este país o porque ha accedido a la UE a través de sus fronteras.

Antes de 2015 y, por tanto, de la crisis migratoria que ocupa este trabajo, el sistema de Dublín ya había mostrado limitaciones de equidad, eficiencia y respeto a los derechos humanos de los refugiados (Garcés-Mascareñas, 2015). Dado que el criterio más utilizado es el del primer país de llegada, la responsabilidad recae de forma inequitativa sobre los Estados con fronteras exteriores de la UE. Estos países se ven doblemente presionados por otros Estados miembros y por las instituciones europeas para mantener controles efectivos y evitar las llegadas irregulares, además de procurar respetar los derechos humanos, especialmente el derecho de asilo, para no dañar la reputación y la autopercepción de la UE respecto a sus valores éticos y normativos (Sanahuja, 2014). Ser registrado en el primer país de llegada implica no poder solicitar asilo en otro Estado miembro o, en caso de hacerlo, arriesgarse a ser transferido de vuelta. En 2014, cinco Estados miembros tramitaron el 69 por ciento de todas las solicitudes de asilo de la UE: Alemania, Suecia, Italia, Francia y Hungría, ordenados por número de solicitudes recibidas (Eurostat, 2018a). Sin embargo, el sistema de Dublín utiliza en gran medida la transferencia de responsabilidades de los Estados del norte a los próximos a las fronteras de la UE (Fratzke, 2015). En 2014 más del 63 por ciento de las peticiones de transferencia fueron emitidas por tres Estados.

TABLA 1. PETICIONES DE TRANSFERENCIA DE PERSONAS BAJO EL PROCEDIMIENTO DE DUBLÍN EMITIDAS EN 2014

PAÍS QUE FORMULA LA PETICIÓN DE TRANSFERENCIA	NÚMERO DE PETICIONES DE TRANSFERENCIA	PORCENTAJE QUE REPRESENTA SOBRE EL TOTAL DE PETICIONES EN LA UE
Alemania	35.058	38.15
Suiza	14.900	16.21
Suecia	8.272	9.00
Total de peticiones de transferencia hechas por todos los países del espacio Schengen en 2014	91.898	63.36

FUENTE: EUROSTAT, 2017A

En 2014 el principal país receptor de solicitantes transferidos fue Italia con 22.754 de un total de 77.980, seguido a mucha distancia de Hungría con 7.930 (Eurostat, 2017b). Las peticiones de transferencias entre Estados miembros son poco efectivas debido a dificultades de ejecución como las impuestas, por ejemplo, por los propios solicitantes que no cooperan en su devolución a otros países europeos o los Estados receptores que no aceptan o no responden la petición.

Otra limitación es que el sistema de Dublín no toma en consideración la capacidad de los Estados para atender las solicitudes adicionales de asilo. Un ejemplo: Bulgaria recibió en 2013 aproximadamente 7.000 nuevas solicitudes, poniendo mucha presión en su sistema de asilo que de entrada ya era débil. Como respuesta, a principios de 2014, ACNUR suspendió temporalmente las transferencias del procedimiento de Dublín a Bulgaria por la dificultad de garantizar los derechos de los solicitantes (UNHCR, 2014).

La ineficiencia es otra crítica que se hace al sistema de Dublín. La mayoría de solicitantes piden asilo en un país distinto del que llegaron inicialmente y su solicitud no es tramitada por el país donde han solicitado asilo. Solamente 64.625 personas de las 170.000 que llegaron irregularmente a Italia en 2014 solicitaron asilo en este país. La UE tampoco es eficiente con su objetivo de evitar aplicaciones múltiples. En 2013 más de un tercio de las solicitudes de asilo las realizaron personas que ya lo habían solicitado previamente en otros países de la UE. El once por ciento de las personas que presentaron más de una solicitud lo hicieron inicialmente en Italia, el país de llegada, pero volvieron a hacerlo en otros países como Alemania, Suecia o Suiza (Garcés-Masareñas, 2015).

Finalmente, se critica al sistema de Dublín por la dificultad de garantizar un examen justo y eficiente de las solicitudes de asilo en los Estados miembros, además de la falta de coordinación a la hora de aplicar los criterios de asignación de responsabilidad y, por ejemplo, no tener en cuenta la presencia de familiares o ser demasiado restrictivo con la cláusula humanitaria y aplicar como criterio principal el del primer país de llegada (Forum Réfugiés-Cosi, European Council on Refugees and Exile [ECRE], Hungarian Helsinki Committee, 2013).

El sistema de Dublín se creó por la necesidad de seguir avanzando en la armonización de la política de inmigración europea a raíz de la puesta en marcha del Acuerdo de Schengen, pero sus ineficiencias evidenciadas especialmente en períodos con elevadas presiones migratorias han demostrado que se trata de un instrumento insuficiente para gestionar coordinadamente las solicitudes de asilo. La UE está tramitando y aprobando progresivamente desde 2017 el paquete de reformas en materia de asilo conocido como Dublín IV (Parlamento Europeo, 2018). De esta propuesta de reforma planteada en clave de continuidad puede destacarse la transformación en Agencia de la EASO, la reformulación de algunos criterios de determinación del Estado responsable del asilo, ciertos cambios en los procedimientos y las condiciones de acogida o la modificación del sistema Eurodac.

1.3. La evolución del enfoque de la migración en el marco estratégico y político europeo previo a 2015

En este apartado se analiza la evolución del tratamiento de la migración en el marco estratégico y político europeo a lo largo de la primera década del siglo XXI. La finalidad es conocer los antecedentes de las instituciones europeas en este ámbito para contextualizar la respuesta a la ‘crisis del Mediterráneo’.

La primera EES se publicó bajo el título *Una Europa segura en un mundo mejor* (Consejo Europeo, 2003) con el objetivo de prevenir una serie de fenómenos surgidos en un mundo cada vez más interconectado. El sistema mundial se veía afectado por el terrorismo, esencialmente de origen islamista, con el atentado del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York como punto de inflexión en el imaginario colectivo occidental. Esta EES presentó a la UE como un espacio libre de conflictos, un polo de atracción y un baluarte de estabilidad. Esta última expresión se mantuvo en el informe de la EES de 2008 (Consejo Europeo, 2008a). En 2003 no se mencionó ni a los refugiados ni a los solicitantes de asilo, evidenciando que en aquel momento no se vinculaba directamente a estas personas con las estrategias de seguridad europeas, aunque la UE ya había vivido precedentes de desplazamientos excepcionales debido a los conflictos surgidos tras la

disolución de Yugoslavia a partir de 1990, y especialmente más adelante, cuando el conflicto en Kosovo alcanzó su punto más crítico durante la primera mitad de 1999. Se obvió que desde 2001 las llegadas irregulares a la UE iban anualmente en aumento. La situación precaria de muchos migrantes, llegados a raíz de desplazamientos forzados, y que vivían en el espacio Schengen sin identificación la mayoría de ellos porque la habían perdido, la ocultaban o se la habían robado las organizaciones delictivas que controlaban los flujos migratorios, tampoco se tomó en consideración (Ospina, 2017).

Existen precedentes de la crisis migratoria sobre los cuales ha tenido que responder la UE. Los más evidentes fueron la crisis que emergió con los primeros asaltos a las vallas de Melilla en 2005 y la denominada ‘crisis de los cayucos’ de 2006 cuando 31.000 personas llegaron a las islas Canarias, obligando a la UE a implicarse en su gestión ya que se puso de relieve que la frontera meridional se había convertido en un punto de articulación de movimientos migratorios entre África y Europa. Ceuta y Melilla ilustraron dramáticamente que las fronteras exteriores europeas vivían una creciente presión migratoria que necesitaba respuestas. Esta crisis supuso un punto de inflexión en la política migratoria ya que se redefinió en clave de seguridad y control fronterizo y la ayuda al desarrollo a los países de salida y tránsito de África se condicionó a la firma de acuerdos de readmisión para los deportados (Sanahuja, 2014). Consecuentemente, el Consejo Europeo adoptó en 2005 el Enfoque Global de las migraciones en África y la región mediterránea (Consejo Europeo, 2005) que posteriormente se convirtió en el GAMM (Comisión Europea, 2011a), una estrategia que representó el marco global de la UE para el diálogo político y la cooperación sobre la política de inmigración exterior. Inicialmente logró plantear una aproximación amplia para actuar sobre las causas primarias de las migraciones, pero finalmente tomaron más relevancia las acciones relacionadas con la seguridad: las condiciones de entrada, las medidas para hacer frente a las llegadas irregulares y los acuerdos de readmisión con terceros países (Aragall, 2016, 4 de julio).

Este enfoque estratégico está relacionado con la PEV (Comisión Europea, 2003) que enmarca la acción exterior con los socios vecinos de la UE previendo aspectos que, más allá de la asociación política y la integración económica, abarcan la cooperación en la gestión de fronteras, la migración o la lucha contra el terrorismo. Un informe sobre la evaluación del gasto hecho hasta 2014 en política de inmigración europea en los países de la vecindad oriental y del Mediterráneo meridional, puso de relieve retos a nivel de diseño e implementación de estas políticas, remarcando que las migraciones serían abordadas más satisfactoriamente implicando al debate a los países de origen y tránsito de los flujos migratorios (Tribunal de Cuentas Europeo, 2016). Esta evaluación motivó un nuevo enfoque de la PEV influido por la situación migratoria excepcional, la cual ha modificado las prioridades de la agenda migratoria tal y como se mostrará en el segundo capítulo.

El informe de la EES de 2008 relacionó nuevamente la migración con las llegadas irregulares y éstas con el terrorismo y la delincuencia organizada, así como con la falta de desarrollo de los países de origen de los migrantes. Seis meses antes de la publicación de este informe, bajo la presidencia francesa de la UE, se volvió a hacer hincapié en la importancia de diseñar una política migratoria europea. En el Consejo Europeo surgió la propuesta de adoptar un Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (Consejo Europeo, 2008b) para sentar las bases de una política común reforzada con un espíritu de responsabilidad y solidaridad. Consiguió algunos avances como la adopción del SECA¹⁴ que fija las normas para garantizar procedimientos comunes de gestión de las solicitudes de asilo, el establecimiento de un sistema europeo de vigilancia de fronteras (Eurosur)¹⁵ para evitar delitos transfronterizos, nuevas tareas de Frontex¹⁶, el aumento

14 Libro Verde, de 6 de junio de 2007, sobre el futuro sistema europeo común de asilo, COM(2007) 301 final.

15 Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras.

16 Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores.

de los acuerdos bilaterales con países del Mediterráneo meridional y la Asociación Oriental, o la aprobación de la Directiva de Retorno¹⁷ que promueve el retorno voluntario de inmigrantes procedentes de países no comunitarios que llegan de forma irregular. Aunque el Tratado de Lisboa se comprometiera a crear un sistema europeo común de asilo, esta cuestión no fue prioritaria en la agenda europea hasta que en 2015 surgió la necesidad de responder a una presión migratoria excepcional.

El repaso de la construcción del marco normativo y político europeo de la migración previo a 2015 muestra que la integración en esta materia ha sido lenta y compleja ya que se trata de un ámbito sensible y vinculado a la soberanía estatal. Además, debido a razones geográficas, cada país percibe de forma diferente la presión migratoria. Las reticencias a europeizar esta materia contrastan, por ejemplo, con el entusiasmo con el que se recibieron los beneficios del Acuerdo de Schengen. Sin embargo, la puesta en marcha del espacio Schengen debería haberse dotado, de entrada, de instrumentos que posibilitaran la gestión común de las fronteras exteriores europeas, los cuales hubieran permitido responder más eficientemente a situaciones migratorias como la vivida desde 2015.

¹⁷ 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.

2. La respuesta de la Unión Europea a la gestión de las solicitudes de asilo y refugio ante la crisis migratoria a partir de 2015

2.1. La ‘crisis del Mediterráneo’ a raíz de las revueltas árabes

La nueva situación migratoria del Mediterráneo que afectó directamente a la estabilidad de los países de la UE a partir de 2015, surgió a raíz de las revueltas árabes y la creciente incertidumbre de muchos países de Oriente Medio.

El estallido de estas protestas populares se produjo en Túnez el 17 de diciembre de 2010 con la inmolación del joven tunecino Bouazizi en un contexto de creciente hartazgo por parte de las poblaciones árabes de sus líderes autoritarios, especialmente por la corrupción y la falta de libertades políticas. Este hecho, que no fue ni la causa ni el origen de las revueltas, pero sí el catalizador de la reacción en cadena en todos los países del Magreb avanzando por Egipto y llegando hasta Siria, se enmarca en un escenario de aumento del desempleo, la aparición de medios de comunicación con capacidad de relación, convocatoria y coordinación clandestina y, en la mayoría de casos, unos regímenes autoritarios vigentes desde los mismos inicios de las independencias (Sánchez de Rojas Díaz, 2013).

Las protestas fueron contestadas política y militarmente de forma diferente en cada caso. En Marruecos o Argelia fueron sofocadas con represión y concesiones, en Túnez o Egipto se convirtieron en revoluciones que modificaron el régimen, mientras que en Libia y Siria se produjeron guerras civiles internacionalizadas. Aunque las aspiraciones demandadas por los manifestantes árabes eran similares a los valores europeos, la UE se quedó inicialmente paralizada ante la situación pero seguidamente respondió con propuestas para reforzar los mecanismos para crear una movilidad basada en la legalidad (Comisión Europea, 2011b). Sin embargo, las instituciones europeas no previeron el alcance de estas protestas y las consecuencias en materia de migración fueron inesperadas ya que las poblaciones de estos países quisieron huir en masa hacia las costas europeas, produciendo un aumento gradual de llegadas con un máximo histórico en 2015.

Las revueltas árabes acabaron con los controles que Túnez y Libia ejercían sobre la salida de migración desde sus territorios hacia Italia y Malta, hasta que la crisis política en Siria derivó en una guerra que ya ha causado más de cinco millones y medio de refugiados (UNHCR, 2018) que viven mayoritariamente en los países limítrofes. De acuerdo con los datos más recientes (UNHCR, 2018), Turquía, Líbano y Jordania acogen en la actualidad a más del 80 por ciento de los exiliados por la guerra de Siria. Turquía sigue siendo el país con más refugiados del mundo, casi 3 millones, el 99 por ciento de los cuales proceden de Siria. Líbano es el país con más asilados sobre su población, concretamente uno de cada seis, seguido de Jordania, donde una décima parte de sus habitantes se encuentra bajo protección de la ONU. En referencia a la población refugiada en el mundo originaria de otros países de Oriente Medio, destacan los casi dos millones y medio de afganos. Los pakistaníes tienen a más de 1.300.000 personas refugiadas en diferentes países. En el caso de Irak, esta cifra supera las 250.000 personas, aunque destaca el volumen de IDPs, más de tres millones y medio (UNHCR, 2017).

Entre 1994 y 2002, tras la crisis del sistema comunista en Europa del Este y la URSS, la UE recibió una media de 300.000 solicitantes de asilo por año (González Enríquez, 2015). En los últimos años esta cifra ha batido récords históricos.

TABLA 2. SOLICITUDES DE ASILO EN LOS PAÍSES DE LA UE

AÑO	NÚMERO DE SOLICITUDES
2014	626.960
2015	1.322.825
2016	1.260.910
2017	705.705

FUENTE: EUROSTAT, 2018B

La mayoría de solicitantes de asilo en la UE del año pasado procedían de Siria. Este dato se repite desde 2013, aunque en 2017 retrocedió hasta 102.000, un descenso importante teniendo en cuenta las 335.000 peticiones de sirios registradas en 2016. Las solicitudes de asilo de personas provenientes de Irak y Afganistán representaron el año pasado el 7 por ciento del total en cada caso, mientras que las de nigerianos y pakistanís significaron el 6 y el 5 por ciento respectivamente. El mayor descenso de número de solicitudes teniendo en cuenta el país de origen en comparación con 2016 fue, en este orden, el de las personas procedentes de Siria, Afganistán, Irak e Irán (Eurostat, 2018b).

Los datos sobre refugiados procedentes de países de Oriente Medio mostrados en este apartado sirven para contextualizar la compleja situación migratoria vivida en el Mediterráneo desde 2015 y son especialmente útiles para comparar la presión migratoria de los países del vecindario europeo, la mayoría de los cuales, deben hacer frente a situaciones económicas, políticas y sociales más inciertas que las de muchos países de la UE.

2.2. La tendencia securitizadora del marco doctrinal de la política de inmigración y asilo europea

La UE ha respondido a la ‘crisis del Mediterráneo’ con medidas reactivas basadas en un marco doctrinal europeo de migración y asilo que se ha ido construyendo por la necesidad de hacer frente a la llegada masiva de migrantes. En este epígrafe se analiza cómo la UE ha enfocado en sus documentos políticos y estratégicos los temas relacionados con la migración desde 2015. La construcción de este marco político general europeo ha servido para justificar la progresiva evolución hacia la securitización de la política de inmigración, incluyendo las medidas de asilo y refugio.

El punto de partida es el Acuerdo de Schengen que cambió la percepción de la migración: pasó de estar vinculada únicamente a la soberanía estatal a ser un tema de la comunidad europea. El GAMM, creado en 2005, constituyó la base de la política europea de migración. A raíz de las revueltas árabes y el aumento de llegadas irregulares a las fronteras europeas, la migración se puso en el centro del debate y las iniciativas motivadas por razones de seguridad se formalizaron en el GAMM de 2011 y la Agenda Europea de Migración (Comisión Europea, 2015a).

2.2.1. El Enfoque Global de la Migración y la Movilidad de 2011 y la Agenda Europea de Migración de 2015

Uno de los cuatro ejes del GAMM presentado en 2011 fue la inclusión de la protección internacional y la dimensión externa del asilo (Comisión Europea, 2011a, 6). Este enfoque vinculó la cooperación en política de inmigración interna con los países de origen y de tránsito, con asuntos de política, economía, desarrollo y derechos humanos, dando lugar a una aproximación global renovada de la movilidad humana. Dicha orientación se ha expresado mayoritariamente, como se mostrará en el siguiente apartado, con políticas restrictivas de control de las fronteras, así como las que buscan reducir las causas por las cuales las personas deciden abandonar sus países

(Zapata-Barrero, 2013). Si bien el GAMM se formuló como respuesta inmediata a los procesos migratorios producidos por las revueltas árabes, la Agenda Europea de Migración se elaboró por la emergencia de redefinir las políticas internas y externas en materia migratoria y estar a la altura de la tragedia vivida en el Mediterráneo.

El análisis de los planteamientos del GAMM y la Agenda Europea de Migración pone de relevancia el discurso securitizador adoptado por la UE a medida que la llegada de migrantes ha ido en aumento. Ambos documentos ponen énfasis en la importancia estratégica de controlar las fronteras exteriores europeas para preservar la seguridad territorial. La Agenda Europea de Migración insiste en la necesidad de crear unas «fronteras exteriores sólidas y coherentes» (Comisión Europea, 2015a, 13) que preserven la estabilidad y la identidad europea y refuercen la imagen de la UE como un actor global potente. En este mismo documento, la UE se presenta como uno de los principales donantes internacionales para los refugiados (Comisión Europea, 2015a, 10), al mismo tiempo que reconoce su incapacidad para gestionar eficientemente la llegada masiva de personas procedentes de países con conflictos (Comisión Europea, 2015a, 2). Ambos documentos destacan la necesidad de disminuir la «migración irregular» para promover, de forma controlada y sin excesos, la «migración legal» entre los Estados miembros y la opinión pública (Comisión Europea, 2015a)¹⁸. La medida propuesta para conseguir este objetivo es el refuerzo de los controles fronterizos. Motivar un incremento de control de fronteras por razones de seguridad es una forma de securitizar la migración ya que se considera que un control de fronteras efectivo aumenta la seguridad, asumiendo que la entrada de migrantes puede ser una amenaza si no está controlada (Huysmans, 2000).

Las medidas inmediatas previstas en la Agenda Europea de Migración están vinculadas con la seguridad, la defensa o la acción exterior. La presión migratoria excepcional sirve para justificar la instauración definitiva de actuaciones adicionales de refuerzo de Frontex y otras operaciones para incrementar los controles de las fronteras exteriores terrestres y marítimas (Comisión Europea, 2015a, 4-13). La motivación de la UE para ofrecer protección internacional a los que la necesitan se explica por preservar «los valores de los que los europeos deben sentirse orgullosos» (Comisión Europea, 2015a, 8) y proyectar a sus socios la imagen de respeto a los derechos humanos que le caracteriza. Sobre la acción específica de la UE con los refugiados sirios, la Agenda Europea de Migración recoge la ayuda destinada a países como Líbano, Jordania, Turquía e Irak y destaca como «buen ejemplo» la cooperación con Turquía para «hacer frente a la presión sobre su sistema de gestión de refugiados y ayudar a evitar peligrosas travesías en el Mediterráneo oriental» (Comisión Europea, 2015a, 9).

La puesta en marcha de la Agenda Europea de Migración muestra las dificultades para encontrar el equilibrio entre la imagen que la UE ha proyectado históricamente a nivel global y los hechos de unos Estados miembros con distintas sensibilidades en materia migratoria. Una de las ideas centrales de esta estrategia es que la dimensión exterior de la migración se concrete en la revisión de la PEV (Comisión Europea, 2015b) y en la EUGS (UE, 2016).

2.2.2. La revisión de la Política Europea de Vecindad de 2015

Las soluciones a largo plazo previstas en la Agenda Europea de Migración priorizan reforzar la cooperación para abordar las causas de la denominada ‘migración ilegal’ o las crisis que provocan la llegada masiva de personas procedentes de países con conflictos. Los documentos presentados hasta ahora no profundizan sobre esta cuestión y remiten al marco político que guía la acción exterior de la UE con terceros países, la PEV, una política elaborada en 2003 que pretendía crear un «anillo de amigos»¹⁹ (Prodi, 2002) con los vecinos del este y del sur. Doce años más tarde, en

¹⁸ El término «migración irregular» se emplea en diez ocasiones en la Agenda Europea de Migración, mientras que la «migración legal» se menciona nueve veces.

¹⁹ Traducción realizada por la autora. Cita en el idioma original: «ring of friends».

2015, coincidiendo con su segunda revisión, esta expresión fue sustituida por la de «anillo de fuego»²⁰ (*The Economist*, 2014, 20 de septiembre), evidenciando la inestabilidad que percibía con temor la UE en países de su vecindario como Libia, Siria o Egipto. La primera revisión de la PEV se hizo en 2011 (Comisión Europea, 2011c) para conseguir unas relaciones sostenibles a largo plazo con el vecindario a raíz de las revueltas árabes. En 2015 el enfoque estuvo marcado por la crisis migratoria y la seguridad adquirió un papel relevante. La AR, Federica Mogherini, aseguró que la revisión pretendía «hacer frente a numerosos desafíos dentro y fuera de nuestras fronteras» (Mogherini, 2015), refiriéndose a los ataques terroristas de París y a los de Líbano, Egipto, Turquía e Irak.

En la nueva PEV se considera a las llegadas irregulares como una de las causas de la desestabilización del territorio europeo. El desarrollo se vincula con las migraciones, asumiendo que la pobreza, la corrupción y la mala gobernanza son fuentes de inseguridad que afectan a la UE con conflictos, terrorismo o radicalización que se da en los países vecinos o en los Estados miembros (Comisión Europea, 2015b, 4). Las medidas adoptadas no difieren de las de la Agenda Europea de Migración y buscan asegurar la protección de los que la necesitan, hacer frente a las llegadas irregulares y reforzar la cooperación en la gestión de las fronteras entre agencias como Europol y Frontex. La nueva PEV hace referencia a la colaboración europea en la creación de sistemas de protección y asilo en países socios como Jordania, Líbano o Irak (Comisión Europea, 2015b, 18-19). La UE no intensifica con esta revisión su participación en la resolución de los conflictos que motivan la llegada de migrantes al territorio europeo.

El discurso histórico de la PEV de expandir la democracia en el vecindario se puso en cuestión cuando la UE pactó con regímenes que buscaban consolidar su posición autocrática después de las revueltas árabes. La percepción de crisis que se tenía en la UE entre el 2014 y el 2015 hizo que los Estados miembros se involucraran en el proceso de revisión de la PEV anteponiendo sus propios intereses. Como resultado, las ambiciones europeas de promoción democrática fueron rebajadas y se priorizó la búsqueda de la propia estabilidad y la cooperación en asuntos como el terrorismo o las migraciones (Schumacher, 2016).

2.2.3. La Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea de 2016

La EUGS es un documento que no trata solamente la seguridad europea sino que fija la estrategia para orientar el papel de la UE en el mundo. La posición europea es clara reconociendo, por primera vez, que dentro y fuera de la UE se está viviendo una época de «crisis existencial», que la UE «está amenazada» y que el proyecto europeo «está en entredicho» (UE, 2016, 5). La respuesta para afrontar los nuevos retos y amenazas de todo tipo, especialmente la del terrorismo yihadista, convertido en uno de los desafíos que más preocupa a los dirigentes europeos, pasa por fortalecer a la UE. La herramienta más efectiva planteada para conseguir este objetivo es la diplomacia y una colaboración sin fisuras de todos los que comparten el proyecto europeo. La idea de la fortaleza se repite en múltiples ocasiones en este documento²¹. En este sentido, se hace referencia a la necesidad de establecer una mayor colaboración y replantear el funcionamiento de la Unión (UE, 2016, 2), una reflexión relevante teniendo en cuenta la desunión evidente entre los Estados miembros en materia, por ejemplo, de inmigración, un fenómeno que adquiere un protagonismo central en este documento²². La migración se presenta en este caso de forma similar al GAMB de 2011 y a la Agenda Europea de Migración de 2015: como un reto y una oportunidad al mismo tiempo, destacando el papel central que tiene en la seguridad. Las múltiples aproximaciones a la migración planteadas en dicho documento demuestran los dilemas de la UE a la hora de

20 Traducción realizada por la autora. Cita en el idioma original: «ring of fire».

21 Concretamente la idea de una UE «fuerte» se repite en 17 ocasiones.

22 Se hace referencia a la migración en 20 ocasiones.

responder a una presión migratoria excepcional (Ceccorulli, Lucarelli, 2017).

La narrativa de la seguridad se expresa apelando a la interconexión de las dinámicas internas y externas, es decir, lo que ocurre fuera de las fronteras de la UE tiene consecuencias directas en el territorio europeo. En el caso de la migración, el énfasis se pone en la supuesta relación de este fenómeno con otras amenazas a la seguridad como el contrabando o el terrorismo. Esta narrativa asume que el destinatario de la seguridad es la comunidad que vive dentro de las fronteras europeas. Igual que la Agenda Europea de Migración, identifica a los migrantes como víctimas de amenazas potenciales que se dan fuera de la UE y que hay que proteger. Entre los instrumentos previstos, destacan las operaciones y misiones de la PCSD para reforzar el control de fronteras (UE, 2016, 15). Otro de los discursos utilizados en la EUGS para referirse a la dimensión externa de la migración es el de la resiliencia²³, presente también en la PEV²⁴. Esta aproximación ha ganado importancia con la llegada de más migrantes ya que defiende que deben estar cerca de sus hogares y evitar las travesías peligrosas. Para conseguirlo se pretende trabajar para que los países de origen y tránsito prevengan las causas fundamentales de los desplazamientos y mejoren las capacidades de asilo (UE, 2016, 21-22). En el marco de la narrativa selectiva, la EUGS defiende la llegada «segura, regular y legal» (UE, 2016, 22) de refugiados y, apelando a esta lógica, justifica el rechazo a las llegadas descontroladas de migrantes. Para hacer eficaces los canales regulares más seguros de movilidad humana prevé la creación de programas de reubicación, reasentamiento o retorno. Finalmente, la EUGS también se refiere a la migración enfatizando la importancia de defender los valores europeos para garantizar la coherencia²⁵ interna y la credibilidad²⁶ externa del proyecto.

Los diferentes discursos empleados en la EUGS para referirse a la migración ponen de relevancia la importancia adquirida por este fenómeno en la política exterior y de seguridad europea desde 2015. El análisis de la construcción del marco doctrinal europeo en torno a la migración demuestra como los objetivos iniciales ambiciosos e idealistas basados principalmente en acciones de migración exterior, han evolucionado a lo largo de diez años hacia un enfoque realista y pragmático que prioriza acciones relacionadas con la seguridad y la defensa.

2.3. La implementación política del cambio de perspectiva: respuestas de la Unión Europea a la crisis migratoria a partir de 2015

En este apartado se analiza la aplicación práctica del cambio de perspectiva a través de los mecanismos de emergencia activados por la UE para hacer frente a la crisis migratoria y los programas destinados a cubrir las necesidades de los solicitantes de asilo.

2.3.1. La Declaración Unión Europea-Turquía

La UE firmó el 18 de marzo de 2016 un acuerdo con Turquía (Consejo Europeo, 2016) para reducir el número de solicitudes de asilo. El Gobierno de Erdogan se comprometió a readmitir a cualquier persona llegada irregularmente a las costas griegas, además de intensificar su lucha contra las redes delictivas de tráfico de migrantes. A cambio, los Estados miembros aceptaron reasentar un ciudadano sirio por cada sirio retornado a Turquía, acelerar las negociaciones sobre la adhesión de Turquía a la UE, liberalizar los visados para ciudadanos turcos y ofrecieron 3.000 millones de euros (más 3.000 millones extra) de ayuda a Turquía. El acuerdo también previó que cuando disminuyeran las llegadas irregulares, se activaría un programa humanitario voluntario para trasladar a personas sirias desde Turquía a otros países europeos. El Tribunal de Justicia se

²³ Este término es mencionado en 28 ocasiones en este documento.

²⁴ Este término se mencionó en cinco ocasiones en la revisión de la PEV de 2015.

²⁵ Este término se menciona en 17 ocasiones en la EUGS.

²⁶ Este término se menciona en siete ocasiones en la EUGS.

declaró incompetente para valorar el acuerdo en febrero de 2017, definiéndolo como un pacto informal entre Turquía y los Estados Miembros y no con el Consejo Europeo.

El balance de la Comisión Europea dos años después de la entrada en funcionamiento del acuerdo es que las llegadas irregulares a las islas griegas han disminuido un 97 por ciento respecto al periodo previo al pacto: en octubre de 2015 llegaron de promedio 6.360 personas al día y a partir del 21 de marzo de 2016 se registraron 80 llegadas diarias de promedio (Comisión Europea, 2018a). El número de muertos en el mar Egeo pasó de 1.175 en los veinte meses antes del pacto a 130 desde su activación (Comisión Europea, 2018a). En total, más de 12.476 refugiados sirios ya han sido reasentados de Turquía a los Estados miembros (Comisión Europea, 2018a). La reducción del número de llegadas también puede explicarse por los cambios producidos dentro de las fronteras europeas. Meses antes del acuerdo con Turquía, mandatarios de países como Eslovenia, Macedonia, Serbia y Croacia limitaron la entrada a ciudadanos sirios, iraquíes y afganos. Consecuentemente, Grecia, que hasta el momento era un país de tránsito, pasó a ser el destino final de los migrantes ya que los que llegaban tras el acuerdo con Turquía quedaban retenidos en los campos de refugiados y no tenían más alternativa que pedir asilo a Grecia mediante un lento e incierto proceso en el que no sabían si serían reconocidos como refugiados.

La externalización de la protección internacional a Turquía es controvertida y la denominación de ‘tercer país seguro’ ha sido cuestionada. En los meses siguientes a la entrada en vigor del acuerdo, los comités de apelaciones sobre asilo de Grecia resolvieron en muchos casos que Turquía no ofrecía protección real a los refugiados. Sin embargo, la Comisión Europea sigue defendiendo que se trata de un ‘tercer país seguro’ y que este concepto, tal y como se define en la Directiva de Procedimientos de Asilo²⁷, se refiere a la posibilidad de recibir protección de acuerdo con el Estatuto de los Refugiados²⁸, independientemente de su ratificación (Comisión Europea, 2016, 19).

La Declaración UE-Turquía introduce un procedimiento acelerado fronterizo para la tramitación de las solicitudes de asilo aplicable en función de la nacionalidad de los solicitantes. Inicialmente se concedió prioridad al registro y tramitación de las personas procedentes de Siria (*Syrian Fast-track*). Desde el verano de 2016 los solicitantes de países considerados con bajos niveles de reconocimiento como Marruecos, Argelia, Túnez, Pakistán o Bangladesh comenzaron a someterse a evaluaciones por mérito a través de entrevistas de la EASO. Este mecanismo puede parecer de entrada una medida positiva pero el hecho de excluir al resto de nacionalidades y personas que provienen de países cuya situación se asemeja a la de Siria la hace discriminatoria (Borja Gonzalo, 2017).

La Declaración UE-Turquía ha sido controvertida desde el primer momento. La UE y sus Estados miembros la defienden porque ha conseguido reducir el número de llegadas irregulares al territorio europeo. Sin embargo, no es una solución definitiva al problema ya que simplemente lo desplaza a Turquía, convirtiendo a este país en el guardián de las fronteras europeas.

2.3.2. La gestión de las fronteras

A lo largo de la ‘crisis del Mediterráneo’, las fronteras han sido un elemento central a proteger debido a «las llegadas masivas en el seno de la UE» (Comisión Europea, 2015a, 5). La gestión de las fronteras demuestra la descoordinación entre los Estados miembros y la priorización de la propia seguridad en detrimento de la solidaridad y responsabilidad, hecho que dificulta una respuesta efectiva y coherente.

Tal y como se ha mencionado en el anterior apartado, la libre circulación en el espacio Schengen sigue estando sujeta a restricciones, después de que entre 2015 y 2016 los mandatarios de los

²⁷ 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 (refundición).

²⁸ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobado en Ginebra el 28 de julio de 1951 y entrado en vigor el 22 de abril de 1954.

países por donde pasaban las principales rutas de entrada a la UE activaran la reintroducción temporal de los controles en las fronteras interiores, prevista en el Código de fronteras Schengen, apelando a «circunstancias excepcionales» que generan «amenazas graves contra el orden público o la seguridad interior» (artículo 22). Los Estados miembros acordaron en septiembre de 2017 la posibilidad de mantener los controles por un período de dos años en caso de persistencia de la amenaza, aunque la UE remarca que el cierre tiene que ser por amenaza terrorista (artículo 25) y no por el movimiento de personas en situación irregular (artículo 26) (Comisión Europea, 2017a).

TABLA 3 – CIERRES TEMPORALES DE FRONTERAS, VIGENTES EN EL ESPACIO SCHENGEN

PAÍS	FRONTERAS CERRADAS TEMPORALMENTE	PERÍODO	MOTIVO NOTIFICADO POR LOS ESTADOS MIEMBROS DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 25 Y SS. DEL CÓDIGO DE FRONTERAS SCHENGEN
Francia	Todas las fronteras interiores	30/4/2018 – 30/10/2018	Amenaza terrorista persistente
Austria	Fronteras con Hungría y Eslovenia	12/5/2018 – 11/11/2018	Situación de la seguridad en Europa y amenazas resultantes de los significativos y continuados movimientos secundarios
Alemania	Frontera con Austria	12/5/2018 – 11/11/2018	Situación de la seguridad en Europa y amenazas resultantes de los significativos y continuados movimientos secundarios
Dinamarca	Todas las fronteras interiores	12/5/2018 – 11/11/2018	Situación de la seguridad en Europa y amenazas resultantes de los significativos y continuados movimientos secundarios
Noruega	Todas las fronteras interiores	12/5/2018 – 11/11/2018	Situación de la seguridad en Europa y amenazas resultantes de los significativos y continuados movimientos secundarios
Suecia	Todas las fronteras interiores	12/5/2018 – 11/11/2018	Situación de la seguridad en Europa y amenazas resultantes de los significativos y continuados movimientos secundarios

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA, 2018B

Desde 2015, los países de la ‘ruta de los Balcanes’ construyeron vallas²⁹, movilizaron a sus Fuerzas Armadas y equiparon lógicamente las fronteras para establecer más controles en las vías de entrada. Frontex colaboró con el refuerzo de la presencia de guardias en las fronteras de los países de esta ruta para asegurar solamente la entrada a los que necesitaban protección internacional. Dichas medidas han conllevado la proliferación de decenas de centros de acogida y tránsito en las fronteras balcánicas (Sánchez-Montijano, Zaragoza-Cristiani, 2017).

La Comisión Europea destacó en 2015 que «el espacio Schengen sin fronteras interiores solo es sostenible si las fronteras exteriores se salvaguardan y protegen de manera efectiva» (Comisión Europea, 2015c, 1). La necesidad de hacer frente a las llegadas irregulares, la dificultad de soportar la presión migratoria en países como Grecia o Italia y las limitaciones de Frontex, motivaron la puesta en marcha en octubre de 2016 de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas³⁰. Como resultado, los controles de fronteras de la UE se reforzaron doblemente: a nivel interno de forma inesperada y descoordinada, y a nivel externo con la creación de una Agencia que ha llegado para quedarse.

La ‘crisis del Mediterráneo’ ha servido a la UE para justificar la intensificación de la integración en materia de seguridad y defensa. Sin embargo, las controvertidas actividades desempeñadas por Frontex, así como las decisiones unilaterales de algunos Estados miembros, han mostrado la dificultad de mantener la seguridad y preservar, al mismo tiempo, los derechos de las personas que buscan protección internacional.

²⁹ Bulgaria emprendió la construcción de una verja en su frontera con Turquía en 2013 y la completó en 2015. Hungría comenzó a construir su propia valla en la frontera con Serbia y Croacia en junio de 2015. Macedonia levantó una valla en la frontera con Grecia en noviembre de 2015. Austria construyó a finales de 2015 una valla en el límite con Eslovenia, convirtiéndose en la primera barrera dentro del espacio Schengen. A finales de 2015, Eslovenia empezó a erigir una valla en varias partes de su frontera con Croacia. En junio de 2016, Croacia levantó una valla en un paso fronterizo con Serbia sobre el río Danubio.

³⁰ Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

2.3.3. Los programas de reubicación y reasentamiento

La puesta en marcha y los resultados conseguidos hasta finales de 2017 de los programas de reubicación y reasentamiento europeos refuerzan la idea del anterior epígrafe: la falta de voluntad política de los mandatarios de algunos Estados miembros para hacer frente a esta crisis coordinadamente, más allá de los intentos de las instituciones europeas para ofrecer respuestas colectivas coherentes.

El programa de reubicación previsto en la Agenda Europea de Migración consiste en el traslado de personas con necesidad de protección internacional de un Estado a otro de la UE, de acuerdo con el artículo 78.3 del TFUE que puede activarse cuando «uno o varios Estados se enfrentan a una situación de emergencia originada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países». Se trata de un proceso intracomunitario por el que los Estados miembros acordaron asumir la gestión de algunos procesos de asilo iniciados en Grecia o Italia. Esta decisión implicó una excepción temporal del Reglamento de Dublín, en lo que respecta al Estado responsable del examen de la solicitud de asilo y las fases procesales. De los 160.000 refugiados que los Estados miembros acordaron reubicar en un período de dos años a partir de septiembre de 2015, el 14 de noviembre de 2017 se habían tramitado 31.503, poco más del 19 por ciento (Comisión Europea, 2017c). La Comisión Europea justificó estas bajas cifras por el hecho de tener a menos personas elegibles (Comisión Europea, 2017d). Solamente los solicitantes de asilo con posibilidad de recibir protección internacional son elegibles para la reubicación, es decir, los que provienen de países con un porcentaje de aceptación de las solicitudes de asilo superior al 75 por ciento. En octubre del año pasado los únicos países que cumplían esta tasa eran Eritrea, Bahamas, Maldivas, Siria, Yemen y Papúa Nueva Guinea (Eurostat, 2017c), quedando excluidos países como Irak o Afganistán con muchos solicitantes de asilo. Paralelamente, la Declaración UE-Turquía excluyó del programa de reubicación a los solicitantes de asilo de Grecia que hubiesen llegado después del pacto, dejando fuera a más de 11.000 sirios.

La mayoría de Estados miembros tampoco han colaborado para que el programa de reubicación funcionara tal y como se comprometieron, argumentando en muchos casos falta de disponibilidad en las plazas de acogida e imponiendo mayores controles de seguridad a raíz de los atentados terroristas. Las autoridades griegas han denunciado la política selectiva de Estados miembros que optan por reubicar a los que consideran más fáciles de integrar en sus sociedades. Finalmente, muchos de los refugiados evitan ser registrados para no encontrarse detenidos en centros, islas o países inciertos o ser enviados al primer país de llegada por la aplicación del sistema de Dublín. Debido a la lentitud del proceso, algunos de ellos deciden irse por su cuenta o desaparecen en caso de ser reubicados en un país que no desean, provocando un incremento de los movimientos secundarios (Garcés-Mascareñas, 2017).

El programa de reubicación se ha implementado con una aproximación denominada *hotspot*, la cual fomenta la coordinación de cuatro agencias europeas: EASO, Frontex, Europol y Eurojust. El objetivo de este trabajo colaborativo, junto con los recursos nacionales de Italia y Grecia, es ayudar a procesar las solicitudes de asilo lo más rápido posible, coordinarse en la repatriación de los denominados inmigrantes irregulares y dismantelar redes de trata y tráfico. En teoría, la medida puede ser buena, pero el número de llegadas ha desbordado los recursos existentes. En estas circunstancias, muchas llegadas no han pasado por los *hotspots*, no han sido registradas y no han sido sometidas a controles de seguridad (Prieto, 2016). Un ejemplo que demuestra la caótica situación vivida en Grecia e Italia y la dificultad de asegurar en estos escenarios los derechos de las personas que necesitan protección internacional. La solidaridad de los Estados miembros debería de haberse visibilizado en este momento. En definitiva, el programa de reubicación hubiera sido una oportunidad para demostrar con hechos el discurso de los principios y valores europeos.

El reasentamiento es otra de las soluciones duraderas para la población refugiada. Consiste en trasladar a un individuo o familia ya reconocido como refugiado de un país de asentamiento inicial a un país diferente que responda mejor a sus necesidades de protección. Mediante el programa de reasentamiento europeo, también descrito en la Agenda Europea de Migración, los Estados miembros se comprometieron a reasentar a 22.504 personas en el período de 2015 a 2017 (Consejo Europeo, 2015). En diciembre de 2017, 23.925 personas habían sido reasentadas en 22 Estados diferentes (Eurostat, 2018c), una cifra superior a la comprometida porque incluyó a los reasentados bajo la Declaración UE-Turquía. Aunque siete Estados miembros (Estonia, Finlandia, Alemania, Irlanda, Holanda, Suecia y Reino Unido) cumplieron sus compromisos, nueve Estados miembros (Bulgaria, Croacia, Chipre, Grecia, Malta, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia) no habían reasentado a ninguna persona en septiembre de 2017. La Comisión Europea amenazó con sanciones a los países que no se implicaran con el programa de reasentamiento, otra muestra de la debilidad de las instituciones europeas ante los Estados miembros que se niegan a actuar de forma coordinada. En noviembre del 2017, la Comisión Europea propuso el reasentamiento de 50.000 refugiados más en un periodo de dos años. Las instituciones europeas destinan 500 millones de euros para colaborar con los Estados miembros que participen en esta iniciativa, además de ofrecer 10.000 euros por cada refugiado reasentado (Comisión Europea, 2017e).

Aunque los resultados de este programa podrían ser más positivos teniendo en cuenta el volumen de refugiados a nivel mundial, muchos países europeos no se habían implicado en el reasentamiento antes de la ‘crisis del Mediterráneo’ y, por tanto, su participación debe valorarse como un avance. La Agenda Europea de Migración se desarrolló de forma reactiva en un contexto de emergencia y las medidas previstas de reasentamiento necesitarían reformularse con una aproximación global e integral. No obstante, la crisis vivida en la UE a raíz de la presión migratoria ha posibilitado la creación de instrumentos que no se habían planteado con anterioridad como, por ejemplo, mecanismos de distribución, herramientas de armonización o medidas para hacer frente a los movimientos secundarios. Esta oportunidad debería ser utilizada, por ejemplo, para introducir un marco común europeo de reasentamiento. El retraso de los Estados miembros en el cumplimiento de sus obligaciones demuestra, sin embargo, la dificultad de llevar a la práctica dichas iniciativas (Hatton, 2017).

El impacto asimétrico de la ‘crisis del Mediterráneo’ a los Estados miembros reduce los incentivos de compartir la gestión de la migración. Los países europeos realmente afectados por esta crisis han sido pocos y todos ellos, además, con intereses diferentes en función de su situación: país de llegada, de tránsito o de destino. El nivel de integración en la libertad de movimientos, migración y asilo es actualmente insuficiente. Independientemente de los intentos de las instituciones europeas, los líderes de los Estados miembros han respondido a esta crisis con una perspectiva nacional. Sin embargo, una de las lecciones aprendidas es que los escenarios complejos pueden llegar en cualquier momento y en cualquier Estado y, por tanto, una visión integral y común de la migración, especialmente del asilo y el refugio, puede ser tan o más eficiente que cualquier otra estrategia con una perspectiva nacional o basada en la externalización de la gestión de la inmigración o la protección internacional.

3. La gestión de las solicitudes de asilo y refugio por parte de la Unión Europea ante la ‘crisis del mediterráneo’ a partir de 2015: Aplicación de la teoría de la securitización de la Escuela de Copenhague

Con el objetivo de comprobar el proceso de securitización de la gestión de las solicitudes de asilo y refugio por parte de la UE ante la ‘crisis del Mediterráneo’ a partir de 2015, en este capítulo se aplica la teoría de la securitización (Buzan, Waever y De Wilde, 1998).

3.1 Análisis de los parámetros que posibilitan la emergencia del discurso de securitización

El concepto de securitización hace referencia a los ‘actos de habla’³¹ (*speech act*) de una autoridad considerada legítima que designa una amenaza a la que hay que responder con una actuación de emergencia. Para que el proceso tenga éxito, la opinión pública debe aceptar como válido el discurso de la autoridad. La securitización actualiza retóricamente una ansiedad y una incertidumbre en relación a una cuestión de seguridad, reemplazando los instrumentos normales de las políticas públicas por instrumentos urgentes de la política de seguridad y defensa (Buzan, Waever y De Wilde, 1998, 23-25). En este caso, se considera a los líderes de las instituciones europeas como las autoridades legítimas que elaboran el discurso de securitización. Analizar los diferentes procesos de securitización de los Estados miembros, así como su influencia en el proceso de securitización europeo, podría ser un futuro trabajo de investigación.

Las instituciones europeas se implicaron en la situación del Mediterráneo a partir de 2015 debido a la creciente presión migratoria de los países con frontera exterior de la UE y las decisiones unilaterales tomadas por dirigentes de algunos Estados miembros que violaron el Reglamento de Dublín y el Acuerdo de Schengen. La excepcionalidad se manifestó en el discurso adoptado en la Agenda Europea de Migración. En dicho documento, se justificaron las «medidas de emergencia porque la política colectiva europea no ha estado a la altura» del «imperativo inmediato» de proteger a las personas que lo necesitaban (Comisión Europea, 2015a, 2). La Comisión Europea activó instrumentos urgentes de la política exterior, de seguridad y defensa. La misma retórica sobre la inseguridad se plasmó en la EUGS, publicada en junio de 2016, después de los atentados de París y Bruselas: «Vivimos en una época de crisis existencial, dentro y fuera de la UE. Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto europeo, que aportó democracia, prosperidad y paz sin precedentes, está en entredicho» (UE, 2016, 5).

Los discursos públicos de los dirigentes de las instituciones europeas, a diferencia de los de algunos políticos de los Estados miembros³², no presentan a los solicitantes de asilo o a los

³¹ Enunciación discursiva de una amenaza. La securitización se produce a través de actos de habla, según la Escuela de Copenhague.

³² Desde 2015 políticos de diferentes Estados miembros han pronunciado discursos relacionando a los solicitantes de asilo o a los refugiados con un aumento de la inseguridad en sus países. Beck (2017) recoge algunos de los discursos más relevantes agrupándolos bajo las siguientes líneas argumentativas: la conexión entre la migración y el terrorismo, la idea de que los inmigrantes reducen los recursos nacionales y la dificultad de integración de los inmigrantes. Gran parte de las declaraciones analizadas por Beck se pronunciaron después de ataques terroristas a ciudades europeas o como respuesta a la política de apertura de fronteras de la canciller alemana (*Wir schaffen das*) aplicada a partir del 4 de septiembre de 2015. Se debe tener en cuenta, sin embargo, que la gran mayoría de individuos implicados en ataques terroristas en Europa en la última década son ciudadanos europeos, muchos de ellos han sido combatientes extranjeros y ya eran conocidos por las autoridades policiales europeas. Entre junio de 2016 y abril de 2017, cuatro solicitantes de asilo, a tres de los cuales se les había denegado la solicitud y dos habían llegado antes de la crisis migratoria de 2015, estuvieron implicados en cuatro ataques terroristas en ciudades europeas. Ninguno de ellos tenía el estatus de refugiado (Danish Institute for International Studies, 2017).

refugiados como una amenaza, sino que ponen énfasis en la necesidad de responder a la crisis coordinadamente. De dichos discursos se deduce que una de las amenazas existenciales de la UE proviene precisamente de los Estados miembros y de la incapacidad de ofrecer una respuesta común en materia de asilo y refugio. La necesidad de fortalecer la Unión y corregir la desunión se expresa en la EUGS (UE, 2016, 2). Una de las limitaciones principales es que las instituciones europeas no disponen de los instrumentos suficientes para forzar a los Estados miembros a cumplir los compromisos aprobados a nivel europeo. Los líderes de las instituciones europeas han alertado de la falta de compromiso de algunos socios en repetidas ocasiones.

Corresponde ahora a los Estados miembros cumplir sus compromisos en la materia e intensificar sus esfuerzos. Tienen la obligación política, moral y legal de hacerlo. Hago un llamamiento a los países que todavía no han contribuido a este esfuerzo común para que hagan su aportación (Avramopoulos, 2017).

Cumplir con los compromisos previstos en programas europeos como el de reubicación o reasentamiento es una decisión que recae sobre los mandatarios de los Estados miembros. El carácter voluntario de implicarse en la gestión de la crisis migratoria desvirtúa los esfuerzos realizados por las instituciones europeas. Dicha situación debilita la coherencia interna y la credibilidad externa del proyecto europeo.

Expulsar los barcos de los muelles, incendiar campos de refugiados o ignorar la existencia de personas pobres y desamparadas – eso no es Europa. Europa es el panadero de Cos que da su pan a seres exhaustos y hambrientos. Europa son los estudiantes que en las estaciones de tren de Múnich y Passau dan ropa a los recién llegados. Europa es la policía de Austria que da la bienvenida a los refugiados agotados que cruzan la frontera (Juncker, 2015).

La necesidad de los líderes europeos de reivindicar públicamente los valores y principios que caracterizan a la UE, pone de manifiesto la debilidad de la identidad europea.

La migración se asocia en la mayoría de discursos de líderes europeos³³ a «retos y riesgos» que deben prevenirse para «establecer vías seguras y legales para quienes merezcan protección y devolver a quienes no tengan derecho a quedarse» (Timmermans, 2017b). Es el aumento de la presión migratoria, especialmente el descontrol de las llegadas irregulares, el que activa los discursos de securitización de los líderes europeos.

La situación es aún precaria como consecuencia de la continua presión migratoria, como atestigua el reciente aumento del número de llegadas a lo largo de las rutas del Mediterráneo occidental y oriental. [...] La UE en su conjunto ha de estar vigilante y preparada para responder a los eventuales picos estacionales (Comisión Europea, 2018c).

Estos discursos mantienen la incertidumbre sobre la seguridad de las fronteras exteriores de la UE y justifican el empleo de instrumentos urgentes. Una idea que se confirma en el discurso del comisario europeo de Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía, Dimitris Avramopoulos.

33 Más fragmentos de discursos que muestran este enfoque de la migración adoptado por los líderes de las instituciones europeas.

«Incluso ahora que estamos saliendo de la crisis, es preciso constatar que la migración seguirá planteando un reto para toda una generación de europeos. [...] Ha llegado el momento de convertir las propuestas en actos legislativos y los actos legislativos en prácticas» (Juncker, 2017).

«La migración sigue siendo la principal preocupación de nuestros ciudadanos y también debe seguir siendo nuestra máxima prioridad» (Timmermans, 2017a).

«Se trata de gestionar uno de los fenómenos estructurales más complejos de nuestra época; no es una urgencia temporal» (Mogherini, 2017).

Hago un llamamiento a los Estados miembros para que envíen, con carácter de urgencia, guardias de fronteras y equipo para las operaciones de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, pero también para que atiendan su compromiso de alcanzar en junio un acuerdo sobre la reforma del sistema de asilo (Comisión Europea, 2018c).

Independientemente de la naturaleza intrínseca de la amenaza, es decir, de si ésta es real o construida por parte de las autoridades, el proceso de securitización de la gestión de las solicitudes de asilo y refugio por parte de la UE sienta sus bases en la construcción de la presión migratoria descontrolada como una amenaza existencial.

Según la teoría de la securitización, hay un conjunto de factores contextuales que facilitan la emergencia del discurso securitizador. En primer lugar, el dilema de la seguridad no es un factor determinante en este caso debido a la asimetría de poder entre las instituciones europeas y los migrantes. Así pues, el aumento de las capacidades militares de las instituciones europeas o los Estados miembros no genera un discurso securitizador de los refugiados o los solicitantes de asilo. La proximidad geográfica, en cambio, es un factor clave en la emergencia de este discurso. La imposibilidad de controlar la llegada de flujos migratorios a las fronteras exteriores europeas debido a la proximidad con los países de origen de los solicitantes de asilo y refugio, aumenta la percepción de la amenaza y motiva el discurso securitizador que se acompaña con medidas reactivas y excepcionales. Las experiencias pasadas son el tercer factor contextual contemplado por la teoría de la securitización. La UE no había tenido que responder nunca a un volumen similar de solicitudes de asilo o refugio. No obstante, en uno de los discursos, Juncker recordó a los Estados miembros que la historia común se caracteriza por «los éxodos de millones de europeos huyendo de las persecuciones religiosas o políticas, la guerra, la dictadura o la opresión» (Juncker, 2017). Según el Presidente de la Comisión Europea, las propias experiencias pasadas deberían motivar una respuesta conjunta. El cuarto y último factor contextual considerado por la Escuela de Copenhague, es la no coincidencia de ideologías políticas. Las diferentes prioridades de las unidades que integran la UE han dado lugar a respuestas descoordinadas, sobre todo al inicio de la crisis, las cuales han sido contestadas por los líderes de las instituciones europeas que siguen reclamando más unidad para reducir la amenaza existencial que recae sobre el proyecto europeo.

Además de los factores relativos al contexto en el que ubicar la securitización, la teoría contempla algunos elementos que facilitan el éxito del proceso. Entre las condiciones internas del 'acto de habla' (*speech act*), los autores mencionan la estructura y la gramática de seguridad utilizadas, junto con la construcción de una estrategia que incluya una amenaza existencial, un punto de no retorno y una posible solución al problema. En el caso estudiado, los líderes de las instituciones europeas formulan un discurso coherente remarcando la necesidad de responder a la creciente presión migratoria planteada como una amenaza al *statu quo* de la UE, especialmente a sus valores y principios fundacionales como la libertad, la democracia o el respeto a los derechos humanos. La estrategia formulada se recoge en la Agenda Europea de Migración de 2015, la cual estructura las respuestas ofrecidas desde las instituciones europeas y los compromisos de los Estados miembros en materia de reasentamiento y reubicación. Por otro lado, según esta teoría, hay dos factores externos que condicionan el éxito del 'acto de habla' (*speech act*). El primero es el capital social del sujeto enunciante que debe ocupar una posición de autoridad percibida como legítima para la opinión pública. Este punto es complejo de analizar ya que no existe ningún indicador del eurobarómetro que muestre directamente el grado de conocimiento o la legitimidad de los líderes europeos por parte de la ciudadanía. Algunos datos muestran la tendencia a una cierta desafección de la ciudadanía hacia la UE. El porcentaje de participación en las últimas elecciones europeas de 2014 fue del 42.61 por ciento. Según el eurobarómetro de noviembre de 2017, un 40.76 por ciento de la población confía en la UE, un 48.21 por ciento no confía en la institución y un 11.03 por ciento no lo sabe (Comisión Europea, 2017f). En cualquier caso, los

líderes europeos dirigen generalmente el discurso securitizador a los mandatarios de los Estados miembros, los cuales tienen la capacidad de tomar decisiones para gestionar la crisis migratoria. Así pues, aunque los líderes europeos puedan ocupar una posición de autoridad formal en las instituciones, los mandatarios de los Estados miembros son los principales referentes políticos para la ciudadanía. El segundo factor externo que condiciona el éxito del ‘acto de habla’ (*speech act*) es el concepto de amenaza. En este caso, el sentimiento de hostilidad construido en torno a un conjunto de personas que llegan irregularmente a las fronteras exteriores europeas, implica un peligro intrínseco para la opinión pública, tal y como se muestra en el tercer epígrafe de este capítulo (Buzan, Waever y De Wilde, 1998, 33).

Finalmente, Balzacq distingue entre los «instrumentos de securitización» y los «instrumentos securitizantes» (Balzacq, 2008, 79-80). Los primeros son los dispositivos sociales y técnicos relativos a una imagen específica de una amenaza, que permiten configurar la acción pública para conseguir la seguridad. Algunos instrumentos de securitización en el ámbito europeo de asilo, refugio o migración son el Eurodac, las operaciones para incrementar los controles de las fronteras exteriores terrestres y marítimas llevadas a cabo por la Guardia de Fronteras y Costas, la Declaración UE-Turquía o la lista de terceros países seguros. Los instrumentos securitizantes son los que transforman la cuestión analizada en una amenaza. En este caso fue, por ejemplo, el intercambio de información entre los gobiernos nacionales, los servicios de inteligencia y las instituciones europeas. La aproximación *hotspot*, que ha incrementado la coordinación entre agencias europeas, es otro instrumento securitizante ya que pone el foco en las amenazas de la migración.

TABLA 4 – RESUMEN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PARÁMETROS DEL PROCESO DE EMERGENCIA DEL DISCURSO DE SECURITIZACIÓN

PARÁMETROS	GRADO DE CUMPLIMIENTO (VERDE: TOTAL; NARANJA: PARCIAL; ROJO: NO SE CUMPLE)
1.1. Construcción de la amenaza existencial a la que hay que responder con actuaciones de emergencia	Verde
1.2. Factores contextuales que facilitan la emergencia del discurso de securitización	
1.2.1. Dilemas de seguridad	Rojo
1.2.2. Proximidad geográfica	Verde
1.2.3. Experiencias pasadas	Verde
1.2.4. No coincidencia de ideologías políticas	Verde
1.3. Factores internos que facilitan la emergencia del discurso de securitización	
1.3.1. Estructura y gramática empleados en el ‘acto de habla’ (<i>speech act</i>)	Verde
1.3.2. Estrategia que contempla amenaza existencial, punto de no retorno y posible solución	Verde
1.3.3. ‘Acto de habla’ (<i>speech act</i>) bien estructurado y coherente	Verde
1.4. Factores externos que facilitan la emergencia del discurso de securitización	
1.4.1. Capital social del sujeto enunciante	Naranja
1.4.2. Concepto de amenaza	Verde
1.5. Instrumentos	
1.5.1. Presencia de instrumentos de securitización	Verde
1.5.2. Presencia de instrumentos securitizantes	Verde

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

3.2 Análisis de los actores involucrados en el proceso de securitización

De acuerdo con la teoría de la securitización de la Escuela de Copenhague, para que haya un proceso de securitización es imprescindible la presencia de tres unidades de análisis. A continuación se presentan los actores involucrados en el proceso de securitización de la gestión de las solicitudes de asilo y refugio por parte de la UE.

En primera instancia, el objeto referente es el sujeto u objeto cuya supervivencia está bajo una amenaza real o percibida. Tal y como se ha mostrado en este trabajo, los líderes europeos sostienen en el discurso securitizador que es «el proyecto europeo» (UE, 2016, 5) el que está en riesgo. La creciente presión migratoria es una de las causas de la amenaza existencial percibida por los líderes europeos pero, tal y como se recoge en la EUGS, hay otros riesgos³⁴ producidos dentro y fuera de las fronteras europeas que generan igual o más inestabilidad al territorio europeo. La crisis migratoria vivida a partir de 2015 ha evidenciado la desunión entre los Estados miembros, mostrando que son las propias unidades que integran la organización internacional las que, mediante acciones unilaterales y descoordinadas, pueden poner en entredicho la coherencia interna y la credibilidad externa de la UE, conseguidas a lo largo de los años con la creación de marcos normativos de referencia y la difusión de normas, valores y significados compartidos.

El actor securitizante es el que formula el discurso sobre seguridad. En el caso estudiado es la élite política europea, con un papel destacado de la Comisión Europea, la cual desde 2015 ha publicado múltiples comunicaciones recomendando acciones para hacer frente a la creciente presión migratoria vivida en los países con fronteras exteriores de la UE, y apelando a la responsabilidad y la solidaridad de los Estados miembros. La teoría de la securitización no menciona un actor securitizante importante, los medios de comunicación, los cuales juegan un papel clave en la politización de la amenaza, es decir, en la fase de su construcción y consolidación como un peligro real o potencial para el proyecto europeo (Williams, 2003, 524). Los medios audiovisuales han sido especialmente relevantes en el condicionamiento de la opinión pública y, a través de la publicación de imágenes de las tragedias a las costas europeas, han forzado a las instituciones europeas y a muchos Estados miembros a implicarse en la crisis. En futuras investigaciones se podría analizar el papel de los medios de comunicación en la emergencia del discurso de securitización de la gestión de las solicitudes de asilo y refugio, concretamente para saber si el discurso que han formulado ha sido coherente con el de la élite política europea o si, por el contrario, han adoptado una perspectiva que rechaza la politización de la amenaza.

La tercera unidad imprescindible para el proceso de securitización es el actor funcional, capaz de influir sobre las dinámicas y el proceso de toma de decisiones de un sector de la sociedad. Los líderes políticos de los Estados miembros actúan como actores funcionales en este caso ya que pretenden contribuir en el discurso de securitización de la UE en función de sus intereses, los cuales vienen determinados por la percepción nacional que tienen de la amenaza. Así pues, algunos de ellos se han alineado con el discurso de la élite política europea³⁵ y otros han intentado reformularlo a través de su perspectiva³⁶. ACNUR es otro actor funcional con capacidad para

34 La EUGS destaca el terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética como fenómenos que ponen en peligro tanto a la población europea como al territorio europeo (UE, 2016, 14).

35 A continuación se incluyen ejemplos de algunos discursos. En octubre de 2016, el ministro de Inmigración griego criticaba a los países del Este y a Austria por haber boicoteado el principio de reubicación, recordando que la solidaridad en la UE es un concepto legal (Galarraga, 2016, 25 de octubre). En la misma línea, en junio de 2017, el primer ministro italiano pedía ayuda a Europa para acoger a los refugiados (Planas, 2017, 29 de junio).

36 A continuación se incluyen ejemplos de algunos discursos. En marzo de 2016, el primer ministro húngaro, Viktor Orban, criticó a la UE por negar que los refugiados eran una «amenaza» (*El Mundo*, 2016, 15 de marzo). En enero de 2018, Orban justificó su negativa a acoger a las personas que buscan asilo alegando que su Gobierno los considera «invasores» y no «refugiados» (*Eldiario.es*, 2018, 8 de enero). En junio de 2015, el expresidente francés, Nicolás Sarkozy, ridiculizó la propuesta de la Comisión Europea de distribuir a solicitantes de asilo, comparando la situación con una fuga de agua doméstica (*Eldiario.es*, 2015a, 19 de junio). En julio de 2015, el ministro de Interior español, Jorge Fernández Díaz, utilizó la misma metáfora que el expresidente del gobierno francés para explicar el reparto de solicitantes de asilo desde Italia y Grecia: «en lugar de taponar esas goteras lo que hacemos es distribuir el agua que cae entre distintas habitaciones».

influir en el proceso de securitización. Con el objetivo de asegurar el cumplimiento de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, se ha posicionado durante la crisis sobre algunos instrumentos de securitización como el acuerdo UE-Turquía. Alertó, por ejemplo, que «las condiciones de recepción en Grecia y sus sistemas para estudiar las solicitudes de asilo» debían reforzarse con celeridad y que «las personas retornadas a Turquía y con necesidad de protección internacional deben tener acceso a un procedimiento justo y adecuado» (ACNUR, 2016). Algunas asociaciones también han interferido en el proceso de securitización denunciando el financiamiento de medidas que incrementan el control de las fronteras y el asilo (Segura, 2016), o alertando sobre el debilitamiento de los derechos humanos y la rendición de cuentas de la UE provocados por una división poco clara de las competencias de la nueva Agencia europea de la Guardia de Fronteras y Costas (International Commission of Jurists [ICJ], ECRE y Amnistía Internacional, 2016).

3.3 Análisis de la aceptación del proceso de securitización por parte de la opinión pública

Según la teoría de la securitización, el último punto que confirma el éxito del proceso de securitización es la aceptación del discurso de la autoridad por parte de la opinión pública. En caso de aprobarse, la ciudadanía europea debería estar preocupada por la creciente presión migratoria y aceptaría los instrumentos de securitización activados para hacer frente a la amenaza. Para comprobarlo, se analiza la evolución de los siguientes indicadores del eurobarómetro desde la primavera del 2014 hasta los últimos datos disponibles de otoño de 2017:

1. ¿Cuáles son los dos retos más importantes a los que se enfrenta tu país en la actualidad?
2. ¿Cuáles son los dos retos más importantes a los que se enfrenta la UE en la actualidad?

El punto de inflexión de la preocupación de la ciudadanía europea en torno a la inmigración se produjo en el eurobarómetro del otoño de 2015. Este año, los países de la UE registraron el máximo histórico de solicitudes de asilo con 1.322.825 peticiones (Eurostat, 2018b). El discurso securitizador formulado por las autoridades de las instituciones europeas y los dirigentes de los Estados miembros, coincidió con el aumento de la preocupación ciudadana en torno a la inmigración. La diferencia con los resultados previos a noviembre de 2015 es relevante en ambas preguntas: la preocupación por la inmigración a nivel nacional pasó del 22.88 por ciento en mayo de 2015, al 35.75 por ciento en noviembre de 2015; a nivel europeo, pasó del 37.62 por ciento en mayo de 2015, al 58 por ciento en noviembre de 2015. Hoy en día la inmigración se mantiene como el reto más importante de la UE según los resultados del eurobarómetro de noviembre de 2017. A nivel nacional, la inmigración ocupa la segunda posición entre las preocupaciones de los ciudadanos, mientras que el desempleo es el principal reto que tienen los países.

Ese es el programa de reubicación» (*Eldiario.es*, 2015b, 20 de julio). En julio de 2015, el primer ministro británico, David Cameron, aseguró que protegería al Reino Unido de «la plaga de inmigrantes» (*EFE*, 2015, 30 de julio).

TABLA 5. EVOLUCIÓN DE LOS CINCO ÍTEMS³⁷ CONSIDERADOS LOS RETOS MÁS IMPORTANTES A LOS QUE SE ENFRENTAN LOS PAÍSES (MEDIA DE LOS RESULTADOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS). RESULTADOS EXPRESADOS EN PORCENTAJES

FECHA	DESEMPLEO	INMIGRACIÓN	SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	TERRORISMO	SITUACIÓN ECONÓMICA
11/2017	24.86	22.03	19.63	15.84	15.75
05/2017	29.37	22.14	19.98	18.87	16.24
11/2016	31.28	25.73	18.10	14.06	19.05
05/2016	33.07	28.20	16.18	16.30	19.27
11/2015	35.65	35.75	13.91	10.55	19.19
05/2015	41.68	22.88	17.67	7.23	21.08
02/2015	42.24	18.32	16.54	11.33	21.87
11/2014	44.65	17.91	15.81	5.87	24.33
05/2014	48.00	15.00	14.00	2.00	29.00

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA, 2018D. ELABORACIÓN PROPIA.

TABLA 6. EVOLUCIÓN DE LOS CINCO ÍTEMS³⁸ CONSIDERADOS LOS RETOS MÁS IMPORTANTES A LOS QUE SE ENFRENTA LA UE (MEDIA DE LOS RESULTADOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS). RESULTADOS EXPRESADOS EN PORCENTAJES

FECHA	INMIGRACIÓN	TERRORISMO	SITUACIÓN ECONÓMICA	ESTADO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS	DESEMPLEO
11/2017	39.42	37.95	16.54	15.73	12.91
05/2017	38.02	43.74	18.30	17.35	14.54
11/2016	44.99	31.70	20.43	17.41	16.18
05/2016	47.64	39.33	19.32	16.04	15.01
11/2015	58.00	24.90	20.68	16.84	17.27
05/2015	37.62	17.48	26.85	22.50	23.95
11/2014	24.03	10.80	32.72	24.78	28.70
05/2014	21.00	6.00	39.00	25.00	34.00

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA, 2018E. ELABORACIÓN PROPIA.

El porcentaje de apoyo a una política de inmigración europea sigue siendo relevante, aunque ha experimentado un cierto retroceso desde noviembre de 2015, después de la presentación de la Agenda Europea de Migración y la formalización de los compromisos de reubicación y reasentamiento por parte de los Estados miembros.

TABLA 7. EVOLUCIÓN DEL APOYO DE LA CIUDADANÍA EUROPEA A UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EUROPEA. RESULTADOS EXPRESADOS EN PORCENTAJES

FECHA	A FAVOR	EN CONTRA	NO LO SABE
11/2017	68.81	24.82	6.36
05/2017	68.04	24.84	7.11
11/2016	69.28	24.45	6.27
05/2016	66.50	26.17	7.33
11/2015	67.70	24.29	8.00
05/2015	72.80	19.75	7.45
11/2014	71.06	19.78	9.16

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA, 2018F. ELABORACIÓN PROPIA.

El último indicador seleccionado muestra que la inmigración, además de ser uno de los principales retos según la ciudadanía, no es percibida muy positivamente por la sociedad. Sin

³⁷ Se muestra la evolución de los cinco ítems considerados los retos más importantes en el eurobarómetro de otoño de 2017. La ciudadanía debe escoger dos retos entre 16 opciones.

³⁸ Se muestra la evolución de los cinco ítems considerados los retos más importantes en el eurobarómetro de otoño de 2017. La ciudadanía debe escoger dos retos entre 16 opciones.

embargo, estos porcentajes no han variado mucho con la crisis migratoria de 2015, hecho que indica que se trata de sentimientos poco fluctuantes y que el discurso securitizador ha tenido un bajo impacto en este ámbito.

TABLA 8. EVOLUCIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE LA CIUDADANÍA EUROPEA SOBRE LA INMIGRACIÓN PROCEDENTE DE PAÍSES EXTERIORES A LA UE. RESULTADOS EXPRESADOS EN PORCENTAJES

FECHA	MUY POSITIVA	BASTANTE POSITIVA	BASTANTE NEGATIVA	MUY NEGATIVA	NO LO SABE
11/2017	6.89	32.10	35.01	19.31	6.69
05/2017	6.96	31.46	34.23	19.72	7.63
11/2016	7.13	29.72	35.67	20.54	6.95
05/2016	6.17	28.14	35.45	22.67	7.57
11/2015	6.23	27.58	35.15	24.02	7.02
05/2015	6.47	27.81	37.45	18.67	9.60
11/2014	6.81	28.08	35.90	20.78	8.43

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA, 2018G. ELABORACIÓN PROPIA.

Los datos del eurobarómetro indican una correlación positiva entre el proceso securitizador de la gestión de las solicitudes de asilo y refugio por parte de la UE ante la situación del Mediterráneo a partir de 2015 y la preocupación de la ciudadanía en torno a la inmigración. En base a los parámetros previstos por la teoría de la securitización, se puede afirmar que la securitización de esta cuestión ha sido exitosa.

La aplicación de la teoría de la securitización a este caso de estudio confirma algunas de las críticas recibidas por la Escuela de Copenhague. Sería interesante que la securitización no se tratase únicamente como ‘acto de habla’ (*speech act*) sino como acto pragmático, es decir, que el discurso se combinara con el estudio de factores como el contexto social, los agentes implicados en el proceso y las posiciones de poder relativo que éstos ocupan (Balzacq, 2005, 172). Aunque los datos del eurobarómetro reflejen la preocupación de la opinión pública en torno a la inmigración, es complejo determinar si la audiencia ha sido realmente persuadida por el discurso securitizador de unos actores securitizantes concretos (Stritzel, 2007, 363). En el caso estudiado, aunque la preocupación de la opinión pública aumentara en noviembre de 2015, meses después de la adopción del discurso securitizador por parte de la élite política europea, el incremento también podría explicarse por la influencia de los medios de comunicación. De forma similar, los medios de comunicación podrían haber motivado el discurso securitizador de los líderes europeos. Seguramente es la suma de la influencia de todos estos actores la que acaba provocando el discurso securitizador y la preocupación de la opinión pública reflejada en el eurobarómetro. Otra de las limitaciones detectadas en el momento de analizar los actores involucrados en el proceso de securitización, es la exclusión de las representaciones que no provienen de las figuras institucionales (McDonald, 2008, 563). En el caso estudiado, las voces procedentes, por ejemplo, del ámbito local y las ONGs han sido relevantes pero no se pueden considerar actores securitizantes. A pesar de estas limitaciones, la teoría de la securitización es una contribución importante e innovadora para los estudios sobre seguridad y se ha considerado el marco teórico más adecuado para responder a la pregunta de investigación.

Este capítulo permite concluir que, siguiendo los parámetros de la teoría de la securitización, desde 2015 se ha producido un proceso de securitización de la política de inmigración europea, especialmente de las medidas para gestionar las numerosas solicitudes de asilo. A través de este marco teórico se ha comprobado que la élite política europea ha tenido un papel determinante en la emergencia del discurso securitizador sobre la presión migratoria. Este trabajo podría ser el punto de partida de futuras investigaciones que se propusieran analizar la influencia de los discursos de securitización de los mandatarios de los Estados miembros sobre el proceso securitizador llevado a cabo por la UE y expuesto en este estudio. También podría servir de base

para analizar el papel de los principales medios de comunicación de los Estados miembros en el proceso de securitización llevado a cabo por la UE. Finalmente, este trabajo también podría tener continuidad si se analizara hasta qué punto la ciudadanía europea se ha visto persuadida por el discurso securitizador de las instituciones europeas o de los mandatarios de los Estados miembros. Así pues, el presente estudio ha abierto nuevas oportunidades de investigación en torno a la securitización de la gestión de las solicitudes de asilo y refugio por parte de la UE a partir de 2015.

Conclusiones

La respuesta obtenida a lo largo de este estudio confirma la hipótesis de partida y es que efectivamente desde 2015, año en que los países con fronteras exteriores europeas registraron récords históricos de solicitudes de asilo, se ha producido un proceso de securitización de la gestión de las solicitudes de asilo y refugio, pero también de la política migratoria en general, por parte de la UE. La teoría de la securitización de la Escuela de Copenhague ha servido para confirmar la existencia de dicho proceso de securitización, basado en la emergencia de un discurso securitizador pronunciado por los líderes de las instituciones europeas, el cual ha tenido un impacto en las preocupaciones de la ciudadanía europea que desde 2015 considera que el principal reto de la UE es la inmigración. El enfoque adoptado por las instituciones europeas ha priorizado una estrategia basada en medidas reactivas de emergencia relacionadas con la seguridad, la defensa y la acción exterior. Los líderes de las instituciones europeas no han señalado a los solicitantes de asilo y refugio como los responsables del aumento de la inseguridad en el territorio europeo, pero sí que han apuntado el aumento de la presión migratoria como una de las principales amenazas a la UE. La explicación es que el descontrol de las llegadas irregulares a las fronteras exteriores europeas impide una correcta gestión de la migración ya que dificulta el registro de personas que llegan al territorio europeo, colapsa los instrumentos de coordinación de los Estados miembros para ofrecer protección internacional a los que la necesitan, y aumenta los riesgos asociados a las organizaciones delictivas. Todo ello debilita los sistemas de asilo y refugio de los Estados miembros y acaba vulnerando derechos de los solicitantes de asilo y refugio previstos en el Estatuto de los Refugiados.

La primera pregunta planteada para verificar la hipótesis de trabajo era la siguiente: ¿Disponía la Unión Europea de los instrumentos necesarios para gestionar una presión migratoria extraordinaria en sus fronteras exteriores antes de 2015? La ‘crisis del Mediterráneo’ ha desvelado una limitación fundamental de la UE que obliga a los Estados miembros a reflexionar sobre su papel en las instituciones europeas. Aunque la UE, a raíz del Acuerdo de Schengen, haya estado trabajando para crear una política común europea, muchas decisiones relevantes relacionadas con la migración continúan tomándose a nivel nacional, independientemente de los instrumentos de armonización establecidos desde 1985. Precisamente ha sido la ausencia de estructuras comunes para gestionar la migración, las cuales deberían haberse diseñado en períodos sin una elevada presión migratoria, la que ha impedido una respuesta coordinada y eficaz a la ‘crisis del Mediterráneo’. La falta de voluntad política de los mandatarios de algunos Estados miembros, las diferentes percepciones de la amenaza en función de la ubicación geográfica de cada país, el incumplimiento del principio de solidaridad y del reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros y, en definitiva, la aproximación en clave nacional a la crisis, han demostrado la incapacidad de los mandatarios para cumplir con los valores y principios fundacionales europeos, hecho que debilita la coherencia interna y la credibilidad externa de la UE. Estas limitaciones, unidas a la falta de previsión del alcance y los resultados de las revueltas árabes vividas a partir de 2011, demuestran que las instituciones europeas no disponían de los mecanismos necesarios para hacer frente a una presión migratoria excepcional antes de 2015.

En el segundo capítulo se ha respondido a la siguiente pregunta: ¿Qué elementos explican la tendencia securitizadora adoptada por la Unión Europea en torno a la gestión de las solicitudes de asilo y refugio a partir de la ‘crisis del Mediterráneo’ de 2015? Ante la situación de bloqueo producida por la crisis y la desunión de los Estados miembros, los líderes de las instituciones europeas han señalado como principal amenaza al proyecto europeo la falta de voluntad política de algunos mandatarios. Como respuesta, han activado instrumentos de emergencia que, estructurados bajo la Agenda Europea de Migración, no tienen como objetivo una mayor

integración en materia migratoria o la priorización de los derechos de los solicitantes de asilo o refugio, sino reducir la presión migratoria en las fronteras exteriores europeas para conseguir más estabilidad y recuperar el *statu quo*. Instrumentos que antes de 2015 ya se empleaban, como las ayudas económicas a países vecinos de Europa para reforzar sus sistemas de asilo y refugio y reducir la llegada de inmigrantes al territorio europeo, se han hecho recientemente más visibles a raíz de la crisis y de la formalización de acuerdos como el de la UE-Turquía, el cual demuestra la dificultad para encontrar el equilibrio entre la retórica y los hechos en situaciones excepcionales. Algunos de los instrumentos puestos en marcha con la Agenda Europea de Migración se mantendrán cuando la presión migratoria recupere los niveles habituales anteriores a 2015. Así pues, la ‘crisis del Mediterráneo’ se ha utilizado también para reforzar, por ejemplo, el papel de Frontex en los controles de las fronteras exteriores. Más allá de las medidas previstas en la Agenda Europea de Migración, la UE reconoció en 2016 que el proyecto europeo estaba en entredicho debido a fenómenos como la inmigración que se considera que ponen en peligro a la población y al territorio europeo. La manifestación pública de esta debilidad se recogió en la EUGS, un marco estratégico que contribuye a explicar la tendencia securitizadora de la UE. Una de las ideas clave de este documento es la de fortalecer a la Unión y hacer frente a una de las amenazas existenciales más evidentes en los últimos años: la desunión entre los Estados miembros. La falta de consenso explica la incapacidad de ofrecer una respuesta común en materia de asilo y refugio, muy necesaria desde 2015 no solamente para respetar los derechos de las personas que necesitan protección internacional, sino también para mantener la coherencia interna y la credibilidad externa del proyecto europeo.

En el tercer capítulo se ha planteado la siguiente pregunta: ¿Existe un proceso de securitización de la gestión de las solicitudes de asilo y refugio por parte de la Unión Europea a partir de 2015, de acuerdo con los parámetros definidos por la teoría de la securitización de la Escuela de Copenhague? El acto de habla (*speech act*) adoptado por la élite política europea cumple diez de los doce parámetros previstos por la Escuela de Copenhague para que emerja un discurso securitizador. Además, se detectan los tres niveles de actores necesarios para que se produzca dicho proceso. Finalmente, el proceso securitizador ha influido sobre la ciudadanía europea, la cual desde 2015 considera a la inmigración como el principal reto de la UE. Se puede afirmar que en este caso se cumplen los requisitos previstos por los autores de la Escuela de Copenhague para que haya un proceso de securitización.

Aunque la respuesta a la ‘crisis del Mediterráneo’ haya evidenciado las limitaciones de la UE y de sus integrantes, también ha abierto un nuevo horizonte en materia migratoria, especialmente de asilo y refugio, un tema que desde 2015 es prioritario en la agenda política europea y que ha demostrado la necesidad de una mayor integración si realmente se apuesta por una Unión más fuerte. Esta crisis ha propiciado que actualmente se esté debatiendo en la UE la reforma del sistema de asilo, en particular el Reglamento de Dublín, hecho que podría producir avances comunitarios en este ámbito. En cualquier caso, sin voluntad política difícilmente se podrá ofrecer una respuesta coordinada y coherente a retos comunes como la gestión de solicitudes de asilo y refugio. Los Estados miembros deben intensificar la reflexión sobre la esencia del proyecto europeo y determinar si quieren seguir apostando por la retórica defendida en gran parte de los documentos estratégicos o priorizar los intereses nacionales. Esta crisis ha demostrado que si se escoge el camino de fortalecer la Unión deben asumirse las consecuencias positivas y negativas de una mayor integración, entre las cuales hay el reparto de los costes de la gestión de la migración. Una política de inmigración europea es imprescindible si se quiere seguir defendiendo los mismos valores y principios fundacionales. Así lo ha demostrado la actual crisis, concretamente la dificultad de responder a la presión migratoria extraordinaria de las fronteras exteriores sin disponer de los instrumentos necesarios y teniendo que recurrir a medidas reactivas de emergencia.

Referencias bibliográficas

- BALZACQ, T. (2005). The Three Face of Securitization: Political Agency, Audience and Context, *European Journal of International Relations*, vol.11, n.º 2, pp.171-201.
- BALZACQ, T. (2008). The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies, *JCMS*, vol.46, n.º 1, pp. 75-100.
- BECK, M. (2017). Securitization of the Recent Influx of Refugees from the Middle East to Europe, *Center for Mellemostudier*, [https://www.sdu.dk/-/media/files/om_sdu/centre/c_mellemost/videncentervcenter/artikler/2017/beck+article+\(sept+2017\).pdf?la=da&hash=989F9F911BE282129CC58F8ECF77599C394E5BE2](https://www.sdu.dk/-/media/files/om_sdu/centre/c_mellemost/videncentervcenter/artikler/2017/beck+article+(sept+2017).pdf?la=da&hash=989F9F911BE282129CC58F8ECF77599C394E5BE2).
- BORJA GONZALO, A. (2017). ¿Refugiados de primera o segunda clase?, *Relaciones Internacionales*, n.º 36, pp.31-50, <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/835.html>
- BUZAN, B.; WAEVER, O.; DE WILDE, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- BUZAN, B. (2003). *Regions and Powers: the Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CECCORULLI, M.; LUCARELLI, S. (2017). Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas, *The International Spectator*, vol.52, pp.83-102, https://www.researchgate.net/publication/319200437_Migration_and_the_EU_Global_Strategy_Narratives_and_Dilemmas
- DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES (2017). Europe's refugee crisis and the threat of terrorism: An extraordinary threat?, *DIIS Report 5*, http://pure.diis.dk/ws/files/910914/Report_05_Europes_Refugee_Crisis_Web.pdf
- FRATZKE, S. (2015). Not adding up: The fading promise of Europe's Dublin System, *Migration Policy Institute Europe*, <https://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-system>
- GARCÉS-MASCAREÑAS, B. (2015). Por qué Dublín “no funciona”, *Notes internacionals Barcelona Centre for International Affairs [CIDOB]*, n.º 135, pp.1-5, https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_135_por_que_dublin_no_funciona/por_que_dublin_no_funciona
- GARCÉS-MASCAREÑAS, B. (2017). ¿Por qué tan pocos?, *Opinió CIDOB*, n.º 499, https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/migraciones/por_que_tan_pocos
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. (2015). La crisis de los refugiados y la respuesta europea, *Análisis del Real Instituto Elcano [ARI]*, n.º 67, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea
- HATTON, T. (2017). Refugees and asylum seekers, the crisis in Europe and the future of policy, *Economic Policy*, vol.32, pp.447-496.
- HUYSMANS, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration, *Journal of Common Market Studies*, vol.38, n.º 5, pp.751-777, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1468-5965.00263>
- MCDONALD, M. (2008). Securitization and the Construction of Security, *European Journal of International Relations*, vol.14, n.º 4, pp.563-587.
- OSPINA, G.I. (2017). Los desafíos de las migraciones para una Estrategia Global de Seguridad de la UE. A. Marquina, (ed.), *La Estrategia Global de la Unión Europea*. Madrid: Unidad de

Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional, pp.153-249.

PRIETO, B. (2016). Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados, *ARI*, n.º 25, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari25-2016-prieto-hotspots-eslabon-debil-gestion-tesis-refugiados

SANAHUJA, J.A. (2014). La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”. M. Mesa (ed.), *Retos inaplazables en el sistema internacional*. Madrid: Fundación Cultura de Paz, pp.71-105, https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-91729/1-15%20Fundacio%CC%81n%20Cultura%20de%20Paz_Retos%20inaplazables%20en%20el%20sistema%20internacional.pdf

SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, E. (2013). Riesgos y amenazas a la seguridad y defensa en el Magreb. Ministerio de Defensa, (ed.), *Monografías 133. Análisis y evaluación de la estabilidad del Magreb*. Madrid: Ministerio de Defensa, pp.105-160, <https://www.ucm.es/data/cont/docs/835-2018-03-01-Monograf%C3%ADas%20133.%20An%C3%A1lisis%20y%20evaluaci%C3%B3n%20de%20la%20estabilidad%20del%20Magreb.pdf>

SÁNCHEZ-MONTIJANO, E.; ZARAGOZA-CRISTIANI, J. (2017). Los Balcanes como zona tapón para refugiados, ¿un plan de la Unión Europea?, *Opinión CIDOB*, n.º.487, https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/migraciones/los_balcanes_como_zona_tapon_para_refugiados_un_plan_de_la_union_europea

SCHUMACHER, T. (2016). Back to the Future: The ‘New’ ENP towards the Southern Neighbourhood and the End of Ambition, *College of Europe Policy Brief*, 1.16, https://www.coleurope.eu/system/tdf/research-paper/schumacher_cepob_1-16.pdf?file=1&type=node&id=27371&force=

STRITZEL, H. (2007). Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond, *European Journal of International Relations*, vol.13, n.º 3, pp.357-383.

WILLIAMS, M.C. (2003). Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly*, n.º 47, pp.511-531.

ZAPATA-BARRERO, R. (2013). La dimensión exterior de las políticas migratorias en el área mediterránea: premisas para un debate normativo, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 2, pp.1-38, <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/viewFile/91/80>

Anexo bibliográfico

- ACNUR (2016, 18 de marzo). Posición de ACNUR sobre el acuerdo UE-Turquía: deben prevalecer las garantías en materia de asilo, ACNUR, <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2445-2016-03-21-10-57-17>
- ARAGALL, X. (2016, 4 de julio). La política de la UE en materia de migraciones en el mediterráneo, *El Periódico*, <http://agendapublica.elperiodico.com/la-politica-de-la-ue-en-materia-de-migraciones-en-el-mediterraneo/>
- AVRAMOPOULOS, D. (2017, 12 de abril). Reubicación y reasentamiento: aunque el progreso es constante, son necesarios nuevos esfuerzos para alcanzar los objetivos, Comisión Europea, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-908_es.htm
- COMISIÓN EUROPEA (2003, 11 de marzo). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa, COM(2003) 0104 final, EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:EN:PDF>
- COMISIÓN EUROPEA (2005, 10 de mayo). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Programa de La Haya: diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, COM(2005) 184 final, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/192847>
- COMISIÓN EUROPEA (2010, 20 de abril). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos. Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo, COM(2010) 171 final, EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:es:PDF>
- COMISIÓN EUROPEA (2011a, 18 de noviembre). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, COM(2011) 743 final, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA (2011b, 8 de marzo). Comunicación conjunta al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo Meridional, COM(2011) 200 final, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/200219>
- COMISIÓN EUROPEA (2011c, 25 de mayo). Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A new response to a changing Neighbourhood, COM(2011) 303 final, Comisión Europea, https://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/com_2011_303.pdf
- COMISIÓN EUROPEA (2015a, 13 de mayo). 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, COM(2015) 240 final, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA (2015b, 18 de noviembre). Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Revisión de la Política Europea de Vecindad, JOIN(2015) 50 final, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52015JCO050>
- COMISIÓN EUROPEA (2015c). La Guardia Europea de Fronteras y Costas, Comisión Europea, <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact->

sheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_es.pdf

COMISIÓN EUROPEA (2016, 10 de febrero). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo sobre el estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Migración, COM(2016) 85 final, Comisión Europea, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-85-ES-F1-1.PDF>

COMISIÓN EUROPEA (2017a). The updated Schengen Rules, Comisión Europea, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_factsheet_updated_schengen_rules_en.pdf

COMISIÓN EUROPEA (2017b). A European Border and Coast Guard Agency, Comisión Europea, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_ebcg_en.pdf

COMISIÓN EUROPEA (2017c, 15 de noviembre). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Informe sobre los progresos realizados en la Agenda Europea de Migración: reubicación (anexo 6), COM(2017) 669 final, Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-669-F1-ES-ANNEX-6-PART-1.PDF>

COMISIÓN EUROPEA (2017d). Relocation: EU solidarity between member states, Comisión Europea, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_relocation_eu_solidarity_between_member_states_en.pdf

COMISIÓN EUROPEA (2017e). Resettlement: ensuring safe and legal access to protection for refugees, Comisión Europea, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_resettlement_ensuring_safe_and_legal_access_to_protection_for_refugees_en.pdf

COMISIÓN EUROPEA (2017f). Eurobarómetro interactivo: me gustaría preguntarle sobre la confianza que tiene en ciertos medios e instituciones. Por cada uno de los medios e instituciones, por favor, dígame si tiende a confiar o no: la Unión Europea, Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/gridChart//themeKy/18/groupKy/97/savFile/867>

COMISIÓN EUROPEA (2018a, abril). EU-Turkey statement. Two years on, Comisión Europea, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_eu-turkey-two-years-on_en.pdf

COMISIÓN EUROPEA (2018b). Temporary Reintroduction of Border Control. Migration and Home Affairs, Comisión Europea, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en

COMISIÓN EUROPEA (2018c, 16 de mayo), Agenda Europea de Migración: la situación sigue siendo precaria, por lo que no hay lugar para la complacencia, Unión Europea, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3743_es.htm

COMISIÓN EUROPEA (2018d). Eurobarómetro interactivo: ¿cuáles son los dos retos más importantes que debe responder tu país actualmente?, Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/gridChart//themeKy/42/groupKy/208/countries/IT/periodStart/052005/periodEnd/112017>

COMISIÓN EUROPEA (2018e). Eurobarómetro interactivo: ¿cuáles son los dos retos más importantes que debe responder la UE actualmente?, Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/gridChart//themeKy/31/groupKy/188/countries/GR/periodStart/112010/periodEnd/112017>

COMISIÓN EUROPEA (2018f). Eurobarómetro interactivo: ¿cuál es tu opinión en cada uno de las siguientes afirmaciones? Dime si estás a favor o en contra de cada afirmación: política común

europea de migración, Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/gridChart//themeKy/29/groupKy/180/savFile/646>

COMISIÓN EUROPEA (2018g). Eurobarómetro interactivo: por favor ¿dime cuál de las siguientes afirmaciones te provoca un sentimiento positivo o negativo? Inmigración de gente de fuera de la UE, Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/gridChart//themeKy/59/groupKy/279/savFile/867>

CONSEJO EUROPEO (1999, 15 y 16 de octubre). Consejo Europeo de Tampere, conclusiones de la Presidencia, Parlamento Europeo, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

CONSEJO EUROPEO (2003, 12 y 13 de diciembre). Estrategia Europea de Seguridad: una Europa segura en un mundo mejor, Unión Europea, <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>

CONSEJO EUROPEO (2005, 15 y 16 de diciembre). Conclusiones de la Presidencia, Unión Europea, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-05-4_es.htm

CONSEJO EUROPEO (2008a). Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, Consejo Europeo, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

CONSEJO EUROPEO (2008b, 24 de noviembre). Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajl0038>

CONSEJO EUROPEO (2015, 20 de junio). Outcome of the Council Meeting. 3405th Council meeting. Justice and Home Affairs, Consejo Europeo, <http://www.consilium.europa.eu/media/22985/st11097en15.pdf>

CONSEJO EUROPEO (2016, 18 de marzo). EU-Turkey statement, Consejo Europeo, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

EFE (2015, 30 de julio). Cameron dice que protegerá al Reino Unido de la “plaga” de inmigrantes, <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/cameron-dice-que-protegera-al-reino-unido-de-la-plaga-inmigrantes/10001-2677213>

ELDIARIO.ES (2015a, 19 de junio). Sarkozy se burla del reparto de refugiados: “Es como el fontanero que esparce una fuga de agua en casa”, https://www.eldiario.es/desalambre/Sarkozy-ridiculiza-propuesta-reparto-refugiados_o_400360075.html

ELDIARIO.ES (2015b, 20 de julio). Fernández Díaz compara el reparto de refugiados con una fuga de “goteras” en una casa, https://www.eldiario.es/desalambre/Fernandez-Diaz-reparto-refugiados-goteras_o_411209324.html

ELDIARIO.ES (2018, 8 de enero). Viktor Orban, sobre los que huyen a la UE: “No los consideramos refugiados sino invasores musulmanes”, https://www.eldiario.es/desalambre/Orban-Europa-consideramos-refugiados-musulmanes_o_727227470.html

EL MUNDO (2016, 15 de marzo). Hungría critica a la UE por negar que los refugiados son una “amenaza”, <http://www.elmundo.es/internacional/2016/03/15/56e84f1122601dca448b463b.html>

EUROSTAT (2017a, 19 de octubre). Outgoing ‘Dublin’ requests by receiving country (PARTNER), type of request and legal provision, Comisión Europea, http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/MIGR_DUBRO

EUROSTAT (2017b, 6 de diciembre). Incoming ‘Dublin’ requests by submitting country (PARTNER), type of request and legal provision, Comisión Europea, http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/MIGR_DUBRI

EUROSTAT (2017c). Recognition rates and fist instance decisions by outcome in the EU-28, 4th quarter 2017, Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/International+Protection+Rates+of+Recognition+in+the+EU-28++Q4+2017.pdf/28691ffd-8cfe-4a8f->

a1e4-290b6f4e2be9

EUROSTAT (2018a, 30 de marzo). Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex anual aggregated data, Comisión Europea, http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/MIGR_ASYAPPCTZA

EUROSTAT (2018b, 16 de marzo). Asylum statistics, Comisión Europea, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics

EUROSTAT (2018c). Resettled persons – annual data, Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00195&plugin=1>

FORUM RÉFUGIÉS-COSI; ECRE; HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE (2013). Dublin in regulation. Lives on hold. European comparative report, Refworld (UNHCR), <http://www.refworld.org/pdfid/513ef9632.pdf>

GALARRAGA, N. (2016, 25 de octubre). Grecia reclama ayuda a la UE ante la creciente tensión de la crisis migratoria, *El País*, https://elpais.com/internacional/2016/10/24/actualidad/1477330226_927169.html

ICJ; ECRE; AMNESTÍA INTERNACIONAL (2016, 4 de abril). Joint briefing on the European Border and Coast Guard Regulation, ECRE, https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Amnesty-ICJ-Joint-Briefing-on-the-European-Border-and-Coast-Guard-Regulation_April-2016.pdf

JUNCKER, J.C. (2015, 9 de septiembre). Estado de la Unión 2015: La hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad, Comisión Europea, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_es.htm

JUNCKER, J.C. (2017, 7 de diciembre). Una gestión de la migración con visión de futuro: la Comisión Europea presenta el camino a seguir, Comisión Europea, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5132_es.htm

MOGHERINI, F. (2015, 18 de noviembre). Revisión de la política europea de vecindad: unas asociaciones más fuertes para una vecindad más fuerte, Comisión Europea, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6121_es.htm

MOGHERINI, F. (2017, 27 de septiembre). Estado de la Unión 2017: la Comisión presenta las próximas medidas para una política de inmigración y asilo de la UE más firme, eficaz y justas, Comisión Europea, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3406_es.htm

PARLAMENTO EUROPEO (2018). Legislative train Schedule. Towards a new policy on migration. Revision of the Dublin Regulation, Parlamento Europeo, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-revision-of-the-dublin-regulation>

PLANAS, C. (2017, 29 de junio). Italia pide ayuda a Europa para acoger a los refugiados, *El Periódico*, <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20170629/italia-pide-ayuda-a-europa-para-acoger-a-los-refugiados-6137157>

PRODI, R. (2002, 5 y 6 de diciembre). A wieder Europe. A Proximity Policy as the key to stability, Comisión Europea, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm

SEGURA, N. (2016, 26 de octubre). Frontex's new mandate, a controversial EU approach to the refugee crisis, European Public Affairs.eu, <http://www.europeanpublicaffairs.eu/frontexs-new-mandate-a-controversial-eu-approach-to-the-refugee-crisis/>

THE ECONOMIST (2014, 20 de septiembre). Europe's ring of fire, <https://www.economist.com/news/europe/21618846-european-unions-neighbourhood-more-troubled-ever-europes-ring-fire>

TIMMERMANS, F. (2017a, 15 de noviembre). Agenda Europea de Migración: Consolidación de los avances realizados, Comisión Europea, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4484_es.htm

TIMMERMANS, F. (2017b, 6 de septiembre). Agenda Europea de Migración: Debe seguirse avanzando a buen ritmo en la gestión de los flujos migratorios, Comisión Europea, <http://>

europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3081_es.htm

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2016). Gasto en la política de migración exterior de la UE en los países de la vecindad oriental y del Mediterráneo meridional hasta 2014, Tribunal de Cuentas Europeo, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_09/SR_MIGRATION_ES.pdf

UNIÓN EUROPEA (2016). Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, Unión Europea, https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf

UNHCR (2014, 3 de enero). UNHCR calls for temporary halt to Dublin transfers of asylum-seekers back to Bulgaria, UNHCR, <http://www.unhcr.org/news/briefing/2014/1/52c691d59/unhcr-calls-temporary-halt-dublin-transfers-asylum-seekers-bulgaria.html>

UNHCR (2017). UNHCR Statistical Yearbook 2016, UNHCR, <http://www.unhcr.org/statistics/country/5a8ee0387/unhcr-statistical-yearbook-2016-16th-edition.html>

UNHCR (2018, 19 de abril). Syria Regional Refugee Response, Operational Portal Refugee Situations, <http://data2.unhcr.org/en/situations/syria>