

Universidad ORT Uruguay
Facultad de Administración y Ciencias Sociales

**Política de asilo en la Unión Europea entre 2011 y 2016:
crisis en las fronteras**

Estudio de caso: Francia

Entregado como requisito para la obtención del título de Licenciado en Estudios
Internacionales

Rosina Abelenda (201649)

María Eugenia Alvarez (203875)

Martina Moreno (200939)

Tutora: Virginia Delisante

2019

Abstract

Esta investigación estudia el asilo en la Unión Europea, especialmente en el período entre 2011 y 2016, así como las respuestas de la Unión como comunidad frente a la crisis de refugiados. El análisis se centra en el caso de Francia para observar su posición frente al tema estudiado, analizando qué dificultades existieron en el cumplimiento de la normativa europea referente al asilo y cómo ha enfrentado la inmigración en ese período. La hipótesis establece que existe una tendencia general en la Unión Europea de asociar a los refugiados con los problemas de seguridad y esto afecta directamente el cumplimiento del Reglamento de Dublín. La investigación realizada implicó, entre otros aspectos, un análisis de los antecedentes y de la normativa del asilo en la Unión Europea, búsqueda de datos estadísticos, estudio de los intereses del Estado francés y de los partidos políticos de Francia y cómo impactan los ataques terroristas en la postura del país con respecto a la acogida de refugiados. En base a la teoría de securitización, el estudio logró confirmar que el Estado francés securitiza la migración y que los intereses nacionales influyen en el cumplimiento del Reglamento de Dublín III.

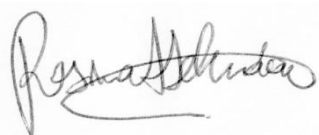
Palabras clave: Unión Europea; Francia; asilo; refugiados; inmigración; securitización.

Declaración de autoría

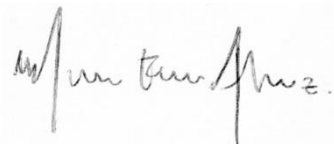
Nosotras, Rosina Abelenda, María Eugenia Alvarez y Martina Moreno, declaramos que el trabajo que se presenta en esta obra es de nuestra propia mano.

Podemos asegurar que:

- La obra fue producida en su totalidad mientras realizábamos la Licenciatura en Estudios Internacionales;
- Cuando hemos consultado el trabajo publicado por otros, lo hemos atribuido con claridad;
- Cuando hemos citado obras de otros, hemos indicado las fuentes. Con excepción de estas citas, la obra es enteramente nuestra;
- En la obra, hemos acusado recibo de las ayudas recibidas;
- Cuando la obra se basa en trabajo realizado conjuntamente con otros, hemos explicado claramente qué fue contribuido por otros, y qué fue contribuido por nosotras;
- Ninguna parte de este trabajo ha sido publicada previamente a su entrega, excepto donde se han realizado las aclaraciones correspondientes.



Rosina Abelenda
N° 201649



María Eugenia Alvarez
N° 203875



Martina Moreno
N° 200939

Agradecimientos

A nuestra tutora, Virginia Delisante, por guiarnos y acompañarnos en el transcurso de esta investigación, por su dedicación y aliento para dar lo mejor de nosotras.

A nuestras familias y amigos por su motivación y apoyo incondicional.

Índice

1. <i>Introducción</i>	6
1.1. Problema de investigación	7
1.2. Hipótesis	7
1.3. Justificación	7
1.4. Metodología y fuentes	9
1.5. Marco Teórico	11
2. <i>Antecedentes</i>	15
2.1. Conceptos clave	15
2.2. Historia del asilo	17
2.3. Recorrido histórico – normativo del asilo en la UE	18
2.4. Espacio Schengen	21
2.5. Crisis migratoria 2011 – 2016	24
2.5.1. Causas y antecedentes	24
2.5.2. Desarrollo y consecuencias de la crisis migratoria	26
3. <i>Unión Europea</i>	33
3.1. Reglamentación del asilo en la UE y evaluación de su cumplimiento	33
3.2. Asilo en la UE: debate actual	38
3.3. Normativas a favor de derechos humanos	42
3.4. Análisis de discusiones parlamentarias	44
3.5. Datos estadísticos del asilo en la UE	50
4. <i>Francia</i>	53
4.1. Inmigración en Francia	53
4.2. Datos estadísticos asilo Francia	56
4.3. Reglamentación de asilo en Francia y adhesión a la reglamentación de la UE	61
4.4. Intereses del Estado francés	63
4.4.1. Nicolás Sarkozy (2007 – 2012)	64
4.4.2. François Hollande (2012 - 2017)	67
4.4.3. Emmanuel Macron (2017- actualidad)	69
4.5. Ultra derecha vs. Extrema izquierda	71
4.5.1. Front National	72
4.5.2. Front de Gauche	77
4.5.3. Análisis del cambio en el Front National y el Front de Gauche	81
4.6. Discusiones Parlamentarias – Ley de Protection de la Nation	83
4.7. Ataque a París y consecuencias	88
4.8. Opinión pública frente a la presencia de asilados	91
5. <i>Conclusiones</i>	94
<i>Bibliografía</i>	103
<i>Anexos</i>	116

1. Introducción

En los últimos años, la Unión Europea (UE) está enfrentando en sus puertas la mayor afluencia de inmigrantes desde la Segunda Guerra Mundial. Se han hecho frecuentes las imágenes de refugiados llegando a las fronteras terrestres europeas o cruzando el mar Mediterráneo en pateras, dispuestos a arriesgar su vida buscando un futuro lejos de la guerra.

Las diferencias encontradas en los niveles de seguridad, calidad de vida, salud y educación entre las distintas regiones del mundo constituyen la explicación de los constantes movimientos migratorios que se pueden observar en el presente siglo. Estas divergencias son explícitas entre la UE -uno de los bloques comerciales más ricos del mundo- y los países como, por ejemplo, Siria, Afganistán e Irak que, en los últimos años, son el origen principal de los inmigrantes que llegan a Europa.

Esta oleada migratoria tiene consecuencias económicas, políticas y culturales para los Estados miembros de la Unión y, por esta razón, ha generado resistencias por parte de algunos países al momento de acoger refugiados.

Durante el período estudiado, la crisis migratoria ha contribuido a la consolidación de las fuerzas pro-nacionalistas y los sentimientos anti-inmigración en los países miembros de la UE. Se puede argumentar que esta situación, sumada a otros aspectos como la salida del Reino Unido de la UE, ha logrado desestabilizar al bloque. Ambos sucesos comparten la característica del rechazo a la inmigración y a la libre circulación de los inmigrantes dentro del territorio europeo.

Las políticas de fortalecimiento de las fronteras llevadas a cabo en Europa no son una situación aislada. Por el contrario, es cada vez mayor la tendencia de los Estados de reforzar sus límites nacionales.

Como desarrollamos a lo largo del trabajo, este ingreso masivo de refugiados al continente europeo aumentó las dificultades en el cumplimiento de las reglamentaciones referentes al asilo en la UE y puso en evidencia la falta de solidaridad entre los miembros en estos asuntos.

1.1. Problema de investigación

Pregunta general: ¿Cómo inciden la política doméstica y los intereses nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea en el cumplimiento del Reglamento de Dublín referente al asilo?

Pregunta específica: ¿Qué dificultades existen en el cumplimiento del Reglamento de Dublín en la práctica francesa entre 2011 y 2016?

1.2. Hipótesis

La tendencia general que existe en la Unión Europea de percibir a los asilados como un problema de seguridad ocurre también en Francia y, sumado a los intereses nacionales, hace que se haya dificultado la aplicación del Reglamento de Dublín en la práctica entre 2011 y 2016 en ese país.

1.3. Justificación

El objetivo de esta investigación fue estudiar el cumplimiento de las normas comunes de la UE con respecto a las demandas de asilo de los inmigrantes. Nos centramos en el período que transcurre entre los años 2011 y 2016 debido al incremento desmesurado de las solicitudes de asilo a la UE en estos años en comparación con los anteriores.

Desde el punto de vista académico, consideramos relevante estudiar en profundidad a la UE debido a su importancia como comunidad internacional. Es un modelo a seguir a nivel mundial dado su éxito en cuanto a integración regional. Sin embargo, en los últimos años se está enfrentando a desafíos que requieren respuestas conjuntas por parte de los líderes políticos. Entre ellos se destacan la crisis migratoria, el sentimiento xenófobo de los ciudadanos europeos, la decisión de salida del Reino Unido de la Unión y el terrorismo.

Actualmente, el principal problema que afronta la misma es cómo responder a la crisis migratoria que se ha acrecentado en el período investigado en este trabajo. Nos interesó ver la reacción de esta comunidad de la que depende la vida, el bienestar y los derechos de muchos individuos.

En los años posteriores a la Primavera Árabe de 2011 se presentó la mayor cantidad de solicitudes de asilo en los últimos 70 años. Por este motivo, la ola migratoria fue y

sigue siendo un tema candente en el mundo y particularmente en la UE. La creciente amenaza terrorista que enfrenta el continente europeo es también un asunto llamativo dado el vínculo implícito que se realiza entre los atentados y la inmigración, incluso sin tener una justificación sólida.

Hemos elegido a Francia como estudio de caso debido a que, a pesar de ser denominado como “*el país de la tierra de asilo*”, en los últimos años ha propuesto medidas poco agradables con los nuevos migrantes. Un ejemplo de ello es el nuevo proyecto de ley de asilo e inmigración aprobado en agosto de 2018 por la Asamblea Nacional de Francia. Como desarrollaremos más adelante, dicha ley implica que “*plusieurs catégories de personnes qui demandent la protection de la France, pourront être plus facilement renvoyées dans leur pays avant même la fin de l’examen de leur demande d’asile*”¹.

En este país, un amplio porcentaje de la población (30% en 2015) prefiere reforzar las fronteras en vez de abrirlas². Esto puede relacionarse a los múltiples ataques terroristas que ha sufrido Francia en los últimos años. Entendimos importante estudiar la reacción de este país frente a dichos problemas ya que a lo largo de la historia se ha presentado como un ejemplo a seguir por los demás Estados miembros de la UE.

La crisis migratoria captó nuestra atención porque es un asunto actual del cual vemos noticias diariamente a pesar de vivir en otro continente. Consideramos que estudiar este caso en profundidad nos permitiría comprender las razones de la crisis y, de esta forma, poder proponer nuevos abordajes para seguir estudiando el tema.

Finalmente, quisimos profundizar nuestro conocimiento sobre los asuntos migratorios dado que, en los últimos años, la crisis de Venezuela causó la llegada de miles de inmigrantes venezolanos a nuestro país.

¹AMNISTÍA INTERNACIONAL. Le projet de loi asile et immigration adopté. 2018. Consultado el 22 de setiembre, 2018. *Amnistía Internacional*. Disponible en <https://www.amnesty.fr/refugies-et-migrants/actualites/le-projet-de-loi-asile-et-immigration-adopte>

Traducción propia de la cita: “*varias categorías de personas que buscan la protección de Francia, pueden devolverse más fácilmente a su país incluso antes del final del examen de su solicitud de asilo*”

²YARNOZ, Carlos. Los franceses son los más reacios de Europa occidental a acoger refugiados. *El País*. 2015. Consultado el 28 de mayo, 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2015/10/27/actualidad/1445962567_466740.html

1.4. Metodología y fuentes

La estrategia metodológica empleada en la presente investigación es el estudio de caso. Según Neil Salkind, “es un método empleado para estudiar un individuo o una institución en un entorno o situación único y de una forma lo más intensa y detallada posible³”.

El estudio en profundidad del caso francés, además de ayudar a contestar la pregunta específica de este trabajo, nos permitió obtener una imagen completa de la situación en ese país y comprender exhaustivamente la crisis de refugiados. De este estudio de caso también pudimos extraer datos de gran utilidad para entender un problema general de toda la UE.

Teniendo en cuenta este último objetivo, hemos elegido estudiar Francia en tanto es uno de los pilares y referentes de la UE y, a nuestro entender, dice mucho sobre lo que sucede en el resto de Europa. Asimismo, la élite política francesa tiene un rol importante y ejemplar para el resto de la región.

Poder entender la existencia de factores internos en Francia que estimulan la percepción de los asilados como un problema de seguridad puede constituir un elemento inicial para comprender por qué esto es una tendencia general en el resto de la UE.

La investigación consistió en el análisis de varias fuentes de datos primarias y secundarias. Por un lado, analizamos los documentos que conforman el marco legal de la UE: los Reglamentos de Dublín, el Tratado de Ámsterdam, el Acuerdo de Schengen, las Directivas sobre procedimientos de asilo, condiciones de acogida y sus requisitos y el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

Por otro lado, los discursos políticos, programas electorales y acciones de los principales partidos y candidatos presidenciales de Francia entre 2011 y 2016 fueron estudiados para comprender las distintas posiciones internas frente a la securitización de los refugiados. Estos son el *Front National* (FN) de Marine Le Pen, *Union Pour un Mouvement Populaire* (UMP) -actualmente *Les Républicains* (LR)- de Nicolás Sarkozy, el *Parti Socialiste* (PS) de François Hollande y el *Front de Gauche* (FG) o *La France*

³SALKIND, Neil. *Métodos de Investigación*. Primera Edición. Ciudad de México. Pearson. 2012. Pág. 211.

Insoumise (FI) de Jean-Luc Mélenchon. Esto también fue útil para analizar hasta qué punto se han cumplido dichos esquemas internos en la política nacional y para observar los cambios en los discursos políticos como respuesta a la crisis.

Asimismo, estudiamos la forma en que las fronteras y la migración fueron presentadas durante los gobiernos de Nicolás Sarkozy, François Hollande y Emmanuel Macron, así como también cuáles fueron las medidas más importantes de cada administración. Nos enfocamos especialmente en los gobiernos de Sarkozy y Hollande, los Presidentes de turno durante el período de estudio, pero también se consideran las medidas del actual Presidente Macron para analizar cómo continúa la problemática hasta el momento.

Therry Balzacq y Jef Huysmans son los principales autores de referencia para esta monografía dado su reconocimiento como teóricos de la Escuela de Copenhague en cuanto a la inmigración en la UE. Además, consideramos fructífero consultar a Eurodiputados, especialmente franceses, con el objetivo de realizarles preguntas específicas y profundizar en el tema de investigación. Desafortunadamente no tuvimos una respuesta a los correos electrónicos enviados. Por esta razón decidimos examinar debates y discusiones parlamentarias sobre las diversas leyes referentes al asilo tanto en Francia como en la UE, obtenidos de los sitios web oficiales del Senado francés y del Parlamento Europeo. Estos fueron importantes para apoyar nuestra hipótesis referente a la existencia de una tendencia general a la securitización del asilo en la comunidad europea, incluyendo Francia.

Por último, analizamos la información disponible en portales específicos y revistas científicas. Recurrimos a fuentes tales como Real Instituto Elcano, los sitios web oficiales de la UE, el Rapport Schuman y la Fundación Konrad Adenauer como fuentes para la investigación. La plataforma del Parlamento Europeo y las páginas web del Eurobarómetro y Eurostat fueron algunas de las principales fuentes secundarias utilizadas para la búsqueda de estadísticas y gráficas pertinentes. Asimismo, con los datos extraídos y analizados de estas fuentes pudimos crear gráficas propias para ilustrar el problema estudiado.

1.5. Marco Teórico

El presente trabajo se enmarca en la teoría de securitización debido a que, a través de la misma, es posible explicar la creciente interpretación de los asuntos de migración y asilo como problemas de seguridad.

Teoría de Securitización:

El término securitización fue acuñado por Ole Waever a fines del siglo XX, en un contexto de cambios en la escena internacional luego del fin de la Guerra Fría. Este profesor, vinculado a la Escuela de Copenhague, reaccionó a las investigaciones tradicionales en los asuntos de seguridad que limitaban el concepto a cuestiones puramente militares.

La Escuela de Copenhague sugiere que en los asuntos de seguridad el problema central no es la existencia de amenazas reales, sino la forma en la que una cuestión específica puede representarse socialmente como una amenaza. Define la securitización como un *speech act* a través del cual un actor debe asegurar que existe una amenaza existencial. Esta teoría argumenta que el lenguaje utilizado tiene una intencionalidad definida y “*se vincula con dimensiones especialmente sensibles para los seres humanos como son el miedo, la supervivencia y el deseo de vivir libres de amenazas*”⁴.

De esta manera, se dota de especial importancia a la nueva *amenaza* y se exige el derecho a tomar contramedidas extraordinarias para enfrentarla, incluso sobrepasando los límites habituales de procedimiento político. El discurso convence a la audiencia de que un comportamiento en contra de la ley está justificado para neutralizarla. El asunto, de esta manera, se representa como un problema de prioridad suprema en la agenda política.

La teoría de securitización es entendida de una manera más adecuada en el contexto de una agenda de seguridad ampliada; desde el fin de la Guerra Fría, los estudios de seguridad se han profundizado para incluir nuevos sectores. Comprender cómo determinados problemas sociales pueden ser percibidos como amenazas es

⁴VERDES-MONTENEGRO, Francisco. La teoría del poder estructural y la securitización: una propuesta teórica para el estudio de las transformaciones del poder y la seguridad. 2015. Consultado el 15 de setiembre, 2018. Disponible en <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/11-0/984/>

importante en las últimas décadas dado el aumento de narrativas de securitización en campañas electorales de diferentes países.

De esta forma, la teoría de securitización estudia la dinámica por la cual actores políticos transforman asuntos en problemas de seguridad. El discurso de securitización no describe simplemente una situación existente sino que la representa exitosamente como un problema de seguridad. Por lo tanto, desde esta perspectiva, la seguridad no es una condición objetiva sino que es el resultado de un proceso social específico.

La teoría considera, además de los discursos, aspectos no lingüísticos como el impacto de imágenes en las percepciones de inseguridad, el rol de los procesos burocráticos y las dinámicas emocionales asociadas con la diseminación de amenaza.

El autor Thierry Balzacq añade a la teoría del *speech act* el concepto de *pragmatic act*. Argumenta que la:

“securitization is better understood as a strategic (pragmatic) practice that occurs within, and as part of, a configuration of circumstances, including the context, the psycho-cultural disposition of the audience, and the power that both speaker and listener bring to the interaction⁵”.

De esta manera, su principal argumento es que en la securitización *“the audience, political agency and context are crucial⁶”*.

Esta teoría puede vincularse con el presente trabajo porque permite entender cómo la migración puede ser interpretada como una amenaza y considerada como un asunto de seguridad. La migración ha sido securitizada en Europa; desde los años '80 es crecientemente presentada como un peligro para la identidad cultural, el orden público y para la estabilidad doméstica y del mercado laboral.

Desde la mencionada década, la construcción política de los asuntos migratorios en Europa se basa en las consecuencias desestabilizadoras y las amenazas para el

⁵BALZACQ, Therry. The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. European Journal of International Relations. 2005. Consultado el 28 de mayo, 2018. Disponible en http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2014/08/Balzacq_three-faces-of-securitization.pdf

⁶Ibidem.

orden público que, según esta perspectiva, significa la llegada de migrantes al continente europeo.

A partir de entonces, la migración ha sido presentada en los debates como un desafío para la composición cultural de las naciones y para el Estado de bienestar. Esta narrativa es posible por la relación de la estrategia de securitización con hechos de la realidad como, por ejemplo, los ataques terroristas ocurridos en Europa en los últimos años que han permitido fortalecer discursos xenófobos.

La interpretación negativa de la migración a nivel europeo refuerza los discursos políticos nacionales en los que la misma, a menudo, se vincula fácilmente con problemas relacionados con seguridad, crimen, disturbios e inestabilidad doméstica.

“In the last two decades, established far-right parties and their newer populist and ultra-nationalist variants have scored significant political successes across Europe by depicting, immigration as a mortal threat to “European civilization” and the national identities of its components parts”.

En este enfoque los refugiados no son vistos como sujetos de derechos humanos sino como un problema de seguridad. El discurso argumenta que debilitan la homogeneidad social y la tradición nacional.

El discurso de securitización enmarca una elección a favor o en contra de la migración que determinaría el futuro de la comunidad política. Pero esta elección no es libre; una opción a favor de la migración se representa como el voto contra la supervivencia de la comunidad.

Según el investigador Jef Huysmans, las políticas de la UE apoyan, indirectamente, la idea de la homogeneidad cultural como requisito para la estabilidad. Las estrategias de apoyo a la securitización dificultan la inclusión de los refugiados en las sociedades europeas.

De esta forma, se alimenta la idea de que los inmigrantes no pertenecen a la comunidad y que son una carga para las sociedades. Estas políticas confirman posiciones nacionalistas y xenófobas, al tiempo que socavan las iniciativas para la

⁷CARR, Matthew. *Fortress Europe. Inside the War Against Immigration*. Londres. Hurst & Company. 2015. Pág. 222.

institucionalización de una Europa multicultural más inclusiva que proporcionaría derechos económicos, sociales y políticos a los inmigrantes.

A partir de los atentados del 11 de setiembre de 2001 en Estados Unidos, la securitización como perspectiva teórica incrementó su importancia en tanto este tipo de ataques se emplean muchas veces como pretexto por diferentes países para restringir sus políticas migratorias.

Asimismo, las investigaciones sobre securitización de la migración son significativamente importantes en el estudio de las Relaciones Internacionales debido a que es un área en la cual el concepto de seguridad es central.

Como desarrollaremos a lo largo de la investigación, en Francia el proceso de securitización de la inmigración se ha intensificado en los últimos años con los sucesivos ataques terroristas perpetrados en dicho país. Entre estos se destacan la toma de rehenes de Charlie Hebdo en enero de 2015, los múltiples atentados en París en noviembre del mismo año y el atropello en Niza en julio de 2016. Estos hechos, entre otras consecuencias, fortalecieron el discurso xenófobo durante la campaña presidencial de 2017, especialmente del FN.

2. Antecedentes

2.1. Conceptos clave

Para su mejor entendimiento resulta necesario definir una serie de conceptos que serán utilizados a lo largo del trabajo. Es de crucial relevancia precisar el término asilo ya que en este concepto se centra toda la investigación.

Según la Comisión Europea, el asilo es un derecho fundamental y “*se concede a toda persona que huye de algún tipo de persecución o que está amenazada de daños graves*”⁸.

La Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) es un organismo relevante en la materia. Esta surgió a finales de la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de ayudar a los ciudadanos europeos desplazados por el enfrentamiento y actualmente trabaja para asistir y proteger a los refugiados en todo el mundo. La normativa que guía su actividad es la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados. La concesión de asilo es una obligación internacional de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, ratificada por todos los miembros de la UE.

ACNUR establece que los refugiados tienen el derecho de asilo en condiciones seguras y argumenta que:

*“la figura del asilo se refiere a una práctica mediante la cual un Estado garantiza la protección, el amparo y la asistencia de aquellas personas que han huido de su país de origen por diversas razones, generalmente relacionadas con la violación de uno o varios de sus derechos fundamentales”*⁹.

La referida agencia establece que una persona es un refugiado independientemente de que se haya reconocido o no su estatuto a través de un procedimiento legal.

Dentro del mismo marco de las Naciones Unidas, lo dicho anteriormente se contradice con lo que determina la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Migrantes que entró en vigor en 2003. Ella indica que cuando una persona solicita el

⁸Comisión Europea. Un Sistema Europeo Común de Asilo. 2014. Consultado el 19 de abril, 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf

⁹ACNUR. Asilo: definición y características básicas. 2016. Consultado el 10 de setiembre, 2018. Disponible en <https://eacnur.org/blog/asilo-definicion-caracteristicas-basicas/>

estatuto de refugiado se convierte en un solicitante de asilo mientras que la solicitud es estudiada. Sin embargo, la definición de refugiado es prácticamente la misma:

“alguien que se encuentra fuera de su país de origen; tiene un temor de persecución bien fundado en razón de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular, u opinión política; y es incapaz o no está dispuesto a acogerse a la protección de ese país, o a regresar a él, por temor a ser perseguido(a)”¹⁰.

Por otro lado, la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada en 1948 en su artículo 14 indica que *“en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”¹¹*.

Es importante subrayar el papel de algunas Organizaciones no-gubernamentales (ONGs) que apoyan y promocionan de manera transnacional los derechos de los demandantes de asilo. Un ejemplo es Amnistía Internacional que mediante informes periódicos revela la situación de los asilados en las fronteras de la UE.

Según esta organización, un solicitante de asilo es *“una persona que ha abandonado su país en busca de protección pero no ha sido reconocida aún como refugiado”¹²*. Por otra parte, define a un refugiado como *“una persona que ha huido de su país porque tiene razones fundadas para temer sufrir persecución, pero su gobierno no puede protegerla o no tiene intención de hacerlo”¹³*.

La persona no puede ser devuelta a su país de procedencia durante el tiempo que lleve el proceso de solicitud de asilo. Estos procesos tienen la finalidad de establecer si la situación del solicitante se adecúa a la definición legal de refugiado. En el momento que un Estado considera a una persona como refugiado le garantiza protección internacional en reemplazo de la protección de su país de procedencia.

A lo largo de nuestra investigación consideramos asilado a la persona que ya ha visto aceptada legalmente su solicitud. Por su parte, un refugiado es quien huye de su país de origen por violación de sus derechos fundamentales, pero aún no ha sido

¹⁰Unesco. La Convención de las Naciones Unidas sobre derecho de los migrantes. 2005. Consultado el 21 de abril, 2018. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001435/143557s.pdf>

¹¹Declaración Universal de Derechos Humanos. 1948. Unesco. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=26053&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

¹²Amnistía Internacional. El coste humano de la Fortaleza Europea. 2014. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/eur050012014es.pdf>

¹³Ibidem.

reconocido como asilado ya sea porque su solicitud sigue en estudio o porque ningún Estado se ha hecho responsable de tramitarla.

2.2. Historia del asilo

El asilo es un fenómeno antiguo que nació a partir de costumbres nómadas y estuvo presente a lo largo de toda la historia del hombre. Dichos individuos fueron los primeros en recurrir a la hospitalidad de otros. Los pueblos nómadas llevaban a cabo una *“conducta social parecida al asilo, la cual consistía en acoger a los extranjeros que huían de su territorio por distintas razones¹⁴”*.

Del mismo modo, Grecia tiene un lugar importante en la historia del asilo. En la Antigua Grecia, Platón sienta las bases del asilo con una justificación moral y ética a la protección de los extranjeros.

“Platón escribe en Las Leyes: "Toda falta cometida contra el huésped es una de las más graves faltas que pueden cometerse contra una divinidad vengadora. El extranjero, de hecho, aislado de sus compatriotas y su familia debe ser el objeto del más grande amor de parte de los hombres y de los dioses. Por ello se deben adoptar todas las precauciones para no cometer ninguna falta contra los extranjeros¹⁵”.

Incluso en la mitología griega se encuentran actos de otorgamiento de asilo específicamente en la leyenda de Edipo Rey quien, al ser exiliado y amenazado por su propia familia, es recibido y protegido por el Rey de Atenas. De igual modo, aunque varios siglos más tarde, el mismo fenómeno se encuentra en la civilización azteca: contaban con zonas de territorio inviolable y libre de persecución, como lo era el Palacio Real¹⁶.

Distintas religiones también han apoyado la protección de los extranjeros, especialmente en sus textos sagrados. Los musulmanes y el Corán, el Cristianismo y la Biblia, así como los hebreos y el Antiguo Testamento, son claros ejemplos donde se difunde la idea de lo que llamamos asilo¹⁷.

¹⁴ACNUR. ¿Cuál es el origen de la figura del asilo? 2016. Consultado el 22 de abril, 2018. Disponible en <https://eacnur.org/blog/origen-la-figura-del-asilo/>

¹⁵VILLALPANDO, Waldo. El asilo en la historia. *Yumpu*. S/D. Consultado el 21 de abril, 2018. Disponible en <https://www.yumpu.com/es/document/read/41574481/el-asilo-en-la-historia-por-waldo-villalpando-edipo-acnur>

¹⁶Ibíd.

¹⁷Ibíd.

Algunas de las razones más comunes para emigrar son las guerras, catástrofes naturales o las adversas situaciones políticas o económicas. Sin embargo, en base a la definición del subcapítulo anterior, no todos los migrantes son asilados y no cualquiera puede solicitar serlo.

Estas situaciones pueden aplicarse sin problema alguno a la actualidad ya que la UE es hoy uno de los principales destinos de inmigración del mundo. Como fue mencionado anteriormente, en los últimos años, especialmente como consecuencia de las crisis humanitarias y guerras cercanas a Europa, miles de personas han emigrado a la UE en busca de asilo. Según António Guterres, antiguo Alto Comisionario de ACNUR y actual Secretario General de la ONU:

“Somos testigos de un cambio de paradigma, de una marcha descontrolada hacia una era en la que tanto la escala de desplazamiento forzado como la respuesta que se necesita han alcanzado unos niveles que eclipsan claramente todo lo que hemos visto antes¹⁸”.

2.3. Recorrido histórico – normativo del asilo en la UE

Los distintos componentes del marco legal son piezas fundamentales para el proceso de asilo. La UE ha creado un conjunto de normas y leyes comunes que mejoran y refuerzan los mecanismos de cooperación para poder ofrecer igual trato y sumar transparencia a los procesos de solicitud de asilo.

Los principales elementos del marco legal que refieren a la política de asilo en la UE son el Acuerdo de Schengen, el Tratado de Maastricht, el Tratado de Ámsterdam, los Reglamentos de Dublín II y III y las Directivas sobre procedimientos de asilo, condiciones de acogida y requisitos.

Los Tratados de Roma (Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero conformaron, en 1965, la Comunidad Europea. Su objetivo fue crear un espacio de justicia, seguridad y libertad común y con este se logró la libre circulación de bienes.

Posteriormente, en 1986, se firmó el Acta Única Europea el cual agilizó los procedimientos previos necesarios para lograr el mercado único. Por su parte, el libre

¹⁸Consejo Económico y Social de España. La respuesta internacional a la crisis de asilo y refugio. 2015. Consultado el 21 de abril, 2018. Disponible en http://www.ces.es/documents/10180/4409221/Cauces_33_pp37-47.pdf

movimiento de personas, capitales y servicios se alcanzó una vez firmado el Convenio de Aplicación de Schengen del '90.

En 1992, el Tratado de Maastricht fue firmado en la ciudad holandesa con dicho nombre y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Es considerado uno de los principales tratados del bloque de integración dado que constituyó, junto al Tratado de Funcionamiento de la UE, uno de los documentos fundacionales de la misma.

El Tratado de Maastricht presenta tres pilares. El primero y principal es el “pilar comunitario” dentro del cual se sostiene la Unión Monetaria y Económica (UEM), la Política Comercial Común (PCC), la Política Común de Pesca (PCP), la Política Agrícola Común (PAC), el Mercado Único y los Fondos Estructurales y de Inversión (EIE). Dichas políticas que forman parte del primer pilar son supranacionales. Por su parte, el segundo y el tercer pilar se basan en la cooperación mutua entre los distintos gobiernos e incluyen la Política Exterior y Seguridad Común (PESC) y la Justicia y Asuntos de Interior (JAI). La PESC está conformada por la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que está a cargo del Consejo y es donde se desempeñan las actividades militares y de defensa. De igual forma que la PESC, la PESD forma parte de la acción exterior de la UE.

Entre sus incorporaciones más relevantes se encuentra el refuerzo a las competencias del Parlamento Europeo, la introducción de la idea de la *ciudadanía europea* y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Asimismo, se definen los símbolos europeos como el lema y el himno. Posteriormente, Maastricht fue modificado por el Tratado de Ámsterdam.

En mayo de 1999, la cooperación Schengen comienza a formar parte del Tratado de Ámsterdam que fue firmado el 2 de octubre de 1997 en Holanda. Este último acuerdo se dedica con mayor énfasis a las áreas de libre circulación de ciudadanos, empleo, justicia y política de seguridad común y exterior. Por esta razón, se entiende que es el documento europeo responsable de que el asilo se traslade del pilar basado en la cooperación mutua al primer pilar, el comunitario. Todos estos conceptos habían quedado excluidos en el Tratado de Maastricht.

Más adelante, este instrumento jurídico fue sustituido por el Tratado de Niza y luego por el Tratado de Lisboa, firmados en 2001 y 2007, respectivamente. Este último, vigente hasta la actualidad, es denominado como el Tratado de Funcionamiento de la UE.

Por otra parte, el Reglamento de Dublín es una normativa clave en los asuntos de asilo. Como se desarrollará posteriormente, esta reglamentación se ha modificado a lo largo de los años: el Convenio de Dublín de 1990 fue actualizado en los años 2003 (Dublín II) y 2013 (Dublín III). Dicho convenio establecía los criterios relativos al Estado competente para estudiar una solicitud de asilo.

La regulación III de Dublín, vigente actualmente, forma parte del SECA. El objetivo de esta normativa es determinar al Estado miembro responsable de procesar una aplicación de protección internacional para que los refugiados no sean dejados “*en órbita*”. Existe una jerarquía de criterios para guiar a los Estados miembros con el cometido de saber quién es el responsable. Se evalúa, entre otros aspectos, posesiones recientes de visa, residencia permanente en un Estado miembro, consideraciones familiares o incluso si ha entrado a la UE de forma irregular o no. Además, incluyó prácticas de alertas tempranas con el objetivo de prepararse ante posibles crisis.

Para generar confianza, conformidad y entendimiento mutuo entre los Estados y solicitantes, Dublín tiene que ser justo para todas las partes que integran el sistema de asilo. Actualmente se está debatiendo una reforma del Reglamento de Dublín y entendemos que esto representa una oportunidad para comprender los fracasos del sistema y lograr un cambio que permita compartir la responsabilidad entre los Estados de la UE.

El Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados (ECRE) sugiere reformas para garantizar que los niveles de protección sean iguales en todos los países. Además, las normas que regulan el sistema de asilo deberían asegurar el respeto de los derechos humanos tal como establecen los acuerdos comunitarios e internacionales firmados por la UE.

La Directiva sobre procedimientos establece las normas que rigen el proceso de solicitud de asilo: su presentación, evaluación y las condiciones en las que se permitiría permanecer en el territorio. Esta normativa ha alcanzado significativos logros, destacándose que sus normas garantizan, a través de mecanismos específicos, la posibilidad de todos los individuos de solicitar asilo de manera rápida y eficaz. Por lo tanto, en condiciones normales, seis meses es el tiempo máximo que se estima para este procedimiento. Además, posibilita que las personas con necesidades especiales obtengan asistencia apropiada para justificar la solicitud. Asimismo, dispone que las autoridades nacionales adjudiquen apoderados para menores no

acompañados y prepara a los Estados miembros para enfrentar situaciones que impliquen excesos de solicitudes.

La Directiva sobre condiciones de acogida plantea estándares mínimos con respecto al alojamiento, alimentación, atención médica y asistencia sanitaria, entre otros, para quienes esperan el estudio de su solicitud. Por último, la Directiva sobre requisitos detalla las razones por las cuales se puede autorizar la protección internacional. Las disposiciones de la misma conforman una combinación de derechos referentes a la protección en caso de devolución, documentos de viaje, protección social, permisos de residencia, ayuda sanitaria, hospedaje, instrumentos de integración, acceso a educación y empleo, así como todos los aspectos necesarios para los más vulnerables, incluyendo menores y personas dependientes.

El SECA, creado en el año 2013, agrupó estas últimas tres directivas junto con el Reglamento de Dublín y Eurodac. Su principal objetivo es armonizar y consolidar los distintos sistemas de asilo de los Estados miembros. De esta forma, se trata de homogeneizar las disposiciones de acogida, las condiciones de los procedimientos de asilo y las aprobaciones de protección internacional en el continente europeo.

Además, existen acuerdos bilaterales que externalizan las fronteras de la UE. Esto implica que los inmigrantes puedan presentar sus demandas de asilo en Estados no miembros de la UE y que estos se ocupen de su estudio con el objetivo de que no viajen con la incertidumbre de si serán acogidos en Europa. Con este tipo de acuerdo la UE busca poder estudiar más solicitudes y, al mismo tiempo, detener el flujo de inmigrantes que llegan al bloque.

2.4. Espacio Schengen

En junio de 1985 Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos, todos miembros de la UE, tomaron la decisión de eliminar los controles de las fronteras externas y denominaron el espacio como Schengen. Este se considera un gran éxito de la organización regional. Su nomenclatura refiere a un pequeño pueblo situado al sureste de Luxemburgo cerca de la frontera con Alemania y Francia. Llegar a un acuerdo no fue tarea sencilla; serias dificultades técnicas, jurídicas y constitucionales retrasaron su entrada en vigor.

Los orígenes del pacto fueron meramente económicos. Durante la primavera de 1984 surgieron diversas protestas por parte de los conductores de camiones por las

demoras en los controles de los pasos de frontera. Por esta razón, estos fueron bloqueados por los camioneros, causando que algunos miembros de la Comunidad Europea se reunieran a debatir la integración de sus límites internos, buscando agilizar la circulación entre ellos.

Finalmente se firmó el acuerdo de Sarrebrück entre Francia y la República Federal Alemana (RFA) que eliminaba progresivamente las inspecciones a los individuos y a las mercancías. Si bien los integrantes del Benelux ya contaban con el tránsito libre de personas, servicios, capitales y mercancías, Francia y la RFA también querían demostrar que la libre circulación de personas era posible. De esta forma, estos cinco países firmaron el acuerdo de Schengen de 1985 que resultó en múltiples beneficios económicos tras la eliminación de las fronteras internas.

El 19 de junio de 1990 el acuerdo fue perfeccionado por el Convenio de aplicación de Schengen que constituye la eliminación final de las inspecciones en las fronteras internas y un conjunto de medidas necesarias para acompañarlas. Su rol fue reforzar las fronteras externas: especificó las operaciones de expedición de visas equivalentes, creó el Sistema de Información de Schengen (SIS) e intensificó la lucha contra el intercambio de drogas. Aquí comienza el debate que presenta la relación entre migración e inseguridad. Frente a ello, Jeff Huysmans sostiene que una parte fundamental del proceso de crear un mercado interno es identificar sus efectos secundarios:

“One expected that the market would not only improve free movement of law-abiding agents, but would also facilitate illegal and criminal activities by terrorists, internal criminal organisations and immigrants. The economic difficulties of the 1970s issues such as immigration, “insécurité” (the breakdown of law and order), and unemployment come to the forefront of political debates that were occurring in the early 1980s¹⁹”.

El debate político migratorio en el continente europeo ya había nacido en la década de los ochenta cuando se posicionó como tema central en los tribunales de discusión. Posteriormente, como se mencionó en el subcapítulo 1.5, la población europea comenzó a identificar a los inmigrantes como una amenaza a su seguridad y a su Estado de derecho con una relación directamente proporcional: cuantos más

¹⁹HUYSMANS, Jeff. The European Union and the Securitization of Migration. 2000. Journal of Common Market Studies. Vol. 38, N°5. Pág. 751-77. Backwell Publishers. London. Consultado el 5 de setiembre, 2018.

inmigrantes, más inseguridad. Además, la década del noventa estuvo marcada por sucesos que generaron una sensación de incertidumbre en Europa Occidental: cayó el muro de Berlín, Europa del Este estaba totalmente convulsionada y Yugoslavia se desmoronaba.

En noviembre de 1989 el continente europeo comenzaba a vivir una nueva etapa de acontecimientos históricos. Dos años después de la caída del muro de Berlín, Alemania se reunificaba y la Unión Soviética llegaría a su fin. Como consecuencia, se crearían más de una decena de nuevos Estados políticamente inestables.

En 1991, Yugoslavia comenzaba su proceso de división. Mientras tanto, la atención europea se dividía entre el acuerdo de Schengen y las participaciones militares de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el caso de Bosnia y Herzegovina. Con el este de Europa en continuo caos y desorden, era de esperarse que los ciudadanos quisieran escapar camino a Occidente. El territorio de los Balcanes se convertía, poco a poco, en emisor de masas que ingresarían al resto de Europa de forma ilegal. Con el propósito de detener su ingreso al bloque se fortalecieron las fronteras externas. La comunidad no estaba preparada para incluir a aquellos Estados ex soviéticos que no tenían el mismo nivel de desarrollo. Frente a esto, los partidos políticos europeos comenzaron a endurecer su discurso referente a la inmigración con el propósito de limitarla.

Huysmans sostiene que la conexión entre inmigrantes y seguridad se ha construido con gran éxito. *“(...) the 1990 Convention Applying the Schengen Agreement (...) connects immigration and asylum with terrorism, transnational crime and border control²⁰”*.

A partir de 1995, cuando el Acuerdo Schengen entró en vigor, paulatinamente se fueron incorporando Estados hasta llegar a ser los 26 miembros que lo conforman (22 de ellos pertenecientes a la UE). Como fue expresado anteriormente, en 1999 el Acuerdo de Schengen fue incorporado en el marco jurídico e institucional de la UE a través del protocolo anexo al Tratado de Ámsterdam.

A la luz de dicho protocolo, los Estados que se adhieran a la UE tienen el deber de incorporar el Acuerdo de Schengen. Por esta razón, la cooperación Schengen es parte

²⁰Ibídem.

del acervo comunitario, a pesar de que no todos sus miembros formen parte de la misma²¹.

Como se mencionó anteriormente, en el espacio Schengen los países no necesitan realizar inspecciones en sus fronteras internas, pero sí deben llevar a cabo controles acordados que se ajusten a criterios ya definidos en sus fronteras externas. En el espacio Schengen existe un alto grado de intercambios de información con el objetivo de ofrecer el máximo nivel de seguridad posible en el espacio conjunto: los principales objetivos en la agenda siempre han sido derrotar el terrorismo y la delincuencia transfronteriza organizada. Asimismo, frente a cualquier amenaza a la seguridad o debilidad de las fronteras externas que puedan perjudicar la seguridad de Schengen, las normas permiten que se introduzcan controles en las fronteras internas por un tiempo determinado.

2.5. Crisis migratoria 2011 – 2016

2.5.1. Causas y antecedentes

Varias fuentes identifican el comienzo de la Primavera Árabe como el momento en que se disparó la crisis migratoria que continua hasta la actualidad. El Consejo Económico y Social de España afirma que *“La oleada transmediterránea actual de refugiados se inició en 2011 tras “la primavera árabe”, cuando algunos Estados ribereños, básicamente Túnez y Libia, perdieron la capacidad de controlar la salida de emigrantes desde sus costas²²”*.

Las manifestaciones conocidas como la Primavera Árabe comenzaron en Túnez en diciembre de 2010 y luego se expandieron bajo un *“efecto dominó”* a otros países de la región como Egipto y Libia.

La Encyclopedia Britannica la define como una:

“wave of pro-democracy protests and uprisings that took place in the Middle East and North Africa beginning in 2010 and 2011, challenging some of the region’s entrenched authoritarian regimes. Demonstrators expressing political and economic grievances faced violent crackdowns by their countries’ security forces²³”.

²¹Ver anexo 1.

²²Consejo Económico y Social de España. Ob. Cit.

²³*Encyclopedia Britannica*. Arab Spring. 2015. Consultado el 22 de abril, 2018. Disponible en <https://www.britannica.com/event/Arab-Spring>

En cada país estos levantamientos tuvieron características particulares, dependiendo de los rasgos políticos, económicos y sociales de cada uno. Asimismo, las consecuencias en cada territorio fueron diferentes. En algunos países las protestas resultaron únicamente en leves reformas mientras que en otros resultaron en el fin de dictaduras como la de Hosni Mubarak en Egipto.

Además de los objetivos políticos antes mencionados, las movilizaciones también tenían objetivos económicos entre los que se destacaban la lucha contra la pobreza, el desempleo y el estancamiento de la economía.

La principal razón de los primeros levantamientos en Túnez fue la búsqueda del respeto a los derechos políticos por parte del régimen de Zine El Abidine Ben Ali. Sin embargo, la creciente desigualdad económica fue la causa más importante de la pérdida de legitimidad de su régimen autocrático.

Por otra parte, en Libia la Primavera Árabe tuvo como principal consecuencia el derrocamiento de Muamar el Gadafi, dictador que gobernó durante 42 años. En este país el conflicto tuvo intervención internacional llevada a cabo por las fuerzas de la OTAN.

En Siria el proceso que comenzó en enero de 2011 con la Primavera Árabe se diferencia de los ocurridos en el resto de la región. Las revueltas populares fueron brutalmente reprimidas y pronto se convirtieron en un violento enfrentamiento entre el régimen de Bashar al-Ásad y los manifestantes. En este país, *“the situation was then transformed into an internal armed conflict which can also be characterized as a civil war²⁴”*.

Los focos de los levantamientos han sido bombardeados de manera indiscriminada por parte del ejército sirio, *“arresting and torturing political opponents and shooting soldiers who refuse to fire on civilians²⁵”*. Este enfrentamiento ha generado un posicionamiento internacional caracterizado por dos bloques, estableciendo un escenario propio de los tiempos de Guerra Fría. Es importante subrayar que la UE apoya el bloque liderado por Estados Unidos.

²⁴ÇAKMAK C., USTAOGU M. Introduction. In: Post-Conflict Syrian State and Nation Building: Economic and Political Development. New York. Palgrave Pivot, 2015. Disponible en https://link-springer-com.proxy.timbo.org.uy:88/chapter/10.1057/9781137538857_1

²⁵ARDD-LEGAL AID. The Arab Spring's Refugee Crisis. S/D. Consultado el 11 de setiembre, 2018. Disponible en https://ardd-jo.org/sites/default/files/resource-files/the_arab_springs_refugee_crisis.pdf

A pesar de que la conexión entre las revueltas internas y la migración de los ciudadanos árabes puede no ser unidireccional, es posible argumentar que esos conflictos han generado flujos de personas buscando refugio en la UE. Dado que no se vislumbra una pronta solución para estos problemas, creemos que más refugiados continuarán escapando hacia Europa. *“The instability has led to hundreds of thousands of people being uprooted and then forced to flee--temporarily in most cases, but more permanently in others²⁶”*.

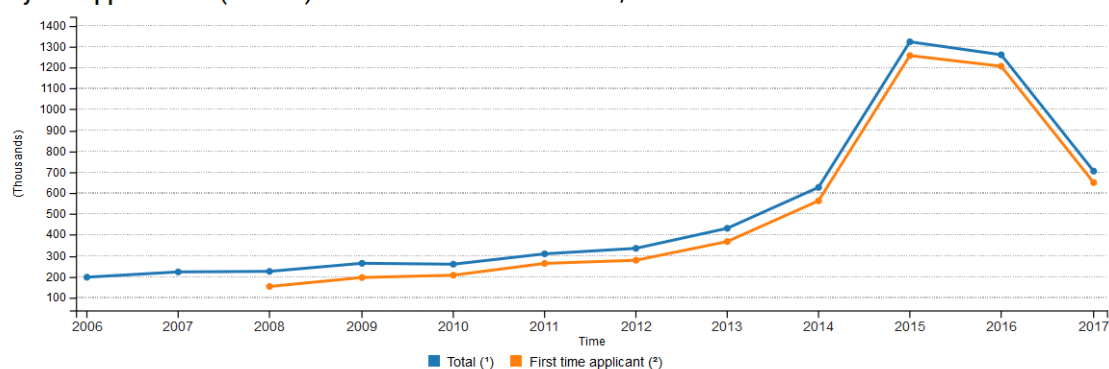
2.5.2. Desarrollo y consecuencias de la crisis migratoria

Como fue desarrollado anteriormente, la guerra e inestabilidad en África y Medio Oriente durante el período de estudio provocaron la huida de millones de personas en busca de refugio. Muchas de ellas huyeron hacia la UE, generando el *“mayor desplazamiento masivo de personas desde la Segunda Guerra Mundial²⁷”*.

Debido a que la UE tiene una obligación legal y moral de proteger a quienes tengan derecho legítimo a solicitar asilo, muchos migrantes de las zonas de guerra tuvieron la esperanza de ser recibidos en la Unión. En este sentido se registra, entre 2011 y 2016, un mayor número de demandantes de asilo cada año, siendo el 2015 y 2016 aquellos con mayor cantidad de solicitudes en la historia de la UE.

Gráfica 1: Solicitudes de asilo en la UE-28, 2006-2017.

Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2006–2017



(*) 2006 and 2007: EU-27 and extra-EU-27.

(?) 2006 and 2007: not available.

eurostat

Fuente: Eurostat. 2018. *Asylum Explained*. Consultado el 21 de abril, 2018. Disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics

Eurostat señala, en cuanto a las demandas de ciudadanos de terceros países únicamente, que hubo:

²⁶Ibidem.

²⁷Comisión Europea. La crisis de los refugiados. En Serie “LA UE Y”. 2016. Consultado el 2 de setiembre, 2018.

“un incremento gradual en el número de solicitudes de asilo en la EU-27 y más tarde en la EU-28 hasta 2012, año tras el cual el número de solicitantes de asilo aumentó a un ritmo más rápido, con 431.000 solicitudes en 2013, 627.000 en 2014 y alrededor de 1,3 millones tanto en 2015 como en 2016. Por lo tanto, el número de solicitudes de asilo en la EU-28 en 2015 y 2016 dobló aproximadamente el número registrado en la EU-15 durante el anterior máximo relativo de 1992²⁸”.

Ser admitido en la UE como asilado no es sencillo ni rápido, de manera que algunos intentan cruzar la frontera ilegalmente. El autor Matthew Carr en su libro *“Fortress Europe”* expone algunas de las diversas maneras ilícitas por las cuales los inmigrantes intentan entrar al bloque europeo, por ejemplo, atravesando silenciosamente bosques, rejas, ríos y mares por la noche²⁹.

Para gestionar el alarmante flujo de inmigrantes y mantener a la UE protegida se fortaleció la Agencia Fronteriza (Frontex) y se estableció una nueva Guardia Costera y Fronteriza Europea en octubre de 2016. Asimismo, se aprobó reforzar la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Estas medidas de seguridad, según el autor Didier Bigo, terminan siendo contraproducentes; la creación de numerosas instituciones para la mayor protección de la UE y sus pueblos aumenta la sensación de temor, al entenderse que efectivamente existe una amenaza³⁰. En este sentido, la seguridad genera inseguridad.

Durante los años más críticos de la crisis migratoria, 2015 y 2016, Frontex detectó más de 2.3 millones de cruces ilegales al bloque europeo³¹. Se destaca también que *“Casi el 90% de los refugiados y migrantes han pagado a la delincuencia organizada y a traficantes de seres humanos para que les hagan cruzar las fronteras³²”.*

El peligro que suponen los medios ilegales para acceder a la UE ha causado la muerte de miles de personas. Un claro ejemplo es el de los cruces en las pateras por el mar

²⁸*Eurostat*. Estadísticas de Asilo. 2017. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/es&oldid=353137

²⁹CARR, Matthew. Ob. Cit.

³⁰BIGO, D. (2014) “The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy - border guards/police - database analysts” *Security Dialogue* Vol. 45(3) pp. 209-225 (London: Sage Publications)

³¹*Parlamento Europeo*. La crisis migratoria en cifras. 2017. Consultado el 24 de mayo, 2018. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78630/cifras-de-la-crisis-migratoria>

³²*Comisión Europea*. La UE y la crisis migratoria. En “LA UE Y”. 2017. Consultado el 3 de agosto, 2018. Disponible en <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/es/>

Mediterráneo sin autorización y sobrecargados de personas. La necesidad de huir es tal que los migrantes están dispuestos a viajar en condiciones inseguras con la esperanza de llegar a las costas europeas. Sin embargo, muchas fueron travesías mortales donde los pasajeros murieron ahogados. Según las cifras proporcionadas por el Parlamento Europeo, unas 3.771 personas fallecieron ahogadas en 2015 y 5.022 en 2016³³. Estos datos incluyen todo tipo de migrantes, incluso los económicos que no son necesariamente refugiados.

Los Estados de la frontera este como aquellos con costa al mar Mediterráneo fueron los más afectados, dado que, siendo la puerta de entrada a la UE y donde los inmigrantes llegaron primero, debían proporcionar alimento y hospedaje hasta que se llegara a una decisión final en cuanto a su solicitud de asilo. Estos Estados, particularmente Grecia e Italia, se vieron fuertemente presionados por los altos costos que implica otorgar dicha protección.

Como se desarrollará posteriormente, los solicitantes de asilo provienen de distintos países y regiones; se destaca la guerra en Medio Oriente y la crisis humanitaria en el Cuerno de África como importantes factores en la crisis estudiada. *Eurostat* señaló que, del total de solicitantes de asilo en 2016, 27,8% eran sirios (335.000 personas), 15% afganos, 11% iraquíes, 4% paquistaníes y 4% nigerianos³⁴. Es importante aclarar que la mayoría entra por Turquía y que la UE firmó un tratado con este país en marzo de 2016 para que aceptara las devoluciones de migrantes que llegaran a Grecia de manera irregular.

³³Parlamento Europeo. La crisis migratoria en cifras. Ob Cit. <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78630/cifras-de-la-crisis-migratoria>

³⁴*Eurostat*. Estadísticas de asilo. 2017. Consultado el 25 de abril, 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/es

Tabla 1: Solicitudes de asilo durante la crisis inmigratoria en Europa

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cambio Porcentual (2011 - 2016)	Porcentaje del total de solicitudes del 2016
Alemania	53.235	77.485	126.705	202.645	476.510	745.155	1300%	59,14%
Italia	40.315	17.335	26.620	64.625	84.085	122.960	205%	9,76%
Francia	57.330	61.440	66.265	64.310	75.750	84.270	47%	6,69%
Grecia	9.310	9.575	8.225	9.430	13.205	51.110	449%	4,06%
Reino Unido	26.650	28.800	30.585	32.785	38.800	38.785	46%	3,08%
España	3.420	2.565	4.485	5.615	14.780	15.755	361%	1,25%
Suecia	29.650	43.855	54.270	81.180	162.450	28.790	-3%	2,28%
Austria	14.420	17.415	17.500	28.035	88.160	42.255	193%	3,35%
Bélgica	31.910	28.075	21.030	22.710	44.660	18.280	-43%	1,45%
Países Bajos	14.590	13.095	13.060	24.495	44.970	20.945	44%	1,66%
Polonia	6.885	10.750	15.240	8.020	12.190	12.305	79%	0,98%
Finlandia	2.915	3.095	3.210	3.620	32.345	5.605	92%	0,44%
Rumania	1.720	2.510	1.495	1.545	1.260	1.880	9%	0,15%
Chipre	1.770	1.635	1.255	1.745	2.265	2.940	66%	0,23%
Bulgaria	890	1.385	7.145	11.080	20.365	19.420	2082%	1,54%
Hungría	1.690	2.155	18.895	42.775	177.135	29.430	1641%	2,34%
Dinamarca	3.945	6.045	7.170	14.680	20.935	6.180	57%	0,49%
Irlanda	1.290	955	945	1.450	3.275	2.245	74%	0,18%
Luxemburgo	2.150	2.050	1.070	1.550	2.505	2.160	0%	0,17%
Malta	1.890	2.080	2.245	1.350	1.845	1.930	2%	0,15%
Portugal	275	295	500	440	895	1.460	431%	0,12%
Eslovaquia	490	730	400	330	330	145	-70%	0,01%
Rep. Checa	750	740	695	1.145	1.515	1.475	97%	0,12%
Croacia	0	0	1.075	450	210	2.225	2225%	0,18%
Lituania	525	645	400	440	315	430	-18%	0,03%
Letonia	340	205	195	375	330	350	3%	0,03%
Estonia	65	75	95	155	230	175	169%	0,01%
Eslovenia	355	295	270	385	275	1.310	269%	0,10%
Total	308.775	335.285	431.045	627.365	1.321.590	1.259.970	308%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Parlamento Europeo. ¿Es Europa acogedora?. 2018. Consultado el 15 de agosto, 2018. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default_es.htm

Como se ilustra en la Tabla 1, todos los países europeos recibieron refugiados en el período 2011-2016 y, al observar el total de las solicitudes por año, se destaca que en 2015 las demandas duplicaron las del año anterior. La misma permite observar la agudización de la crisis con el aumento de solicitudes a lo largo del período: en el año 2016 las demandas crecieron un 308% con respecto a 2011.

Alemania, Italia, Francia y Grecia son algunos de los Estados donde se registró mayor cantidad de solicitudes de asilo durante los años de la crisis. Alemania fue el país que más solicitudes recibió en el período estudiado, especialmente durante los dos últimos años de la crisis.

Si comparamos las cifras de solicitudes recibidas en los años 2011 y 2016 destacamos el aumento porcentual de 449% en Grecia, 1300% en Alemania, 1641% en Hungría y 2082% en Bulgaria. Sin embargo, entendemos que el cambio significativo en estos últimos dos países se explica porque en el año 2011 recibieron tan solo 890 y 1690 solicitudes, respectivamente. Cabe destacar que en 2016 Alemania recibió 15 veces más solicitudes que Hungría y Bulgaria juntos³⁵.

En Francia el cambio porcentual fue de 47% y las 84.270 solicitudes realizadas al Estado francés en 2016 representaron nada más que el 6,69% del total de demandas a la UE en ese año. Alemania, mientras tanto, recibió casi el 60% de las solicitudes. ¿Cómo es posible que las cifras varíen tanto en países con características tan similares? Es sorprendente que Francia, a pesar de tener costas en el mar Mediterráneo, haya recibido diez veces menos solicitudes que Alemania, un país alejado de las fronteras sur y este de la UE. Creemos que la respuesta a la pregunta anterior está ligada a la voluntad política e intereses nacionales de cada Estado y, a lo largo del trabajo, expondremos evidencia que lo demuestra.

La recepción y distribución de los refugiados en el bloque europeo fue un asunto fuertemente discutido. Asuntos como el gran presupuesto requerido para proteger a quienes solicitaban asilo y el movimiento de los refugiados admitidos en la UE hacia países específicos como Alemania o Suecia fueron especialmente debatidos. Por este motivo, las tensiones aumentaron e incluso *“algunos países reintrodujeron los controles temporales en sus fronteras con otros Estados del Espacio Schengen”*³⁶. Con esto podemos observar que toda esta situación puso en tela de juicio la utilidad

³⁵Cálculos propios en Tabla 1 en base a datos del Parlamento Europeo.

³⁶Comisión Europea. La UE y la crisis migratoria. En “LA UE Y”. 2017. Consultado el 3 de agosto, 2018. Disponible en <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/es/>

del acuerdo y generó cuestionamientos en los países con respecto a la seguridad fronteriza.

La crisis migratoria también fue motivo de preocupación en los ciudadanos europeos. En cuanto a la acogida de los asilados, una encuesta del Eurobarómetro realizada en 2015 indicó que *“El 78% cree que deberían estar mejor distribuidos entre los Estados Miembros. Y entre estos últimos que quisieran una mejor repartición, hasta un 75% estaría a favor de cuotas obligatorias³⁷”*. A su vez, otra encuesta realizada en el 2016 muestra que *“más de la mitad (56%) de los europeos ve con malos ojos la inmigración de personas procedentes de fuera de la Unión Europea³⁸”*.

El conjunto de los hechos ocurridos entre 2011 y 2016 en cuanto a la crisis migratoria expusieron grandes deficiencias en el sistema europeo de asilo. Como veremos más adelante, se trata de un sistema disfuncional donde los Estados miembros no comparten la responsabilidad. Además, persisten problemas burocráticos en la determinación del Estado miembro responsable de estudiar las solicitudes. Al mismo tiempo, se presentan fallas en cuanto a la homogenización y otorgamiento de protección a los demandantes de asilo y existen diferentes posibilidades de ser aceptado como refugiado dependiendo del país en donde se haga la solicitud. La crisis ha expuesto entonces que aún hay diferencias entre los sistemas nacionales de asilo y que la UE no cumple con la normativa vigente en relación con este tema. Por dicha razón, se argumenta que se están violando los derechos humanos, los tratados y los principios de la UE.

Es por este motivo que la UE ha intentado reforzar su sistema y política migratoria a través de un *“fortalecimiento de la seguridad fronteriza, la mejora de la política de retorno y la promoción de la integración de los refugiados³⁹”*. La UE también busca mejorar la gestión de los flujos migratorios y lograr que todos los países miembros del bloque compartan responsabilidad en cuanto al asilo. Además, se destaca que la crisis

³⁷Parlamento Europeo. El 86% de españoles encuestados cree que los refugiados deberían estar mejor distribuidos. 2015. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/spain/es/sala_de_prensa/communicados_de_prensa/pr-2015/pr-2015-octubre/eurob.html

³⁸SÁNCHEZ; Covadonga; VICENT, Guillermo. Opinión Pública en la Unión Europea. Comisión Europea, Eurobarómetro. 2016. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en <https://ec.europa.eu/spain/sites/spain/files/eurobarometro86-esp.pdf>

³⁹Parlamento Europeo. La respuesta de la UE a la crisis migratoria. 2017. Consultado el 4 de setiembre, 2018. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78629/la-respuesta-de-la-ue-a-la-crisis-migratoria>

generó una fuerte desaprobación del Reglamento de Dublín, el cual se entendió que debía ser reformado rápidamente y en gran medida.

3. Unión Europea

3.1. Reglamentación del asilo en la UE y evaluación de su cumplimiento

De acuerdo con el subcapítulo 2.3., el Convenio de Dublín de 1990 que reglamentaba el sistema de asilo en la UE fue reemplazado en primera instancia por el Reglamento Dublín II en el año 2003.

Este reglamento dispuso como principio rector el análisis de peticiones de asilo por parte de un solo Estado miembro. El propósito de ello fue prever el reenvío de solicitantes entre países, así como evitar abusos de los individuos en las demandas de asilo. Para la consecución de dicho objetivo, fueron delineados criterios jerarquizados y neutrales que harían posible designar el Estado responsable ante cada petición de asilo.

Los referidos criterios son⁴⁰:

- 1) Principio de unidad familiar: en caso de que un menor de edad no esté acompañado por un adulto responsable, el Estado miembro A encargado de estudiar la solicitud será en el que se halle de forma legal un familiar o, de no encontrarse uno, será el Estado B en el que se presentó el menor. En el caso de que un mayor de edad posea un familiar refugiado en un Estado miembro, tendrá la posibilidad de que la petición sea procesada en aquel. Asimismo, las solicitudes efectuadas al mismo tiempo por una familia podrán ser examinadas de modo conjunto.
- 2) Expedición de permisos de residencia o visados: si el interesado posee visado o documento de residencia expedido por un Estado miembro, el mismo será el encargado de la solicitud.
- 3) Permanencia o entrada ilegal en un Estado miembro: en el caso de que un individuo haya cruzado irregularmente la línea divisoria de un Estado miembro A, durante dos meses el mismo estará a cargo de procesar la petición de asilo. Si la persona ha permanecido en un Estado miembro por un lapso de al menos cinco meses previos a emitir la solicitud, dicho país tendrá la responsabilidad de analizarla.
- 4) Entrada legal en un Estado miembro: en la circunstancia de que un sujeto proveniente de un tercer país C realice la petición de asilo a un Estado

⁴⁰EUR-Lex. El acceso al Derecho de la Unión Europea. 2017. Consultado el 22 de abril, 2018. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI33153>

miembro A el cual no se encuentre obligado a brindar la visa, la responsabilidad será del último respectivamente.

- 5) Solicitud en una zona de tránsito internacional de un aeropuerto: al presentarse por parte de un nacional perteneciente a un tercer Estado C la petición de asilo en área de tránsito internacional –aeropuerto- de un país miembro, será este el encargado de examinarla.

En caso de que se puedan utilizar estos criterios para asignar al Estado miembro responsable, el refugiado será trasladado al país que le corresponda estudiar su solicitud. Los criterios anteriormente mencionados, comprendían su aplicación en función de las circunstancias en las cuales la persona solicitó asilo por primera vez. No obstante, fueron contempladas dos excepciones. Por un lado, en aquellos casos en los que los principios descritos no permitieran asignar el Estado miembro responsable, el primer país europeo en el cual se hubiese presentado la solicitud debía estudiarla. Por otro lado, un Estado miembro podría solicitar a otro asumir la responsabilidad de la demanda ante el involucramiento de causas humanitarias vinculadas, principalmente, con razones de índole familiar y cultural.

Si un Estado al cual se le asignaba el estudio de una solicitud de asilo entendía que otra administración era responsable de ella, Dublín II le permitía la posibilidad de reclamar que la misma se hiciese cargo. Además, un país podía asumir la responsabilidad del estudio de la solicitud incluso cuando no era su obligación alegando distintas razones como, por ejemplo, humanitarias o de practicidad⁴¹.

La expuesta reglamentación tuvo varias limitantes, algunas de las cuales da cuenta el siguiente pasaje:

“The incorrect application of the Regulation has been observed mainly in relation to procedural aspects, notably when time-limits for requesting or for reacting are not respected. Member States should strictly respect the time-limits set in the Dublin Regulation, bearing in mind the sanction of implicit acceptance when no answer to a request is given within the requested time-limits, and the possibility for asylum applicants to challenge Member States authorities for not respecting a deadline⁴²”.

⁴¹ACNUR. Nota informativa del ACNUR sobre las prácticas nacionales en la aplicación del artículo 3. 2 del Reglamento Dublín II, en particular en el contexto de las propuestas de traslado a Grecia. 2010. Consultado el 5 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8147.pdf>

⁴²COMISIÓN EUROPEA. Commission of the European Communities. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin

En el año 2013 el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo decidieron derogar Dublín II, acordando un nuevo reglamento que entró en vigor en enero de 2014. Dicha reforma estableció ponderaciones para determinar el Estado miembro que debería responsabilizarse de examinar y estudiar la solicitud de protección internacional. El principal objetivo del Reglamento de Dublín III es determinar lo antes posible cuál será el Estado miembro responsable del estudio de la demanda, así como prevenir el abuso de los procedimientos de asilo.

Otros propósitos de esta reglamentación fueron evitar el “*asylum shopping*” y prevenir “*refugiados en órbita*”. “*Asylum shopping*” es el fenómeno que sucede cuando un solicitante de asilo ha presentado su petición en múltiples países. Los asilados transitan las fronteras internas europeas buscando la máxima protección posible. De la misma forma, resulta pertinente definir el término “*refugiados en órbita*”: sucede cuando el inmigrante es trasladado de país en país porque su solicitud, a pesar de cumplir todos los requisitos, no ha sido examinada ni aceptada en ningún Estado. Durante este proceso corren riesgo su libertad, su seguridad física e incluso su vida⁴³.

En lo concerniente a la prevención del “*asylum shopping*”, los datos revelan que:

“(…) la mayor parte de traslados surge como consecuencia del “reconocimiento negativo” de decisiones, que en cierta medida logra prevenir el tratamiento de las solicitudes múltiples. Sin embargo, ello no quiere decir que el sistema sea realmente eficaz para prevenir el fenómeno del asylum shopping, ya que (...) las solicitudes múltiples sólo constituirían una manifestación acotada de dicho fenómeno⁴⁴”.

En el reglamento en cuestión, se mantiene la jerarquía de los criterios que establecía el Reglamento de Dublín II. Sin embargo, la normativa incluye nuevas disposiciones referentes a personas dependientes, entrevistas personales con los solicitantes, garantías para menores, internamiento, costes de traslado, asistencia jurídica sin

System. *Refworld*. 2007. Consultado el 12 de octubre, 2018. Disponible en <https://www.refworld.org/docid/466e5a082.html>

⁴³*European Commission*. Refugee in orbit. S/D. Consultado el 3 de octubre, 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/content/refugee-orbit_en

⁴⁴LOREN EISENDECHER, Ralph Ian; SEARLE VIAL, Agustín. El sistema de Dublín. Santiago, Chile. *Universidad de Chile*. 2017. Pág.77 Consultado el 18 de octubre, 2018. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/144849/El-Sistema-de-Dubl%C3%ADn.pdf?sequence=1>

costo, derecho a recibir información, conciliación, sanciones e intercambio de información, entre otras⁴⁵.

Como fue mencionado en el subcapítulo 2.3., instauró también un mecanismo de alerta temprana con el objetivo de detectar problemáticas en el sistema de asilo y evitar que estas desencadenen una crisis de gran escala. A lo largo de la investigación comprobaremos que estas medidas no fueron suficientes para prevenir el colapso del sistema frente a la crisis de refugiados.

Por lo tanto, el reglamento buscó mejorar la eficiencia del sistema a través de la gestión de crisis, el dispositivo de rápida alerta y la capacidad de dar respuesta. Ello viabiliza, por un lado, brindar apoyo a los Estados miembros que reciben gran cantidad de peticiones de asilo y, por otro, detectar y abordar disfuncionalidades en los sistemas de asilo.

La resistencia a aceptar la responsabilidad por parte de Estados miembros fue señalada como una de las causas del incumplimiento del reglamento. Algunos miembros de la UE, principalmente aquellos con fronteras terrestres o marítimas directas con terceros Estados, son responsables de un análisis elevado de solicitudes. Esto implica una presión desproporcionada sobre estos países que nace del fracaso del sistema en repartir las obligaciones entre los miembros. Sin embargo, creemos que la gran cantidad de solicitudes que reciben los Estados puede generar también una profundización de esa ineficiencia. De esta manera, el elevado número de solicitudes es consecuencia y a la vez causal de los problemas del sistema.

En el caso de la reglamentación en cuestión, su eficiencia y claridad se ven comprometidas por disposiciones que carecen de detalles tornándose susceptibles de distintas interpretaciones, lo que atenta contra la aplicación uniforme en los países miembros. Por ejemplo, existen diferentes interpretaciones sobre a qué refiere "*interés superior del menor*". Una metodología clara y aplicable resulta esencial para la eficiencia de todo sistema normativo.

Creemos que el Reglamento de Dublín III, en contradicción con uno de sus nuevos propósitos, retrasa el acceso al procedimiento de asilo debido a las largas esperas a

⁴⁵Comisión Europea. "REGLAMENTO (UE) N° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo". 2013. Consultado el 22 de abril, 2018. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&rid=1>
Ver Tabla comparativa en Anexo 2.

las que pueden estar sujetos los solicitantes antes de que su demanda comience a ser estudiada.

Con respecto a sus objetivos de prevención de *asylum shopping* y *refugiados en órbita* tampoco se vislumbran buenos resultados. Los solicitantes continúan presentándose en múltiples países para aumentar sus posibilidades de obtener el estatus de asilado. Por ejemplo, en el año 2014, 24% de los demandantes solicitó asilo en más de un Estado de la UE. A su vez, entendemos que la normativa “*podría haber contribuido, de forma no intencionada, a aumentar la incidencia de otros tipos de movimientos secundarios, ya que las diferencias nacionales en la calidad de los sistemas de acogida y asilo siguen existiendo y continúan fomentando los movimientos secundarios*”⁴⁶.

Otro de los grandes fracasos es la falta de aplicación del mecanismo de alerta rápida. Algunos Estados han manifestado dificultades para activar este recurso lo cual impide el correcto funcionamiento de la detección temprana de circunstancias que puedan generar problemas en el sistema.

La jerarquía de criterios establecida en la normativa es utilizada con poca frecuencia y esto ha generado que los Estados de la UE con fronteras externas continúen siendo los responsables de la mayor cantidad de solicitudes. Los artículos 12 y 13 -relativos a la expedición de documentos de residencia y visados, así como de la entrada y estancia de los refugiados- son los más aplicados para asignar el Estado responsable del examen de las demandas. A pesar de que se hace hincapié en el criterio de unidad familiar, este es difícil de aplicar por la falta de pruebas o por no poder localizar a la familia de los demandantes.

Estudios demuestran que el saldo neto de traslados es prácticamente nulo por lo que el efecto redistributivo de la normativa es escaso. Los destinos más atractivos siguen teniendo una mayor responsabilidad y continúan estando desbordados. En el año 2014 “*el 70% de todas las solicitudes de asilo iniciales se presentaron en solo cinco Estados miembros*”⁴⁷.

⁴⁶ *Comisión Europea*. Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido). 2016. Consultado el 2 de setiembre, 2018. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270&qid=1550415048521&from=EN>

⁴⁷ *Ibidem*.

Consideramos que los miembros de la UE no han aplicado de manera coherente e igualitaria la normativa común referente al asilo y, debido a las fallas expuestas, se comenzó a discutir un nuevo proyecto de ley con el objetivo de mejorarlas.

3.2. Asilo en la UE: debate actual

La crisis migratoria de los últimos años ha puesto de manifiesto las debilidades del Reglamento de Dublín aprobado en 2013. La falta de solidaridad entre los miembros de la UE, los intereses políticos de los gobiernos y el aumento significativo de solicitudes de asilo son algunas de las razones que explican la ineficacia del sistema.

Esta reglamentación comunitaria continúa entonces sin ser aplicada de forma plena en los Estados miembros de la UE y existen todavía diferencias entre los sistemas nacionales de asilo. Por esta razón, surgió la necesidad de reformar el Reglamento de Dublín III, especialmente después del año 2015.

Ángela Merkel, Canciller de Alemania, fue una de las referentes que expresó su opinión en favor de una reforma de la legislación. En 2015 manifestó que *“what Europe needs is not just selective relocation of this kind, but much more a durable process for fairly distributing refugees among member states⁴⁸”*.

La propia Comisión Europea lo reconoce en su propuesta de reforma del actual Reglamento de Dublín y expresa que *“the situation has exposed more fundamental weaknesses in the design of our asylum rules which undermine their effectiveness and do not ensure a sustainable sharing of responsibility, which now need to be addressed⁴⁹”*.

Dicha propuesta de reforma fue presentada en mayo de 2016 con la finalidad de que el Sistema de Dublín sea más efectivo y transparente. Al mismo tiempo, se propuso solucionar la desproporcionada responsabilidad que enfrentan los Estados de la UE

⁴⁸HOLEHOUSE, Mathew. Risk of extreme Right surge if migrant crisis not dealt with, says EU Commission vice-president. *The Telegraph*. 2015. Consultado el 3 de octubre, 2018. Disponible en <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/11887247/Risk-of-extreme-Right-surge-if-migrant-crisis-not-dealt-with-says-EU-Commission-vice-president.html>

⁴⁹Comisión Europea. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). 2016. Consultado el 3 de octubre, 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf

con fronteras terrestres o marítimas directas con terceros países con respecto a las solicitudes de protección y acogida de los refugiados.

Pueden reconocerse cuatro objetivos principales en el proyecto. En primer lugar, hacer posible la determinación de un único Estado como responsable del examen de la solicitud de asilo, eliminando las cláusulas de cese de responsabilidad y reduciendo los límites de tiempo para las solicitudes. Un segundo objetivo es garantizar un reparto equitativo de obligaciones entre los miembros de la UE. En tercer lugar, tratar de evitar movimientos secundarios y desalentar los abusos. Por último, proteger los intereses de los solicitantes de asilo al considerar, entre otras cosas, mayores garantías para los menores no acompañados⁵⁰.

En noviembre de 2017 el Parlamento Europeo aprobó el proyecto de reforma. En el informe presentado en dicha instancia por este órgano de la UE se manifestó que:

“La crisis de los refugiados de 2015 puso claramente de manifiesto la necesidad de reformar el Reglamento de Dublín en profundidad a fin de permitir una acogida digna y estructurada de los solicitantes de asilo en Europa y, al mismo tiempo, permitir que los Estados miembros gestionen eficazmente sus fronteras. Dado que las deficiencias del Reglamento de Dublín vigente son de carácter fundamental y estructural, solo una reforma fundamental y estructural puede abordar adecuadamente estas cuestiones⁵¹”.

El nuevo reglamento mantiene la jerarquía de criterios dispuesta en la normativa anterior respecto a la determinación del país responsable de estudiar una solicitud pero elimina el criterio de permanencia ilegal en un Estado miembro. Realiza gran hincapié en el reparto equitativo de responsabilidades para evitar sobrecargar a algunos miembros y, para garantizar este objetivo, propone un mecanismo corrector que determina cuál es la obligación de los Estados miembros de acuerdo con su Producto Bruto Interno (PBI) per cápita y población.

A pesar de que las medidas propuestas por la Comisión Europea tienen el cometido de beneficiar tanto a los solicitantes de asilo como a los Estados miembros a través

⁵⁰Comisión Europea. Country responsible for asylum application (Dublin). S/D. Consultado el 3 de octubre, 2018. Disponible en <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants> en

⁵¹Parlamento Europeo. Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido). 2017. Consultado el 3 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0345+0+DOC+XML+V0//ES#title2>

de la armonización de los sistemas de protección, se pueden encontrar voces contrarias a “Dublín IV”.

Algunos estudiosos argumentan que el proyecto de reforma implicará mayores controles, más cantidad de retornos y más carga para los países con fronteras externas de la UE⁵². En esta misma línea, otros cuestionan que “*en vez de reformas encaminadas a establecer un sistema común de asilo en Europa justo, eficiente y basado en el respeto a los derechos humanos, la propuesta actual prioriza la voluntad política de cerrar Europa a los refugiados*”⁵³.

Uno de los aspectos más cuestionables de este nuevo proyecto es la obligación de los Estados miembros de la UE de comprobar si la solicitud del inmigrante es admisible. Además, el documento establece que:

*“El Estado miembro en el que se registre la solicitud de protección internacional debe llevar a cabo una verificación de seguridad lo antes posible tras el registro para determinar si el solicitante puede constituir, por motivos fundados, un peligro para la seguridad nacional o el orden público del Estado miembro”*⁵⁴.

Ambas disposiciones se pueden interpretar como una manera de evitar asumir obligaciones de protección y acogida de los refugiados. En primer lugar justifica, y de cierta forma creemos que fomenta, que los Estados de la UE no estudien exhaustivamente todas las solicitudes que reciben. Por lo tanto, el nuevo reglamento preserva errores del anterior: la desviación de responsabilidades sigue estando respaldada por la normativa. De esta manera, se pone en riesgo la cantidad de solicitudes que realmente se analizan y esto no respeta los principios fundamentales de derecho de asilo de la UE. En segundo lugar, continúa adjudicando responsabilidades a los Estados con fronteras externas terrestres o marítimas directas con terceros países al tener que evaluar la admisibilidad de las solicitudes que recibe diariamente. Asimismo, tampoco se establece de manera clara (al menos por el

⁵²Instituto Europeo del Mediterráneo. Dublín IV y el sistema europeo de asilo: más control y más retornos. 2017. Consultado el 03 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.iemed.org/actualitat-es/noticies/dublin-iv-i-el-sistema-europeu-d2019asil-mes-control-i-mes-retorns>

⁵³MANZANEDO, Cristina. AZKUNAGA, Ane. Un paso más hacia el cierre de Europa. *Ctxt revista contexto*. 2017. Consultado el 2 de octubre, 2018. Disponible en <https://ctxt.es/es/20170201/Politica/10815/Refugiados-Union-Europea-Dublin-IV.htm>

⁵⁴Ob cit. Parlamento Europeo.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0345+0+DOC+XML+V0//ES#title2>

momento) cuáles son las bases para que una persona sea considerada un riesgo a la seguridad.

La nueva normativa incluye también un artículo de *Solidaridad Financiera* mediante el cual los Estados puedan eximirse de la responsabilidad de evaluar una solicitud a cambio de un pago de 250.000 euros al país que la estudiará⁵⁵. A pesar de que la mencionada cifra puede desincentivar esta acción, el proyecto de ley está permitiendo que los países puedan cargar la responsabilidad de la crisis en otros miembros de la UE.

Otro de los aspectos cuestionables del proyecto es la imposición de represalias a aquellos solicitantes de asilo que se trasladen ilegalmente a otro Estado miembro. Esto se puede entender como una forma de desestimular los flujos de refugiados al continente europeo, al no garantizar el pleno respeto a sus derechos fundamentales.

Lo expresado anteriormente se puede observar claramente en el caso de Malta. Como establece Matthew Carr, este país tiene el objetivo de desestimular la inmigración debido a que la consideran como una amenaza para su identidad cultural. Sin embargo, de esta manera las autoridades ignoran “*the extraordinary range of influences that have shaped Maltese history culture*”⁵⁶.

El político ultranacionalista maltés Norman Lowell ha expresado que, frente a la llegada de inmigrantes, las fuerzas de seguridad deberían disparar y hundir las embarcaciones: “*shoot a few boats, that’s all*”⁵⁷. Asimismo, propuso que los ciudadanos malteses tuvieran una carta de identificación para comprar comida. Por esta razón los inmigrantes, al carecer de la misma, se irían o morirían. Esto se trata de una política penosa de deshumanización y se contradice totalmente con las políticas de derechos humanos que dice consagrar la UE. Por lo tanto, la apertura e inclusividad que se esperaría de los países fronterizos no existe en Malta.

⁵⁵ *Comisión Europea*. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). 2016. Consultado el 3 de octubre, 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf

⁵⁶ CARR, Matthew. Ob. Cit. Pág. 231.

⁵⁷ *Íbidem*. Pág. 230.

3.3. Normativas a favor de derechos humanos

La historia de la UE muestra la evolución que ha tenido la comunidad en términos de protección de libertades y derechos humanos hasta llegar a la situación actual. Se pueden reconocer cuatro etapas en este proceso⁵⁸.

En una primera instancia, los tratados constitutivos de la integración europea en la década del '50 plasmaron únicamente el derecho a las libertades más clásicas (libre circulación de capitales, personas, servicios y mercancías). Asimismo, incluyeron escasos derechos vinculados a la no discriminación.

No obstante, cabe destacar un instrumento jurídico muy importante en el marco de la protección de los derechos fundamentales en la UE: la Convención Europea de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH). Fue firmada en Roma en 1950, entró en vigor en 1953 y, posteriormente, fue modificada por sucesivos protocolos adicionales. Entre otras cosas, este texto establece que “*Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes*”⁵⁹. Asimismo, presenta la prohibición de ejercer expulsiones grupales de extranjeros. En 1959 se creó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) con sede en Estrasburgo. Es un órgano judicial que permite estudiar denuncias en caso de violación del CEDH. La jurisprudencia de este tribunal ha consagrado el derecho de asilo mediante disposiciones indirectas del CEDH.

Siguiendo en orden cronológico, la Carta Social Europea de 1961 previó el respeto de los diversos derechos sociales y económicos en la comunidad entre los que se encontraban la protección de apátridas y refugiados. Años más tarde, en 1996, este documento fue revisado.

La segunda etapa estuvo caracterizada por la sentencia en 1969 del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en el asunto Stauder.

“(...) se ha destacado el valor de la obra jurisprudencial “pretoriana” de dicha institución, a partir de una interpretación extensiva de la tarea encomendada a ella por el anterior artículo 164 TCEE (actual artículo 220 del Tratado de la Comunidad Europea, TCE) “en la interpretación y aplicación” del Derecho Comunitario, a través de la cual se ha venido

⁵⁸JIMENA QUESADA, Luis. Sistema Europeo de Derechos Humanos. *Universidad Nacional de la Plata*. Pág. 32. Consultado el 23 de setiembre, 2018. Disponible en <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/sistema-europeo-de-derechos-humanos.pdf>.

⁵⁹*Convenio Europeo de Derechos Humanos*. 2010. Consultado el 23 de setiembre, 2018. Disponible en https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf

afirmando que los derechos fundamentales forman parte de los “principios generales del Derecho Comunitario⁶⁰”.

En la fase posterior, la elaboración del Acta Única Europea en 1986 significó que las instituciones europeas debieran asumir formalmente compromisos con respecto a la defensa de los derechos humanos. La siguiente reforma importante de los acuerdos constitutivos da comienzo a la cuarta fase, caracterizada por la adopción de la CEDH “entre los objetivos de la Unión (...) y en el marco de la política exterior (...) y la de inmigración y asilo (...)”⁶¹.

La última etapa inició con la creación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE que, en un primer momento, no fue incorporada al Tratado de Niza de 2001. Sin embargo, adquirió carácter obligatorio en el Tratado de Lisboa de 2007. Desde este momento, “se convierte en eje primordial sobre el que se sustenta la garantía de los derechos de los ciudadanos y en objeto de atención del derecho comunitario⁶²”. Es vinculante tanto para los miembros como para los organismos e instituciones de la Unión.

Según este instrumento jurídico, la UE se caracteriza por estar “fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho⁶³”.

La Carta agrupó derechos que existían en normas dispersas. Por lo tanto, el fin de esta fue agrupar normativas ya existentes en un único texto sistemático⁶⁴. Cabe señalar que los artículos 18 y 19 de la Carta establecen el derecho de asilo y la prohibición de expulsar a una persona a un país en el que corra peligro de muerte u otras penas. Asimismo, el artículo 22 proclama el respeto de la diversidad religiosa, cultural y lingüística⁶⁵.

⁶⁰JIMENA QUESADA, Luis. Ob. Cit. Pág. 33.

⁶¹Ibidem.

⁶²MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio. La UE y la Responsabilidad de Proteger. *Real Instituto Elcano*. 2018. Consultado el 22 de setiembre, 2018. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/dt1-2018-menendezdelvalle-ue-responsabilidad-protoger

⁶³Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Parlamento Europeo*. 2000. Consultado el 23 de setiembre, 2018. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

⁶⁴LIROLA DELGADO, Isabel. La protección de los Derechos Humanos en la Unión Europea. Reflexiones a la luz de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Agenda Internacional*. 2004. Año X, número 20, pág 93-111.

⁶⁵Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Ob. Cit.

Por otro lado, en 2007 se creó la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA) con la finalidad de proporcionar ayuda y recomendaciones sobre derechos fundamentales a los países y a las instituciones de la Unión⁶⁶.

Además de las normas comunitarias, los países de la UE están comprometidos con el Derecho Internacional. Uno de los documentos más importantes en esta materia es la Declaración Universal de Derechos Humanos. En su artículo 14 el documento establece que *“en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”*⁶⁷.

Por último, es importante resaltar que los miembros de la Unión tienen obligaciones emanadas de la Convención de Ginebra de 1951. De acuerdo con ella, los Estados tienen la responsabilidad de proteger a los refugiados que consiguen escapar de la persecución en su país de origen⁶⁸.

3.4. Análisis de discusiones parlamentarias

La crisis de los refugiados ha puesto a prueba la capacidad de la UE y de sus miembros de respetar los derechos humanos, proteger sus fronteras y ser solidarios entre ellos y con los refugiados. Dicha crisis también fue motivo de inestabilidad, pánico y dudas; de acuerdo con el eurodiputado Ernest Maragall (Verts/ALE), *“hoy Europa es sinónimo de silencio, ocultación, omisión, inacción e irresponsabilidad”*⁶⁹.

En este contexto, la falta de solidaridad y cohesión política junto con el poco progreso alcanzado en la gestión de los flujos, puso en duda las instituciones europeas, sus políticas y el mismo espacio Schengen. A pesar de los múltiples debates respecto de las medidas a tomar, su aplicación no acompañó las promesas realizadas y objetivos marcados. Según Bert Koenders, Presidente en ejercicio del Consejo Europeo, *“These*

⁶⁶European Union Agency for Fundamental Rights. S/D. Consultado el 23 de setiembre, 2018. Disponible en <http://fra.europa.eu/es>

⁶⁷Declaración Universal de Derechos Humanos. 1948. Unesco. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=26053&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

⁶⁸GORTÁZAR ROTAECHE, Cristina. La crisis de los refugiados: la hora de Europa. *Real Instituto Elcano*. 2016. Consultado el 24 de setiembre, 2018. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari5-2016-gortazar-la-crisis-de-los-refugiados-la-hora-de-europa

⁶⁹Parlamento Europeo. Debate 2 de febrero, 2016. Crisis de los refugiados, control de las fronteras exteriores y futuro de Schengen - Respeto del principio internacional de no devolución - Financiación del Mecanismo para Turquía en favor de los Refugiados - Aumento del odio y la violencia racistas contra refugiados y migrantes en toda Europa. 2016. Consultado el 14 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bCRE%2b20160202%2bITEM-010%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fES&language=ES>

*are our values that are at stake, but the values are not so easy to put into practice, because it leads to confrontations in our societies, to fear and then to reactions to this fear*⁷⁰”.

La crisis migratoria generó, entre otras cosas, de acuerdo con Ernest Urtasun (Verts/ALE), *“unas instituciones europeas paralizadas y unos Estados miembros que no cumplen sus compromisos y han empezado a no respetar el Derecho europeo*⁷¹”. Se llevaron a cabo entonces numerosos debates en busca de mejoras y actualizaciones del bloque, las cuales tenían por objetivo traer seguridad a sus pueblos, cumpliendo a la vez con el derecho internacional y los principios europeos. Uno de los resultados fue la decisión de reformar el Reglamento de Dublín III, expuesto previamente.

Las diversas repercusiones de la crisis en cuestión afectaron a todos los Estados miembros, de modo que las discusiones parlamentarias realizadas fueron largas, acaloradas y, por lo general, con pocos avances. Uno de los principales temas debatidos y de mayor preocupación fue la seguridad europea y el control de fronteras. Asimismo, se discutieron asuntos asociados tales como el cumplimiento de la reglamentación europea de asilo, el respeto de los derechos humanos, la falta de solidaridad entre los Estados miembros, el principio de no-devolución, el pacto con Turquía y la xenofobia.

En cuanto a la seguridad europea, muchos diputados entendieron que debido a que la frontera externa es la puerta de entrada a la UE y, por lo tanto, la frontera de todos los Estados europeos, es crucial que estas sean vigiladas eficazmente por todos los miembros. Para lograrlo, es fundamental la cooperación y solidaridad de los países, especialmente para la posterior acogida de refugiados. Del mismo modo, los eurodiputados coincidieron en que una respuesta común europea es necesaria para lograr gestionar los flujos.

Un ejemplo de cómo se intentó manejar la crisis fue la implementación del *“Hotspot Approach”*, propuesto por la Comisión Europea en 2015 para aliviar la presión desproporcionada sobre Italia y Grecia. En esta propuesta la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), Oficina Europea de Policía (Europol), Agencia de la UE para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) y Frontex *“will work on the ground with the authorities of the frontline Member State to help to fulfill their obligations under EU law*

⁷⁰Ibídem.

⁷¹Ibídem.

*and swiftly identify, register and fingerprint incoming migrants*⁷². Los diputados europeos han presentado quejas por los pocos resultados de dicho programa; Bert Koenders admitió que *“progress has been too slow. We can all agree on this. (...) Well-functioning hot spots are crucial to stemming the migration flows and ultimately safeguard the Schengen area*⁷³”.

Otro ejemplo de la búsqueda de solidaridad europea para apaciguar la presión sobre Italia, Grecia y Hungría fue la implementación, a partir de 2015, de cuotas obligatorias de refugiados para todos los países miembros. Dicho programa de reasentamiento fracasó al no cumplir con los objetivos planteados. Se resalta la falta de cooperación por parte de algunos Estados del este europeo como Rumania, Hungría, Eslovaquia y República Checa. Estos países se negaron a participar del plan de reparto aunque posteriormente fueron obligados a aceptar su cuota. Destacamos también que grandes países como Francia, Portugal y España tampoco cumplieron su cuota, acogiendo a una cantidad de refugiados mucho menor de la que debían. En ciertos casos, por ejemplo en Portugal, esto no se debió a una falta de voluntad de recibirlos sino a la ausencia de solicitudes presentadas en ese país.

En este sentido, distintos representantes han estado de acuerdo en que la existente brecha de solidaridad entre los Estados miembros desalienta a la unidad y cooperación que representa la UE, necesaria para afrontar la crisis.

Ernest Maragall (Verts/ALE), diputado español, indicó que *“La respuesta no es Frontex. La respuesta está en la acción conjunta y responsable, ayudando a resolver los problemas en el lugar de origen y mejorando las condiciones de acogida*⁷⁴”.

Estos últimos puntos también fueron ampliamente apoyados por varios representantes. De acuerdo con lo dicho anteriormente, el respeto de los derechos humanos, los principios de la UE y los estándares básicos de protección a los refugiados son fundamentales. Muchos Estados, especialmente los fronterizos, no tienen los recursos ni la infraestructura necesaria para acoger correctamente a la inmensa cantidad de solicitantes de asilo que arriban diariamente. En este punto debemos tener en cuenta el apoyo por parte del *“EU budget and by Member States in*

⁷²Comisión Europea. The Hotspot Approach to managing exceptional migratory flows. S/D. Consultado el 17 de octubre, 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/multimedia/publications/the-hotspot-approach-to-managing-exceptional-migratory-flows_en

⁷³Parlamento Europeo. Debate 2 de febrero, 2016. Ob cit.

⁷⁴Ibíd.

*particular to help the UNHCR to respond to the needs of refugees in camps established close to their places of origin, in particular in Iraq, Jordan, Lebanon and Turkey*⁷⁵”.

Varios miembros consideran que la forma más efectiva de aliviar la crisis en cuestión es abordando sus raíces. Por ejemplo, la eurodiputada española Tania González Peñas (GUE/NGL) argumentó en febrero de 2016 que:

*“La Unión Europea debe actuar ya, propiciar una salida diplomática a la guerra civil siria, cortar el suministro de armas a la zona y realizar una política eficaz de acogida a los refugiados, tanto en los países de la región, como Turquía, Líbano, Jordania, como en Europa*⁷⁶”.

Esta postura es compartida por varios otros representantes, entre ellos algunos de Francia y Reino Unido.

La acogida de inmigrantes también trae consigo el riesgo de que ingresen al territorio enemigos de la UE y sus miembros. En este sentido, la seguridad europea se convirtió en un punto central de los debates especialmente luego de los ataques terroristas llevados a cabo en Francia y Bélgica.

El temor del pueblo europeo frente a la amenaza terrorista fue reflejado en los debates parlamentarios. La eurodiputada francesa, Nadine Morano (PPE), expresó que *“L’Europe est débordée, incapable de faire face à la vague massive de migrants qu’elle a elle-même encouragée et elle est menacée par l’infiltration de terroristes parmi les migrants*⁷⁷”.

El miedo a nuevos ataques terroristas llevó a un estudio más riguroso de las solicitudes de asilo y a un mayor refuerzo de la seguridad en las fronteras, incluyendo la reimposición de controles fronterizos temporales por parte de algunos Estados. Asimismo, se propuso brindar mayor atención a los migrantes más vulnerables: los menores no acompañados. Este último punto es especialmente importante ya que miles de niños desaparecen al llegar a Europa, probablemente por redes de tráfico de personas y/o crimen organizado. Europol publicó un informe escalofriante en 2016,

⁷⁵Ibídem.

⁷⁶Ibídem.

⁷⁷Ibídem.

Traducción propia de la cita: *“Europa está abrumada, incapaz de hacer frente a la ola masiva de migrantes que ella misma ha alentado y está amenazada por la infiltración de terroristas entre los migrantes.”*

reportando la desaparición de más de 10.000 menores no acompañados en Europa ese año⁷⁸.

En cuanto a la respuesta europea al aumento del terrorismo, el comisionario griego Dimitris Avramopoulos, en el debate titulado “*Aumento de la amenaza terrorista*” de enero de 2016, entiende que:

“2015 has been a turning point in Europe’s experience of terrorism. (...)We have to be realistic: the terrorist threat in the European Union is high. The terrorist threat is there. We are determined to respond with resolve and resilience, and at the same time to uphold our values of tolerance, democracy and respect for fundamental rights⁷⁹”.

Consecuentemente, el terrorismo se ha vuelto una de las mayores preocupaciones del pueblo europeo, provocando mayor xenofobia y racismo contra los refugiados y migrantes. El diputado holandés, Bert Koenders, informó en un debate en febrero de 2016 que los Ministros de Justicia habían acordado medidas para abordar los crímenes de odio hacia los migrantes. “*This includes specific attention for the reporting and recording of hate crime, as well as cooperation between civil society, law enforcement, the judiciary and assistance to victims⁸⁰”.* En este debate, más diputados argumentaron a favor de no hacer generalizaciones indebidas respecto de los refugiados y migrantes, condenando toda forma de discriminación, intolerancia y violencia hacia ellos. Además, recordaron que muchas son personas huyendo de la guerra.

A pesar de que no todos en la UE ven con buenos ojos la llegada de inmigrantes, es fundamental que sus solicitudes sean recibidas y estudiadas cuidadosamente para poder otorgar protección a quienes realmente lo necesitan. En este sentido, los representantes europeos en debate han coincidido en que no es negociable respetar y aplicar correctamente el principio de *non-refoulement* (no devolución), evitando su extensión a los migrantes económicos.

Este principio, de acuerdo con el artículo 33 de la Convención de Ginebra de 1951, establece que:

⁷⁸Ibidem.

⁷⁹Parlamento Europeo. Debate 21 de enero, 2016: Aumento de la amenaza terrorista. 2016. Consultado el 17 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bCRE%2b20160121%2bITEM-004%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fES&language=ES>

⁸⁰Parlamento Europeo. Debate 2 de febrero, 2016. Ob cit.

“No Contracting state shall expel or return a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion⁸¹”.

Otro tema ampliamente debatido fue el Pacto entre la UE y Turquía, por el cual:

“A partir del 20 de marzo de 2016, todos los nuevos migrantes irregulares y solicitantes de asilo que lleguen a las islas griegas procedentes de Turquía y cuyas solicitudes de asilo hayan sido declaradas inadmisibles deben ser devueltos a Turquía⁸²”.

El acuerdo establece el pago de seis mil millones de euros en dos años de la UE a Turquía, para que este último pueda atender las necesidades de los demandantes de asilo. Muchos diputados están de acuerdo en que Turquía es un socio clave para la gestión de la crisis especialmente por su posición geopolítica estratégica, aunque cuestionaron cómo se controlaría el uso de estos recursos.

Se destaca que algunos representantes en debate no estuvieron de acuerdo en trabajar y transferir dinero al Estado turco, alegando que este último trata con terroristas. La diputada francesa, Sophie Montel (ENF), entiende que *“financer la Turquie, qui joue à un jeu trouble avec le groupe “État islamique”, est irresponsable⁸³”.*

De todos modos, el acuerdo UE-Turquía ha sido *exitoso* considerando que la cantidad de migrantes que llegaron a Grecia desde Turquía *“se han reducido desde un máximo de 10.000 en un solo día, en octubre de 2015, a un promedio inferior a 74 al día desde marzo de 2016⁸⁴”.*

Como se puede observar a lo largo de este subcapítulo, la crisis de los refugiados tiene varias aristas. Los líderes europeos no han podido elaborar rápidamente una respuesta que dé solución a los problemas de los refugiados que necesitan atención urgente. Es muy difícil consensuar la opinión e intereses de numerosos países que

⁸¹ACNUR. Note on Non-Refoulement (Submitted by the High Commissioner). 1977. Consultado el 18 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68ccd10/note-non-refoulement-submitted-high-commissioner.html>

⁸²Comisión Europea. Primer informe sobre los avances registrados en la aplicación de la Declaración UE- Turquía. 2016. Consultado el 18 de octubre, 2016. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4737d90f-0796-11e6-b713-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF

⁸³Parlamento Europeo. Debate 2 de febrero, 2016. Ob. Cit.

Traducción propia de la cita: *“Financiar a Turquía, que juega un juego problemático con el grupo “Estado Islámico”, es irresponsable.”*

⁸⁴Comisión Europea. 2017. Ob. Cit. (http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/es/)

integran el bloque y, asimismo, como veremos más adelante, las decisiones sobre estos asuntos son un tema candente en la política y sociedad de cada Estado.

3.5. Datos estadísticos del asilo en la UE

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, 2015 y 2016 fueron los años más difíciles de la crisis migratoria en Europa. En este momento se registraron, respectivamente, 1.321.590 y 1.259.970 solicitudes de asilo. En cuanto al estudio de estas demandas, los Estados miembros de la UE tomaron unas 592.580 decisiones de primera instancia en 2015 y casi el doble al año siguiente: 1.106.405. A su vez, tras procesos de recurso o revisión, se tomaron 179.300 decisiones definitivas en 2015 y otras 221.320 en 2016⁸⁵.

Según Eurostat, en 2015 la UE aceptó un total de 333.350 solicitudes de asilo, lo cual promedia unas 913 decisiones positivas por día. Esto representa un 72% de aumento en comparación a las solicitudes aceptadas en 2014⁸⁶.

Como fue mencionado previamente, Siria, Irak, Afganistán y Pakistán fueron los principales países de origen de los demandantes de asilo. Sin embargo, la mayoría de los individuos a los cuales se les otorgó protección internacional en 2015 provenían de Siria (50%), Eritrea (8%) e Irak (7%)⁸⁷.

La mayoría de las personas en busca de refugio fueron menores de edad y jóvenes adultos, principalmente hombres. En este sentido, en 2015:

“83 percent of first-time asylum seekers in the EU-28 were under 35; 53 percent were aged 18-24 and 29 percent of applicants were aged under 18. More men (55 percent) than women sought asylum, with greater proportions of men in the younger age ranges⁸⁸”.

⁸⁵*Forum Refugies*. L'Asile en France et en Europe. 2018. Pág 35. Consultado el 24 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.forumrefugies.org/s-informer/publications-et-outils-de-sensibilisation/le-rapport-annuel-sur-l-asile-en-france-et-en-europe>

⁸⁶*Eurostat*. Asylum decisions in the EU: EU Member States granted protection to more than 330 000 asylum seekers in 2015. 2016. Consultado el 4 de octubre, 2018. Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/34c4f5af-eb93-4ecd-984c-577a5271c8c5>

⁸⁷Ibidem.

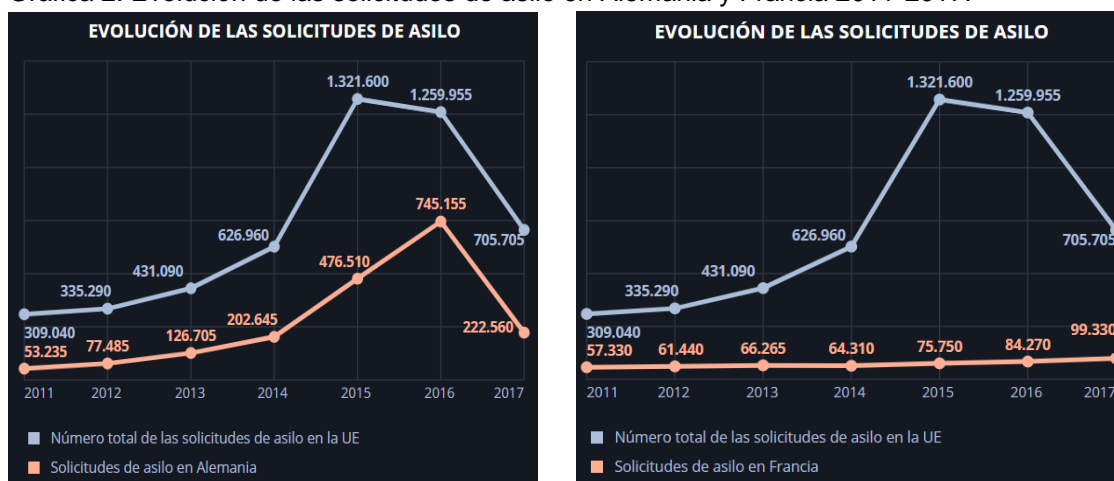
⁸⁸*European Observatory on Homelessness*. Asylum Seekers, Refugees and Homelessness. 2016. Pág. 14. Consultado el 23 de noviembre, 2018. (PDF)

Respecto de Francia y de acuerdo con la Tabla 1 (expuesta en 2.5.2), en 2016 este país fue el tercero en recibir más solicitudes de asilo luego de Alemania e Italia. No obstante, como se profundizará posteriormente:

“si la France est troisième dans le classement des premières demandes d’asile en valeur absolue, elle se retrouve à la 11ème place en comparaison à sa population nationale avec 1.372 primo-demandeurs d’asile par million d’habitants⁸⁹”.

A lo largo de la crisis migratoria, en general se observa un leve y progresivo aumento en cuanto a las cantidades de solicitudes de asilo en Francia. A pesar de que este país recibió una gran cantidad de aplicaciones, estas parecen pocas al compararlas con las recibidas por Alemania.

Gráfica 2: Evolución de las solicitudes de asilo en Alemania y Francia 2011-2017.



Fuente: Parlamento Europeo. 2018. Ob. Cit.

El Estado germano fue el mayor receptor de refugiados de todo el bloque, recibiendo más de 6 veces la cantidad de inmigrantes que Francia aceptó y 12 veces más que Reino Unido⁹⁰. Se destaca que Alemania acogió a más del 60% (104.000) de los sirios aceptados como refugiados por la UE.

“Almost half of positive decisions granted in one single Member State: Germany In 2015, the highest number of persons granted protection status was registered in Germany (148 200, or +212% compared with 2014), followed by Sweden (34 500, or +4%), Italy (29

⁸⁹Forum Refugiés. Ob cit. Pág 39.

Traducción propia de la cita: *“Si Francia ocupa el tercer lugar en el ranking de las primeras solicitudes de asilo en valor absoluto, ocupa el lugar 11 en comparación con su población nacional, con 1.372 solicitantes de asilo por primera vez por millón de habitantes.”*

⁹⁰European Observatory on Homelessness. Ob. Cit.

600, or +44%), France (26 000, or +26%), the United Kingdom (17 900, or +26%), Austria (17 800, or +77%+) and the Netherlands (17 000, or +29%)⁹¹”.

“Out of all the persons who were granted protection status in 2015 in the EU, 246.200 persons were granted refugee status (74% of all positive decisions), 60.700 subsidiary protection (18%) and 26.500 authorization to stay for humanitarian reasons (8%). In addition to those granted protection status, the EU Member States received more than 8 100 resettled refugees⁹²”.

La entrada a la UE de tantas personas con protección internacional tuvo gran impacto en el pueblo europeo. De acuerdo con una encuesta realizada por el Eurobarómetro⁹³ en el 2016, 54% de los ciudadanos europeos consideran la migración como el reto más importante que enfrenta la UE. El segundo problema más importante según los encuestados es el terrorismo.

Asimismo, tal como fue argumentado en los debates del Parlamento Europeo, la idea de afrontar la crisis migratoria a escala europea en lugar de nacional ganó popularidad⁹⁴. De acuerdo con una encuesta del Eurobarómetro realizada en 2015, 66% de los encuestados estaban a favor de una política europea común en la materia⁹⁵. De todos modos, a la luz de lo visto anteriormente, el apoyo a esta iniciativa varió entre los países fronterizos con recurrentes llegadas de inmigrantes y los que no tienen este problema.

⁹¹Eurostat. Asylum decisions in the EU. Ob. Cit.

⁹²Ibíd.

⁹³Comisión Europea. Eurobarómetro estándar de otoño de 2016: La inmigración y el terrorismo siguen siendo considerados los problemas más importantes a los que se enfrenta la UE. 2016. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4493_es.pdf

⁹⁴Parlamento Europeo. El 86% de españoles encuestados cree que los refugiados deberían estar mejor distribuidos. 2016. Ob. Cit.

⁹⁵Comisión Europea. Eurobarómetro estándar de otoño de 2016: La inmigración y el terrorismo siguen siendo considerados los problemas más importantes a los que se enfrenta la UE”. 2016. Consultado el 20 de abril, 2018 Disponible en europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4493_es.pdf

4. Francia

4.1. Inmigración en Francia

En Francia la inmigración constituye una historia compuesta de intensas oleadas migratorias que han conllevado a diversas repercusiones políticas. Los inmigrantes son definidos por el *Institut National de la Statistique et des Études Économiques* (INSEE) como “né étranger à l'étranger et qui réside en France”⁹⁶.

Como se establece en “*Inmigración y conflictos en Europa*” de Lorenzo Cachón:

“la población francesa de souche (de origen francés), a pesar de su aparente homogeneidad, es el producto de la mezcla de hombres y mujeres que llegaron a Francia a lo largo de todo el siglo XX, se asentaron y adoptaron las costumbres del país hasta fundirse con su población”⁹⁷.

En los últimos años del siglo XIX y los primeros del siglo XX, la mayoría de los inmigrantes que llegaban a Francia eran belgas e italianos. Los mismos aportaban principalmente a los sectores de minería, metalúrgica y construcción. Posteriormente provenían de Polonia y España.

Luego de la Primera Guerra Mundial se comienza a buscar nueva mano de obra en los países vecinos con el propósito de revitalizar la economía. Así, muchos inmigrantes llegaron a Francia para realizar los trabajos más sacrificados tales como aquellos en las minas, puertos e industria.

Posteriormente, podemos distinguir dos olas migratorias: los años de entre-guerras y la época posterior a la Segunda Guerra Mundial (1946–1954). En este último período comienzan a llegar los italianos que luego serían reemplazados por los españoles, portugueses, turcos y marroquíes, entre otros. Con ellos también llegaron los subsaharianos y los argelinos (aunque estos últimos ya llegaban desde finales del s. XIX) que se dedicaron principalmente a la agricultura. Como consecuencia, el desequilibrio demográfico del período de la posguerra fue desapareciendo y la

⁹⁶FEERTCHAK, Alexis. Ob. Cit.

Traducción propia de la cita: “*Extranjero nacido en el extranjero y viviendo en Francia*”.

⁹⁷ESEVERRI, Cecilia. Enseñanzas de la “revuelta urbana” en las *banlieues* francesas. En: CACHÓN, Lorenzo. *Inmigración y conflictos en Europa*. Barcelona. Hacer Editorial. 2011. Pág. 107-147. Pág. 110.

infraestructura y la industria del país lograron desarrollarse. Esto permitió que Francia pudiera reconstruir sus ciudades de manera rápida y eficaz luego de la guerra.

En 1962 comienza a formarse una nueva oleada. Los principales orígenes de esta eran España, Portugal y el Magreb. Debido a esta inmigración africana, se entiende que la *“inmigración colonial va sustituyendo a la europea⁹⁸”*, produciéndose así una alteración en la formación de los grupos inmigrantes.

A lo largo de los años se fueron creando comunidades de inmigrantes a las afueras de las ciudades francesas que hicieron más visibles las diferencias entre las culturas. La convivencia entre los franceses y los inmigrantes no fue siempre pacífica. A partir de 1980, las periferias de Francia vieron crecer una nueva modalidad de violencia grupal llevada a cabo por parte de algunos inmigrantes. De esta forma, se aprecia que:

“el discurso público se construye a partir de dos representaciones. Por un lado, los barrios periféricos comienzan a retratarse como los nuevos “barrios de exilio”, donde viven familias desarraigadas y desestructuradas y se acumulan los principales males de la época. (...) Por otro lado, se fija la atención de una nueva categoría social: los “jeunes de banlieue” (jóvenes de los suburbios), hijos de inmigrantes, en situación de fracaso escolar y sin trabajo⁹⁹”.

El disturbio es considerado como un asunto cultural y no como uno social. Esto se debe a que es posible entenderlo mediante las características particulares de los distintos grupos étnicos, principalmente aquellos que vienen del África subsahariana y del Magreb.

A pesar de que los inmigrantes contribuyeron a reconstruir y a repoblar el país en los momentos más críticos, algunas acciones tomadas contra ellos por las autoridades francesas parecen olvidar estos aspectos. Un ejemplo de esto es la expulsión de inmigrantes indocumentados llevada a cabo en el año 2010; diez mil búlgaros y romanos debieron abandonar el territorio del país. Sarkozy justificó esta acción en una generalización indebida en la que asociaba a los gitanos con actividades ilícitas, delincuencia e inseguridad.

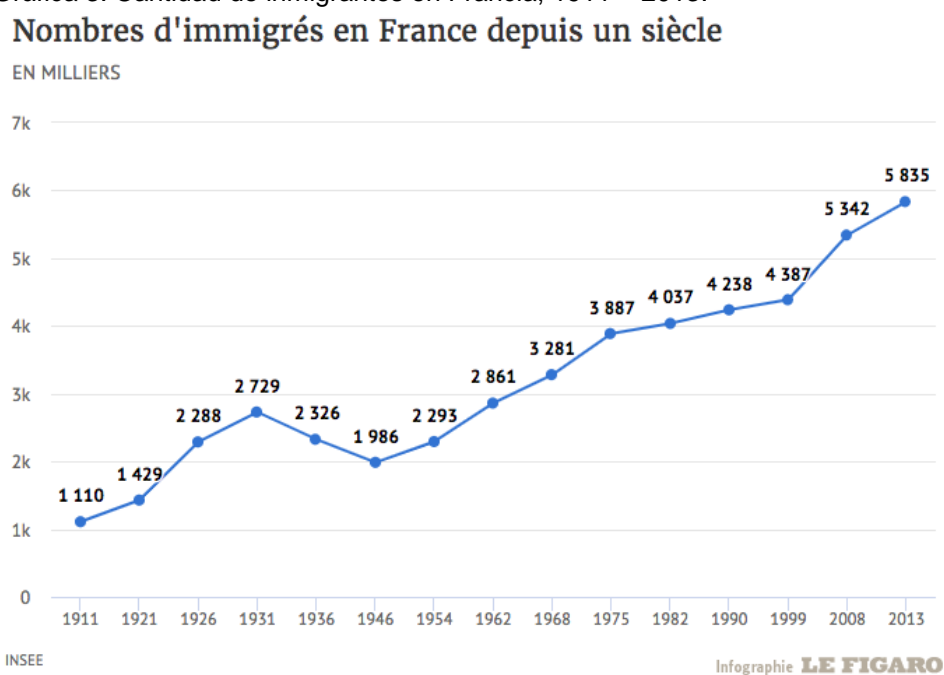
⁹⁸CACHÓN, Lorenzo. *Inmigración y conflictos en Europa*. Barcelona. Hacer Editorial. 2011.

⁹⁹Ibíd. Pág. 108.

Frente a esto, Vivian Rending, en ese entonces Comisaria de Justicia, decretó una sanción contra Francia por haber violado la Directiva Europea (2004/28) concerniente al derecho establecido por la UE que permite la libre circulación y residencia de los individuos dentro de los Estados miembros. Sin embargo, se le permitió a Francia aplicar una excepción transitoria a esta normativa que era, en principio, aplicable hasta 2012 pero fue ampliada hasta 2014. En función de esta moratoria dichos ciudadanos podían quedarse de forma regular en el territorio por un período de tres meses. Cumplido este tiempo, era necesario que se encuentren trabajando o estudiando o, de lo contrario, serían expulsados.

Las mencionadas olas migratorias pueden ser visualizadas en la siguiente gráfica que muestra la evolución de la inmigración en Francia a partir del año 1911.

Gráfica 3: Cantidad de inmigrantes en Francia, 1911 – 2013.



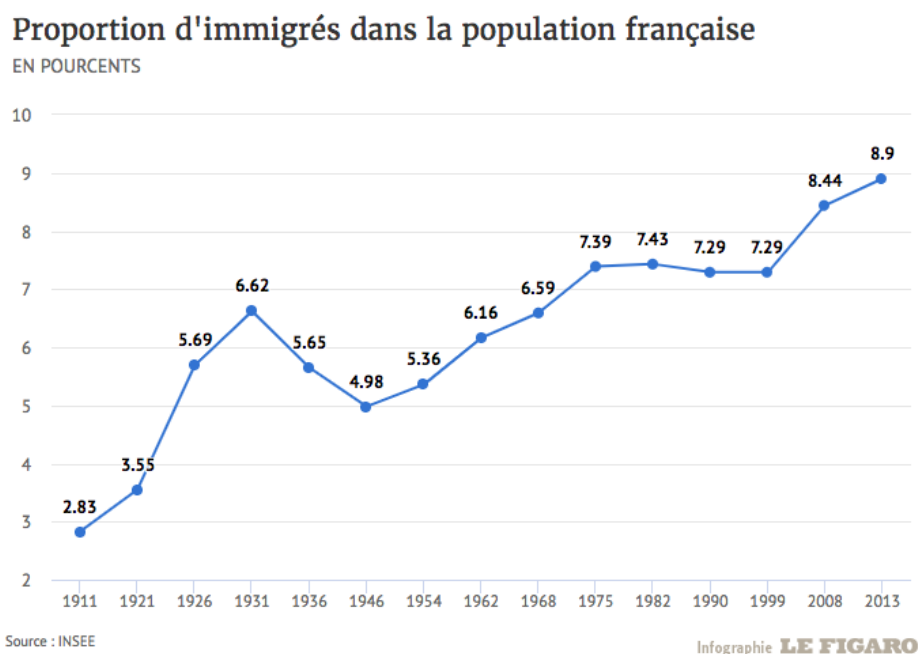
Fuente: FEERTCHAK, Alexis. Les chiffres de l'immigration en France. Le Figaro. 2018. Consultado el 16 de enero, 2019. Disponible en <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2018/06/19/01016-20180619ARTFIG00310-les-chiffres-de-l-immigration-en-france.php>

A pesar de que la misma no refleja el punto crítico de la crisis migratoria en 2015 - momento en el cual en Europa se duplicaron las solicitudes de asilo con respecto al año anterior-, con los datos estudiados podemos afirmar que la cantidad de inmigrantes mantiene la tendencia de aumentar levemente.

Francia es un país históricamente abierto a los inmigrantes y esto se puede ver reflejado en la siguiente gráfica. Se observa a través del tiempo un aumento

progresivo en el porcentaje de inmigrantes en la población francesa con excepción del período que comprende la crisis económica de los años '30 y la Segunda Guerra Mundial.

Gráfica 4: Porcentaje de inmigrantes en la población francesa, 1911-2013.



Fuente: FEERTCHAK, Alexis. Ob. Cit.

Continuando con la tendencia al aumento de inmigrantes en Francia, se estima que en 2016 la cantidad ascendió a 6,23 millones lo que representa, aproximadamente, 9% de la población del país¹⁰⁰. La gran mayoría de estos son generalmente económicos. Esta cifra implica que en los años más difíciles de la crisis de refugiados la cantidad de inmigrantes creció solo un 0,1% lo cual es sorprendente considerando la cantidad inédita de demandas de asilo en ese año en Francia. Como se profundizará posteriormente, creemos que esto se debe al alto porcentaje de rechazo de solicitudes de asilo y a las políticas domésticas disuasivas llevadas a cabo por los Presidentes franceses durante estos años.

4.2. Datos estadísticos asilo Francia

Si observamos la evolución del número de solicitudes de asilo registradas en Francia desde el año 1973, la tendencia es variada y responde, en general, a sucesos

¹⁰⁰La Vanguardia. La entrada de inmigrantes en Francia en 2015, la más alta en una década. 2017. Consultado el 30 de enero, 2019. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/20170303/42516744710/la-entrada-de-inmigrantes-en-francia-en-2015-la-mas-alta-en-una-decada.html>

ocurridos en otros países que generaron flujos de refugiados¹⁰¹. Por ejemplo, en la década del 80' se destaca un aumento significativo en las solicitudes, especialmente de aquellas provenientes de Turquía. Entendemos que esto puede deberse al golpe de Estado ocurrido en este país.

No obstante, en los años posteriores la cantidad de solicitudes se normaliza y luego comienza a crecer nuevamente en los inicios del s. XXI. En los primeros años este siglo, Francia recibió incluso más solicitudes que en los inicios de la Primavera Árabe¹⁰². Sin embargo, se puede observar una elocuente baja en los años 2006 y 2007 que puede responder a las leyes restrictivas llevadas a cabo por el gobierno de Sarkozy que se explicarán posteriormente. El descenso en estos años también se puede apreciar en los datos de demandas de asilo de menores no acompañados¹⁰³.

Al inicio del período estudiado, en el año 2011, Francia fue el país de la UE que más solicitudes de asilo recibió (56.250), incluso superando a Alemania (53.260)¹⁰⁴. Sin embargo, cuando se tiene en cuenta la cantidad de habitantes Francia pasaba al séptimo lugar, recibiendo 0,9 solicitudes de asilo por cada mil habitantes¹⁰⁵. En el informe que presenta los datos referidos ya se dejaban en claro los problemas del reglamento de asilo de la UE al establecer que:

“Les différences de conditions d'accueil, de procédure et de taux d'accès à une protection internationale sont toujours aussi fortes en Europe dans un contexte où les Etats membres peinent à s'entendre pour offrir des standards de protection plus élevés¹⁰⁶”.

Como mencionamos anteriormente en el capítulo 3.5., en el año 2015 *“Germany, with a population of 81 million, received more than six times as many asylum seekers as*

¹⁰¹Forum réfugiés. Ob. Cit. Ver anexo 3.

¹⁰²France Terre d'Asile. Rapport D'Activité. 2011. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/rapport-activites/rapport-activite-2011-web.pdf> Ver anexo 4.

¹⁰³Forum réfugiés. Ob. Cit. Ver anexo 5.

¹⁰⁴France Terre d'Asile. O. Cit. Ver anexo 6.

¹⁰⁵Ibídem. Ver anexo 7.

¹⁰⁶Ibídem.

Traducción propia de la cita: *“Las diferencias en las condiciones de recepción, los procedimientos y las tasas de acceso a la protección internacional siguen siendo importantes en Europa, en un contexto en el que los Estados miembros apenas logran ofrecer mayores niveles de protección.”*

France, with a population of 66 million, and more than 12 times as many as the UK, with a population of 64 million¹⁰⁷”.

Las solicitudes recibidas en Francia representaron, en ese año, solo un 5.73% de las recibidas en la UE mientras que Alemania representó un 36.06%. Francia se ubicó en el sexto lugar, incluso por debajo de países como Hungría, que en ese año recibió 177.135 solicitudes¹⁰⁸.

Como desarrollaremos más adelante, en el año 2015 algunos políticos aprovecharon la sensación de inseguridad de la población francesa para hacerles creer que la creciente presencia de inmigrantes y asilados significaba una amenaza y que iba en contra de los intereses nacionales. Sin embargo, los números de solicitudes ni siquiera crecieron ese año y, en comparación con la UE, Francia estaba lejos de ser de los países más afectados por este flujo de personas en busca de asilo.

La siguiente gráfica muestra claramente el descenso de las solicitudes en Francia a partir del año 2014 y el aumento significativo de las recibidas por Alemania desde el año 2011¹⁰⁹.

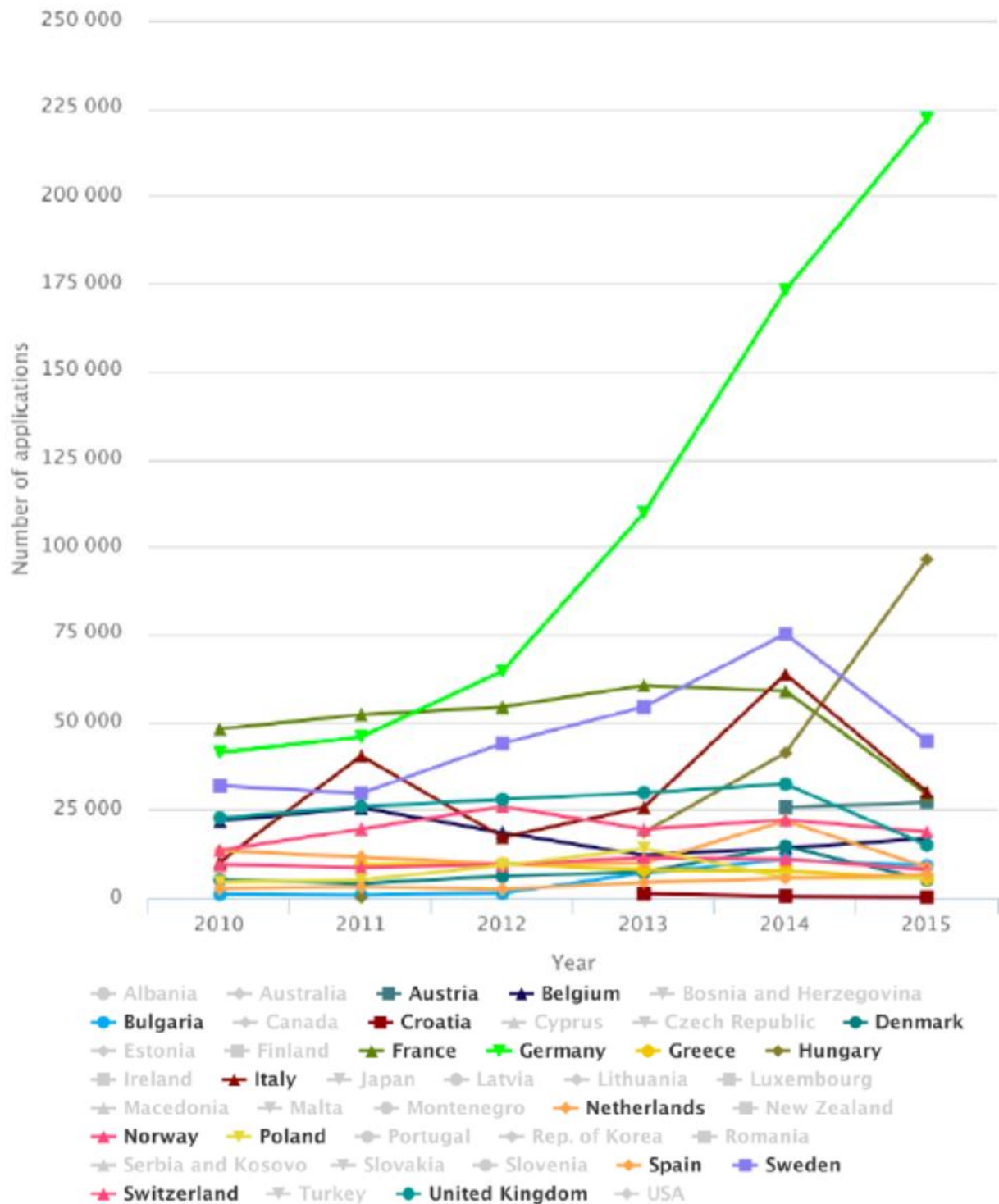
¹⁰⁷European Observatory on Homelessness. Ob. Cit.

¹⁰⁸Ibidem. Ver anexo 8.

¹⁰⁹GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen. La crisis de los refugiados y la respuesta europea. *Real Instituto Elcano*. 2015. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea

Gráfica 5: Demandas de asilo por país en primera instancia, 2010-2015.

First time asylum applications by country of asylum, 2010-2015 (as of August 31st), annual data (a)



Fuente: <http://www.migrationpolicycentre.eu/migrant-crisis/migrant-crisis-refugees/>.

Fuente: GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen. Ob. Cit.

Si se observa el aumento proporcional de las solicitudes de 2014 a 2015, los números son contrarios al discurso de securitización de la inmigración. Como se puede observar en la gráfica del anexo 8, Francia se ubica por debajo de 21 países y con un porcentaje de aumento proporcional de solicitudes de solo 1.18¹¹⁰. Además, si observamos el cumplimiento de la cuota de reubicación por país en el año 2015, Francia se posiciona entre los 14 países incumplidores¹¹¹.

Asimismo, de las solicitudes recibidas por el Estado francés en dicho año, solo un 26% fueron aceptadas en primera instancia y un 16% luego de ser apeladas. Los números muestran un porcentaje muy alto de solicitudes rechazadas, especialmente si se compara con otros países como Alemania¹¹².

Este bajo porcentaje de aceptación de solicitudes parece ser una constante en el Estado francés. Si lo comparamos con Suecia -un país que se caracterizó por tener una política de asilo generosa en el período estudiado- el porcentaje de rechazo de solicitudes en Francia es superior al 80% en 2012 y en 2013, mientras que Suecia rechazó 61% en 2012 y 47% en 2013. Este último país presentó, en cambio, números de rechazo muy bajos en los siguientes tres años, cercanos al 20%. Mientras tanto, el Estado francés continuó con valores superiores a 70% en 2014 y 2015, mostrando un leve descenso en 2016, pero aun así sin acercarse a su par europeo¹¹³.

El origen de las personas que solicitan asilo en Francia ha cambiado a lo largo de los años. Antes del 2011, las principales nacionalidades de las solicitudes eran de Rusia, Sri Lanka, Kosovo, República Democrática del Congo y Turquía, entre otras¹¹⁴. Sin embargo, a partir de 2014 ingresa Siria como uno de los cinco países que más envía demandantes de asilo a Francia y esto puede relacionarse con el inicio de la guerra en dicho país.

Al observar los datos del 2016, los países que presentan mayores cifras son todos diferentes a los de 2011. La única excepción es la República Democrática del Congo,

¹¹⁰Ibidem. Ver anexo 9.

¹¹¹Anuario CIBOD de la inmigración. El año de los refugiados. Barcelona: CIBOD, 2016. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Ver anexo 10.

¹¹²Ibidem. Ver anexo 11.

¹¹³Ver anexo 12.

¹¹⁴France Terre d'Asile. Ob. Cit.

que se presenta en el año 2016 en quinto lugar. En primer lugar se encuentra Albania, seguido por Sudán, Afganistán y Siria¹¹⁵.

En el año 2017, las demandas de asilo registradas en el Estado francés crecieron un 17,4% en comparación con el año 2016 al mismo tiempo que en la UE, en general, el número de solicitudes descendió. Esto puede asociarse con las promesas de la campaña electoral del nuevo Presidente Emmanuel Macron. Sin embargo, como se verá más adelante, a partir de finales del año 2017 las políticas de inmigración y asilo de Macron se endurecieron.

Francia sigue siendo el tercer país que recibe más solicitudes. No obstante, *“cuando reportamos esta cifra a la población nacional, es solo el 11 en los países europeos”*¹¹⁶.

4.3. Reglamentación de asilo en Francia y adhesión a la reglamentación de la UE

El primer instrumento legal que coordinó la inmigración en el territorio francés fue la Ordenanza n° 45 de noviembre de 1945 *“regarding the entrance and residence of foreigners in France and the establishment of the National Immigration Office”*¹¹⁷. Durante los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, la política de inmigración francesa fue relativamente abierta principalmente por la necesidad de fuerza laboral.

En la Constitución de la República Francesa se establece que el lema será *“Liberté, Égalité, Fraternité”*¹¹⁸. El artículo 53 establece que Francia puede convenir acuerdos con los miembros de la UE para determinar sus respectivas obligaciones en materia de solicitudes de asilo. Subraya que *“les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif”*¹¹⁹.

¹¹⁵Eurostat. Asylum quarterly report. 2017. Consultado el 16 de noviembre, 2018. Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum+Quarterly+Report+Q4+2016.pdf/21d16653-033e-459a-948c-d4db4a246618> Ver anexo 13.

¹¹⁶Forum réfugiés. Ob. Cit.

¹¹⁷KOFMAN, Eleonore. Et.al. Family Migration Policies in France. *ICMPD*. 2010. Consultado el 11 de noviembre, 2018.

¹¹⁸Conseil Constitutionnel. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. 2008. Consultado el 12 de diciembre, 2018. Disponible en <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

Traducción propia de la cita: *“Libertad, Igualdad, Fraternidad”*.

¹¹⁹Ibidem.

Traducción propia de la cita: *“las autoridades de la República estarán autorizadas siempre para otorgar asilo a todo extranjero perseguido por su acción en favor de la libertad o que pida la protección de Francia por otro motivo.”*

Desde 1958 Francia es miembro de la UE y, como tal, está obligada por el derecho comunitario a incorporar todas las normas relativas al derecho de asilo de la Comunidad Europea expuestas en el subcapítulo 3.3. Asimismo, como parte de la comunidad internacional, está comprometida a respetar algunos instrumentos jurídicos como la Declaración Universal de Derechos Humanos.

A pesar de lo expuesto en la Constitución francesa con respecto al principio de fraternidad, la ayuda a migrantes ilegales dentro del país estaba penalizada como un delito hasta julio de 2018¹²⁰. Es decir que proveerles de ropa, techo o comida a personas en situaciones carenciadas podía llevar a los franceses a tener problemas con las autoridades. Gracias a la decisión del Consejo Constitucional, en la actualidad los franceses tienen *“la liberté d’aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national”*¹²¹.

En Francia los solicitantes de asilo deben dirigirse a la Oficina Francesa de Protección de los Refugiados y Apátridas (OFPRA) y, en caso de ver rechazada su solicitud, pueden concurrir al Tribunal Nacional de Derecho al Asilo (CNDA). Un aspecto que cabe destacar es que, a diferencia de otros países europeos, el solicitante de asilo en Francia no puede trabajar antes de los nueve meses de presentada la solicitud¹²².

Es pertinente subrayar que, más allá de las normas jurídicas que puedan existir en un país como Francia o en una comunidad como la UE, es fundamental la voluntad política de los Estados para cumplirlas. La fuerza del derecho tiene un límite: si no existe voluntad de respetar las instituciones ni consecuencias por incumplimiento, el mismo se queda sin sustento. Es muy difícil que las normas comunitarias sean respetadas si no existe un adecuado control y, aún más, si las represalias aplicadas son débiles.

Esto se pudo observar en Europa en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Como estableció Tony Judt, *“la primera Europa de postguerra se levantó*

¹²⁰VAL, Eusebio. El “principio de fraternidad” ampara la ayuda a los migrantes en Francia. *La Vanguardia*. 2018. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180707/45725920915/francia-ayuda-inmigrantes-irregulares-delito.html>

¹²¹CONSEIL CONSTITUTIONNEL. En *Le Monde*. 2018. Consultado el 29 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2018/07/06/aide-aux-migrants-le-conseil-constitutionnel-consacre-le-principe-de-fraternite_5326929_1654200.html
Traducción propia de la cita: *“La libertad de ayudar a los demás, con fines humanitarios, independientemente de la regularidad de su permanencia en el territorio nacional”*.

¹²²GONZÁLEZ ENRIQUEZ, Carmen. Ob. Cit.

sobre una memoria deliberadamente errónea: el olvido como forma de vida¹²³". Existió una voluntad colectiva de olvidar las atrocidades ocurridas durante la guerra lo que permitió, según el autor, la construcción de una nueva Europa.

"El holocausto sólo era una de las muchas cosas que la gente quería olvidar: "en los años de vacas gordas posteriores a la guerra (...) los europeos se refugiaron en la amnesia colectiva¹²⁴".

En ese momento, los Estados europeos desarrollaron el síndrome de Vichy, es decir, *"la dificultad de reconocer, durante décadas, lo que había ocurrido realmente durante la guerra y el deseo arrollador de bloquear la memoria o de convertirla en algo útil que no corrojera los frágiles vínculos de la sociedad de postguerra¹²⁵".* Es así que, en los años de postguerra, los Estados no estaban dispuestos a ser juzgados y la decisión implícita fue el silencio sobre el pasado reciente.

En los asuntos de inmigración y asilo el equilibrio entre derecho y política también es muy difícil de lograr. Más allá de que existan reglamentaciones que garanticen el derecho de asilo y el respeto de los derechos humanos, es necesaria la voluntad política o la existencia de mecanismos coercitivos para que realmente se cumplan.

Creemos que la lentitud (o en algunos casos ausencia) de las acciones contra los Estados miembros incumplidores por parte de la Comisión Europea es una de las causas de las violaciones de las normas comunitarias. Por lo tanto, los países no son los únicos culpables sino que la Comisión también es responsable por no llevar a cabo su función de controlar y sancionar las acciones de los Estados.

"(...) when states place their own priorities first, then moral pressure will not be enough to stop them, and even the world's most prestigious humanitarian organization may be able to do little more than stand back and watch¹²⁶".

4.4. Intereses del Estado francés

Los intereses del Estado francés dependen del partido que esté a cargo del gobierno. El período estudiado abarca dos períodos: el de Nicolás Sarkozy, perteneciente a la UMP (actual *Les Républicains*) y el de François Hollande, por el PS. Asimismo, es

¹²³JUDT, Tony. *Postguerra: una historia de Europa desde 1945*. 5ta edición. Madrid. Taurus Historia. 2012. Pág. 1182.

¹²⁴Ibidem. Pág. 1152.

¹²⁵Ibidem. Pág. 1153.

¹²⁶CARR, Matthew. Ob. Cit. Pág. 206, 207.

relevante analizar la situación actual y examinar la postura del gobierno de Emmanuel Macron.

4.4.1. Nicolás Sarkozy (2007 – 2012)

El 16 de mayo de 2007 asumió Nicolás Sarkozy, uno de los líderes que se manifestó más restrictivo en los asuntos de inmigración. Durante su presidencia, promulgó nuevas reglas que significaron mayores controles y requisitos para poder acceder al territorio de Francia.

Uno de los instrumentos jurídicos que promulgó fue la “*Ley sobre control de la inmigración, integración y asilo*” de noviembre de 2007 que fue una demostración de su política de inmigración *escogida*. Esta norma, entre otras cosas, dificultó la reunificación familiar de inmigrantes al imponer un examen del idioma y de la cultura francesa a los solicitantes y al obligar a los demandantes a demostrar capacidad económica solvente. Asimismo, un aspecto aún más controversial fue la imposición de una prueba de ADN en caso de que se dudara de la relación de parentesco de los inmigrantes con los residentes franceses. Al respecto, lo más llamativo es el consenso con esta imposición por parte del 49% de los franceses¹²⁷.

Al año siguiente, el gobierno francés ejerciendo la presidencia de la UE propuso el “*Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo*” que reflejaba algunas de las ideas del gobierno de Sarkozy y que significó el establecimiento de principios comunes para los países miembros. En primer lugar, en relación con la política de *inmigración escogida*, el documento planteó la intención de:

“*reforzar el poder de atracción de la Unión Europea para los trabajadores altamente cualificados y a adoptar nuevas medidas para facilitar en mayor medida la acogida de estudiantes e investigadores y su circulación en la Unión*¹²⁸”.

En segundo lugar, el Presidente francés criticaba los controles fronterizos de algunos miembros de la UE y exigía una revisión del sistema de Schengen. Esto se vio reflejado en los siguientes extractos de la ley:

¹²⁷*El País*. Francia aprueba la ley de inmigración que restringe la reagrupación familiar. 2007. Consultado el 12 de noviembre, 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2007/10/23/actualidad/1193090404_850215.html

¹²⁸*Consejo de la Unión Europea*. Pacto europeo sobre inmigración y asilo. 2008. Consultado el 12 de noviembre, 2018. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/working_group_migration/meetings/27_28_01_20_10_brussels/dossier/european_pact_immigration_asylum_es.pdf

“invitar a los Estados miembros y a la Comisión a que recurran a todos los medios disponibles para ejercer un control más eficaz de las fronteras exteriores terrestres, marítimas y aéreas” y “mejorar las modalidades y la frecuencia de la evaluación de Schengen¹²⁹”.

Además, en el año 2009 formó un nuevo Ministerio de “Inmigración e Identidad Nacional” en un intento por *“generate a national debate regarding a “crisis” of French identity – which he attributed largely to the presence of Muslim immigrants¹³⁰”.*

Uno de los hechos más controvertidos de este período presidencial fue la expulsión de gitanos en el año 2010 luego de dismantelar campamentos ilegales ubicados en el país. La orden del Presidente fue contraria a los derechos que emanan de la Constitución francesa de 1958 que garantiza *“igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias¹³¹”.*

Más adelante, en mayo de 2011, Francia fue acusada por el Vicepresidente de Amnistía Internacional de *“poner más énfasis en el control de la inmigración que en la protección de los derechos de los refugiados, solicitantes de asilo, migrantes¹³²”.* Esta crítica se sustentaba en el accionar del gobierno. Por ejemplo, el Ministro del Interior, Claude Guéant, manifestaba ese mismo año que los refugiados libaneses no serían aceptados en su país por la existencia de una saturación del sistema de asilo francés¹³³. Asimismo, el gobierno determinó una reducción del presupuesto otorgado a los centros destinados a acoger a solicitantes de asilo¹³⁴.

En el año 2011 también se planteó un proyecto para reducir los tiempos de los procedimientos de solicitud de asilo y para ampliar la lista de países seguros. La disminución del tiempo puede pensarse como algo positivo para los refugiados. Sin

¹²⁹Ibidem.

¹³⁰CARR, Matthew. Ob. Cit. Pág. 222.

¹³¹Senado Francés. Constitución de 4 de octubre de 1958. 2008. Consultado el 13 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf

¹³²COROLLER, Catherine. Amnesty accuse Paris. *Libération*. 2011. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.liberation.fr/societe/2011/05/14/amnesty-accuse-paris_735714

¹³³COROLLER, Catherine. La France bombarde la Libye mais ferme la porte à ses réfugiés. *Libération*. 2011. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en <http://immigration.blogs.liberation.fr/2011/06/20/la-france-bombarde-la-lybie-mais-ferme-la-porte-a-ses-refugies/>

¹³⁴BOUCHET-PETERSEN, Jonathan. Droit d'asile : l'UMP envisage un nouveau tour de vis. *Libération*. 2011. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.liberation.fr/france/2011/09/05/droit-d-asile-l-ump-envisage-un-nouveau-tour-de-vis_759124

embargo, el gobierno creía que sería más difícil una respuesta negativa a su solicitud una vez que ya estaban instalados en el territorio. El Ministro del Interior también propuso que se interrumpieran los beneficios sociales para aquellos solicitantes que no cooperasen con las autoridades. Esto puede interpretarse como otra forma de desestimular los flujos migratorios al no garantizar el derecho a la ayuda social.

Durante la campaña electoral de 2012, Sarkozy salió “a la caza del voto xenófobo”¹³⁵ para ser reelecto y declaró su intención de disminuir la cantidad de inmigrantes que llegaban al país todos los años. Además,

“In his campaign he was trying to convince the French society to see immigration and those seeking asylum as taking advantage of the Welfare benefits and this was an ill which was reducing the French citizens benefits”¹³⁶.

A principios de 2012 ya se podía observar cómo los candidatos tomaban los asuntos de inmigración y los transformaban, a través del discurso, en un problema para la sociedad francesa. Como aún no habían ocurrido ataques terroristas, las autoridades todavía no podían justificar sus medidas restrictivas alegando que estos representaban una amenaza a la seguridad. Sin embargo, contaban con otro asunto que interesa a todas las sociedades y aún más luego de la gran crisis afrontada por Europa solo unos años antes: los beneficios económicos.

En estas elecciones, sin embargo, el candidato por la UMP fue derrotado por el candidato socialista François Hollande.

Cabe destacar que Nicolás Sarkozy antes de ser Presidente ejerció el cargo de Ministro del Interior de Francia desde el año 2002. En ese período Sarkozy dirigió la política migratoria francesa y llevó a cabo reformas a las leyes referentes al asilo e inmigración en 2003, 2006 y 2007.

En 2003 se promulgó la conocida “Ley Sarkozy” que representaba “*the beginning of a thorough reform of French immigration policy*”¹³⁷. Esta reforma fue continuada con la

¹³⁵MORA, Miguel. Sarkozy sale a la caza del voto xenófobo. *El País*. 2012. Consultado el 11 de noviembre, 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2012/04/24/actualidad/1335294839_253739.html

¹³⁶CHEFUH, Clifford. Securitization of immigration and asylum in France. *Cyprus International University*. 2015. Consultado el 11 de noviembre, 2018. Disponible en http://www.academia.edu/11237133/SECURITIZATION_OF_IMMIGRATION_AND_ASYLUM_IN_FRANCE

¹³⁷CHOU, Meng-Hsuan; BAYGERT, Nicolas. The 2006 French Immigration and Integration Law: Europeanisation or Nicolas Sarkozy’s Presidential Keystone? *Compas*. 2007. Consultado el 11

Ley de Inmigración e Integración de 2006 comúnmente conocida como “*Ley Sarkozy 2*”. Ella promovió la estrategia de la inmigración escogida fomentada también por Sarkozy durante su presidencia. Según él se buscaba asegurar que Francia pudiera:

“better regulate immigration, fight against the embezzlement of the immigration procedure, promote selective immigration and ensure successful integration in the interest of both France and the countries of origin¹³⁸”.

4.4.2. François Hollande (2012 - 2017)

François Hollande asumió la presidencia de la República Francesa el 15 de mayo de 2012 y fue el segundo candidato socialista en vencer en las elecciones de ese país. A pesar de que se declaró en oposición al accionar del ex Presidente Sarkozy en materia de inmigración y asilo, se pudo observar la falta de un plan gubernamental en este aspecto tanto durante la campaña electoral como en el transcurso de su gobierno. A pocos meses del inicio de la gestión de Hollande, el Presidente de la asociación *France Terre d’Asile*, cuestionó que el nuevo gobierno estuviera continuando los lineamientos de Sarkozy en términos de inmigración, a pesar de que el PS había luchado contra el mismo en el período anterior¹³⁹.

En 2013 el Presidente de Francia se comprometió con ACNUR a recibir 500 refugiados sirios¹⁴⁰. Si se tiene en cuenta la población del país en 2013 (66 millones), el *compromiso* del Presidente parece insignificante. Mientras tanto, ya se veía una postura más abierta de Alemania que en ese momento ofreció 5.000 plazas¹⁴¹.

En el período de gobierno de Hollande pueden apreciarse ciertas inconsistencias políticas o cambios de postura. A mediados de 2015 el Presidente se opuso a cualquier sistema de cuotas para refugiados dentro de la UE.

de noviembre, 2018. Disponible en https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/WP-2007-045-Meng-Hsuan-Baygert_French_Immigration_Law.pdf

¹³⁸Ibidem.

¹³⁹*Libération*. France Terre d’Asile dénonce la politique d’immigration du gouvernement. 2012. Consultado el 13 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.liberation.fr/societe/2012/06/22/france-terre-d-asile-denonce-la-politique-d-immigration-du-gouvernement_828360

¹⁴⁰*Libération*. Hollande s’engage à accueillir 500 réfugiés syriens. 2013. Consultado el 12 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.liberation.fr/planete/2013/10/16/hollande-s-engage-a-accueillir-500-refugies-syriens_940047

¹⁴¹Ibidem.

Asimismo, el Primer Ministro Manuel Valls declaraba que “*We have to show solidarity, generosity, humanity ... but at the same time, we have to master the flow*”¹⁴². Este político de origen español detentó, durante sus años en el gobierno francés, una postura contraria a los intereses de los refugiados.

Sin embargo, unos meses más tarde, las autoridades cambiaron su postura y en setiembre el Presidente declaró que en los siguientes dos años recibirían 24.000 refugiados¹⁴³. Este anuncio fue acompañado con un cambio en el discurso y el Presidente apuntó que “*es el deber de Francia, de cuya alma forma parte el derecho de asilo*”¹⁴⁴. Como se vio en el gobierno de Macron, aquí también puede entenderse que el cambio de actitud de las autoridades responde a una variación de la percepción de la opinión pública sobre los solicitantes de asilo.

Esta última postura favorable a los refugiados se mantuvo incluso después de los atentados de París de noviembre de 2015. A pesar de que se intensificaron las medidas de seguridad y que se garantizó la investigación de aquellos refugiados que supusieran una amenaza para el país, tan solo cinco días después de los ataques, el Presidente pidió “*que siga en pie la acogida de refugiados que sufren "los martirios de los terroristas"*”¹⁴⁵.

En esos días posteriores a los atentados, Hollande aumentó la cantidad de refugiados que recibiría Francia en los siguientes dos años; serían 30.000¹⁴⁶. Dicha postura del Presidente debe ser entendida en el marco de un suceso que generó la atención mundial. Todos los países de la UE, y también el resto del mundo, esperaban ver la reacción de Francia frente a los ataques. Si Francia hubiese actuado cerrando sus puertas, probablemente muchos miembros de la UE hubieran seguido sus pasos por la importancia de este país para la Comunidad Europea. Se puede decir que el gobierno francés dio el ejemplo (al menos discursivamente) en el momento de mayor

¹⁴²MAURICE, Eric. France confirms it will receive 30,000 refugees. *Euobserver*. 2015. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en <https://euobserver.com/migration/131175>

¹⁴³BRIANCON, Pierre. Hollande's refugee policy divides French right. *Politico*. 2015. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.politico.eu/article/europe-refugee-crisis-hollande-refugee-policy-divides-french-right-paris/>

¹⁴⁴ABC. Hollande: Francia recibirá “24.000 refugiados” en los dos próximos años. 2015. Consultado el 12 de noviembre, 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/internacionales/hollande-francia-recibira-24000-refugiados-en-los-dos-proximos-anos-1405399.html>

¹⁴⁵VALDERRAMA, María. Hollande: 'Los refugiados sufren el martirio de los que hoy nos atacan'. *El Mundo*. 2015. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2015/11/18/564c818d46163f96108b45e9.html>

¹⁴⁶MAURICE, Eric. Ob. Cit.

presión social interna. El Presidente declaraba que la *"duty of humanity towards the refugees goes hand in hand with the duty to protect the French people"*¹⁴⁷.

A pesar de este discurso pro refugiados, al analizar los números de solicitudes de asilo en Francia se ve algo diferente. Entre el último trimestre de 2015 y el último trimestre de 2016, el cambio en porcentaje de las solicitudes en el Estado francés fue -13%¹⁴⁸. A partir de enero de 2016, las solicitudes de asilo registradas en Francia comienzan a bajar y son, durante todo el 2016, menores a las cifras de los últimos meses del 2015¹⁴⁹.

4.4.3. Emmanuel Macron (2017- actualidad)

El actual Presidente francés, Emmanuel Macron, asumió la presidencia el 14 de mayo de 2017 luego de ganarle en segunda vuelta electoral a Marine Le Pen, presidenta del partido de extrema derecha francés (FN). Aunque había sido Ministro de Economía del anterior gobierno de François Hollande, Macron buscó diferenciarse de su antecesor y creó en 2016 un partido político socioliberal, *"La République en marche"*, para postularse a las elecciones.

En la campaña electoral manifestó ser un fiel defensor de la UE. En una entrevista a principios de 2017, declaró que la Unión no era el problema sino la solución a las nuevas amenazas e incertidumbres a las que se estaban enfrentando los países miembros¹⁵⁰. Con respecto a los inmigrantes, mostró una actitud de tolerancia y se proclamó *"a favor de una política de asilo que sea a la vez más humana y más eficaz"*¹⁵¹.

En un discurso realizado pocos meses después de tomar posesión del cargo, Macron expresó que el gobierno reenfocaría la política de inmigración y asilo para solucionar los problemas que presentaba. Hizo hincapié en mejorar la recepción de los inmigrantes, aumentar la capacidad de alojamiento y acelerar el estudio de las solicitudes de asilo: *"le texte de loi à venir, je souhaite qu'il ait un objectif simple: que le*

¹⁴⁷Ibidem.

¹⁴⁸Eurostat. 2017. Ob. Cit. Ver anexo 14.

¹⁴⁹Ibidem. Ver anexo 14.

¹⁵⁰YÁRNOZ, Carlos. Macron: "La única soberanía posible es la europea". *El País*. 2017. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2017/01/13/actualidad/1484345587_748450.html

¹⁵¹Ibidem.

*modèle français se rapproche du modèle allemand*¹⁵²”. A pesar de lo expuesto anteriormente, los proyectos del gobierno actual relacionados con la inmigración y el derecho de asilo no parecen responder al discurso humanista del Presidente.

Por ejemplo, el Ministerio del Interior, con Gérard Collomb como autoridad máxima, emitió dos circulares a finales del año 2017 que establecían la orden de “*acelerar la expulsión de las personas que hubiesen visto rechazada su demanda de asilo*”¹⁵³ y “*prescribía que brigadas móviles formadas agentes del ministerio pudieran entrar, previo aviso, en albergues para controlar el estatuto migratorio de los inquilinos*”¹⁵⁴. Esta última disposición se explica porque en dichos albergues viven muchas personas que no pudieron obtener el carácter de asilado y las autoridades entienden que deben salir del país.

Además de estos instrumentos jurídicos, el gobierno de Macron aprobó en febrero de 2018 un proyecto de ley que generó un amplio debate y que, al momento, todavía no ha conseguido la ratificación del Senado francés. Por un lado, el documento plantea que las respuestas a las solicitudes de asilo se realicen en un plazo máximo de seis meses. El problema es que, para lograrlo, se reducen los plazos que tienen los inmigrantes para presentar su solicitud y, en caso de rechazo, el tiempo para apelar la decisión sería únicamente de quince días¹⁵⁵. Este debilitamiento del recurso de apelación, sumado a la posibilidad de poder ser expulsados del país incluso antes de la pronunciación final de las autoridades, es pasible de verse como una vulneración del derecho de los solicitantes.

Las críticas a este proyecto de ley no tardaron en llegar. Por ejemplo, representantes de la ONG Cimade expresaron que “*es “peligroso” y constituye “un neto retroceso para los derechos de las personas extranjeras en Francia*”¹⁵⁶. Subrayaron que estas

¹⁵²Elysée. Discours du Président de la République aux Préfets du 5 septembre 2017. 2018. Consultado el 11 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/01/09/discours-du-president-de-la-republique-aux-prefets-du-5-septembre-2017>

Traducción propia de la cita: “*La próxima ley, me gustaría que tuviera un objetivo simple: que el modelo francés esté más cerca del modelo alemán.*”

¹⁵³BASSETS, Marc. Macron endurece la política migratoria con más controles y expulsiones. *El País*. 2017. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2017/12/27/actualidad/1514396921_475245.html

¹⁵⁴Ibidem.

¹⁵⁵USTYANOWSKI, Tristan. Proyecto de ley sobre migración causa grietas en la mayoría de Macron. *France 24*. 2018. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.france24.com/es/20180222-francia-proyecto-ley-migracion-macron>

¹⁵⁶ONG CIMADE en *La Vanguardia*. El Gobierno de Macron aprueba una ley de inmigración más restrictiva. 2018. Consultado el 13 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180221/44961992347/ley-inmigracion-macron-mayoria-parlamentaria.html>

políticas más duras contra los inmigrantes se ven reflejadas en la práctica con, entre otras cosas, actos de violencia en las detenciones y expulsiones frecuentes en la frontera con Italia¹⁵⁷.

Al mismo tiempo que se debate en el Senado esta controvertida ley, el Presidente Emmanuel Macron en agosto de 2018 se manifestó en contra del eje anti-inmigración liderado por Viktor Orban, Primer Ministro húngaro, y Matteo Salvini, Ministro del Interior italiano¹⁵⁸. En igual línea, en setiembre del mismo año “*Il a rappelé le plein engagement de la France pour le respect inconditionnel du droit d’asile en Europe et partout dans le monde, et pour une gestion concertée et maîtrisée des flux migratoires*”¹⁵⁹.

Entendemos entonces que existe un doble discurso en el gobierno actual que puede interpretarse como un intento de contar con el apoyo de los votantes del FN y de aquellos insatisfechos con la presencia de inmigrantes en el país. A principios de 2018 una investigación reveló que “*el 63% de los votantes franceses considera que hay demasiados inmigrantes en Francia*”¹⁶⁰. En el subcapítulo 4.8. se desarrollará con más profundidad la opinión pública de los franceses con respecto a los inmigrantes.

4.5. Ultra derecha vs. Extrema izquierda

Este apartado tiene por objetivo exponer el cambio en el discurso y campaña política de los principales partidos de extrema derecha y extrema izquierda en Francia, tras el impacto de la crisis de los refugiados. Tanto Marine Le Pen, líder del *Front National* (FN), como Jean-Luc Mélenchon, líder del *Front de Gauche* (FG) en 2012 y de la *France Insoumise* (FI) en 2017, han modificado el foco de sus programas electorales tras los hechos acontecidos entre 2011 y 2016. Ambos le han dado un mayor protagonismo a la crisis migratoria en sus discursos. Para un mejor entendimiento de la crisis en Francia, es importante analizar estos cambios dada la ideología de dichos partidos y su creciente apoyo popular.

¹⁵⁷Íbidem.

¹⁵⁸JUEZ, Beatriz. Macron se erige como “principal oponente” del eje anti-inmigración de Orban y Salvini. *El Mundo*. 2018. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2018/08/29/5b86b538ca4741b30d8b458d.html>

¹⁵⁹Elysée. Entretien avec le Haut- Commissaire des Nations unies pour les réfugiés. 2018. Consultado el 13 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/09/12/entretien-avec-le-haut-commissaire-des-nations-unies-pour-les-refugies>

Traducción propia de la cita: “*Recordó el compromiso total de Francia con el respeto incondicional del derecho de asilo en Europa y en todo el mundo, y con la gestión concertada y controlada de los flujos migratorios.*”

¹⁶⁰*La Vanguardia*. 2018. Ob. Cit.

4.5.1. Front National

El FN fue fundado en 1972 por Jea-Marie Le Pen y, desde 2011, es liderado por su hija Marine Le Pen. Esta agrupación, conocida por sus valores conservadores, defensa de la economía proteccionista y especialmente por el fuerte rechazo a la inmigración y a la UE, es una de las ultraderechas más poderosas electoralmente en el continente europeo, habiendo logrado un 33.9% de votos en las elecciones presidenciales de 2017¹⁶¹.

Con el paso de los años, Le Pen ha cambiado el foco de su discurso y de su programa electoral, aprovechando las circunstancias de coyuntura. Previo a las elecciones presidenciales de 2012, donde François Hollande fue el ganador con un 51.9% de votos, el FN comenzó una campaña que tocó varios puntos, entre ellos la necesidad de volver a tener un Estado fuerte, migración e inseguridad, servicios públicos, seguridad industrial y alimentaria, protección animal, cultura, política externa, deuda, empleo, reindustrialización y PYMES, democracia, laicismo, agricultura (PAC) y el Euro.

El eje central de la campaña de 2012 fue la renegociación del Acuerdo de Schengen con el motivo de que Francia retome parte de su soberanía; este objetivo se profundizó en la siguiente campaña, promoviendo que el país abandone dicho acuerdo. De todos modos, el tema principal del último programa fue la importancia de cerrar las fronteras a todo inmigrante y refugiado como medida preventiva para salvaguardar la nación y la cultura francesa.

En 2012, uno de los objetivos fuertemente promovidos por el FN fue el de *regresar* a Francia al Estado nación poderoso e independiente como lo fue a lo largo de su historia. El país debía volver a ser “(...) *un Etat fort capable d'imposer son autorité aux puissances d'argent, aux communautarismes et aux féodalités locales*”¹⁶².

Para lograr este objetivo y como punto central del programa electoral de 2012, Le Pen hizo énfasis en la necesidad de alterar su relación con el bloque europeo. Entendiendo que la UE y sus tratados fundacionales imponen dogmas liberales y restricciones que amenazan numerosos puestos de trabajo franceses, “*considerando que ha frustrado*

¹⁶¹EL PAÍS. Resultados de las elecciones en Francia 2017. 2017. Consultado el 17 de noviembre, 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2017/05/07/actualidad/1494135635_591238.html

¹⁶²FRONT NATIONAL en INSUA, Josefina; SERRA, Ximena.

Traducción propia de la cita: “un Estado capaz de imponer su autoridad sobre los poderes locales del dinero, el comunalismo y el feudalismo”.

*diversos intentos de capitalización estatal de empresas francesas*¹⁶³ y tampoco permitiendo ningún “*tipo de ‘patriotismo económico’*”¹⁶⁴, el FN buscaba negociar las condiciones impuestas por el Acuerdo de Schengen para que Francia volviera a ser un Estado dueño de sí mismo, con más soberanía.

La crisis económica de 2008 -que impactó fuertemente en Francia en 2011 y 2012- fue otro factor que el FN usó para promover el cambio con respecto al Espacio Schengen. En su programa, Le Pen también denuncia que la debilidad del Estado francés es consecuencia del mundialismo y su participación como miembro de la UE.

*“La France a pourtant besoin d’un Etat fort pour assurer son réarmement face à la mondialisation. Quand l’Union européenne échoue et s’entête à suivre la mauvaise direction, quand la région est trop petite, l’anEtat est en mesure de s’appuyer sur les forces vives de notre pays pour être le fer de lance de la réindustrialisation et du redressement national*¹⁶⁵”.

A pesar de que la inmigración fue un tema secundario en el programa, el FN también hizo referencia al aumento en la inmigración ilegal y acusó a Sarkozy de mentir sobre su control. En una entrevista con Al Jazeera en 2012, Marine Le Pen opinó que:

*“existe un problema mayor de inmigración masiva y anárquica en nuestro país que crea las condiciones para el conflicto, para la desintegración de la sociedad y perturba nuestra indivisibilidad, nuestras leyes incluyendo nuestra ley sobre el secularismo [...]”*¹⁶⁶.

“En el programa presidencial de Marine Le Pen 2012, la inmigración no estaba en el centro del programa. Los llamamientos anti inmigrantes se entretujieron con otras preocupaciones de la sociedad francesa, como los salarios, el poder adquisitivo y la seguridad social y pública. El discurso anti inmigración del FN se presentó como parte de una solución holística que hizo hincapié en que el desempleo, la seguridad social y la

¹⁶³INSUA, Josefina; SERRA, Ximena. Extremismos de derecha frente a la Unión Europea. Casos del Frente Nacional y el Partido por la Libertad. 2018. Montevideo.

¹⁶⁴Ibidem.

¹⁶⁵FRONT NATIONAL en INSUA, Josefina; SERRA, Ximena. 2018. Ob. Cit.

Traducción propia de la cita: “*Por lo tanto, Francia necesita un Estado fuerte para garantizar su rearme frente a la globalización. Cuando la Unión Europea fracasa e insiste en seguir la dirección equivocada, cuando la región es demasiado pequeña, el Estado puede aprovechar las fortalezas de nuestro país para encabezar la reindustrialización y de la recuperación nacional.*”

¹⁶⁶VALDERRAMA DÍAZ, Valentina. La irrupción del Estado Islámico en Francia como factor que influyó en la percepción del terrorismo islamista en el partido político francés Frente Nacional, desde el año 2014 hasta el 2016. 2017. Pág. 10. Disponible en <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/13554/1026587507-2017.pdf?sequence=4>

historia cultural e intelectual de Francia sólo podían ser preservados si se limitaba eficazmente la inmigración¹⁶⁷.

Le Pen fundamenta entonces su postura en contra de la migración con el trabajo y el costo social y económico de la crisis migratoria¹⁶⁸. Respecto de estos últimos, la economista Yves-Marie Laulan estima que rondan los 70 mil millones de euros por año, trayendo consigo también tensión en la población. De acuerdo con el FN, *“Le communautarisme est un poison contre la cohésion nationale¹⁶⁹”*. En este sentido, el partido entiende que la presencia de inmigrantes y refugiados genera incomodidad en el pueblo debido a que estos no se integran adecuadamente con la sociedad francesa, causando la formación de guetos, *“conflictos interétnicos y político-religiosos, protestas sociales y la islamización que atenta contra la identidad nacional¹⁷⁰”*. Por otra parte, Le Pen declara que la migración es un *“arma al servicio del gran capital”* ya que las *“grandes empresas atesoran a los inmigrantes como un flujo de mano de obra barata en detrimento de la mano de obra nacional, que exige un mayor salario y derechos sociales¹⁷¹”*.

Frente a estos problemas, el FN propuso diversas respuestas dirigidas a reducir la cantidad de inmigrantes y solicitantes de asilo aceptados en Francia. Consideró necesario realizar reformas legislativas, renegociar el Acuerdo Schengen para volver a tener soberanía sobre sus fronteras, reducir los plazos de residencia, eliminar la doble nacionalidad (a menos que esta sea con otro Estado miembro de la UE), dar “prioridad nacional”¹⁷² y expulsar inmediatamente a todo migrante ilegal, entre otras medidas.

Dichas propuestas fueron planteadas previo a las elecciones llevadas a cabo en abril y mayo de 2012, de manera que en ese momento Francia estaba viendo crecer el número de demandantes de asilo. De acuerdo con la Tabla 1, en 2011 el Estado francés recibió 57.330 solicitudes y otras 61.440 en 2012.

En los últimos años, la formación ultraderechista vivió un ascenso electoral inédito. En las elecciones regionales de diciembre de 2015, el FN obtuvo un 27.7% de los votos,

¹⁶⁷VALDERRAMA DÍAZ, Valentina. Ob. Cit. Pág. 10.

¹⁶⁸INSUA, Josefina; SERRA, Ximena. Ob. Cit. Pág. 33.

¹⁶⁹FRONT NATIONAL en INSUA, Josefina; SERRA, Ximena. Ob. Cit. Pág. 33.

Traducción propia de la cita: *“El comunitarismo es un veneno contra la cohesión nacional”*.

¹⁷⁰INSUA, Josefina; SERRA, Ximena. Ob. Cit. Pág. 33.

¹⁷¹Ibidem.

¹⁷²En el ámbito laboral refiere a incluir leyes que provoquen en las empresas una preferencia por contratar trabajadores franceses por sobre los extranjeros.

imponiéndose en 6 de las 18 regiones de Francia¹⁷³. Asimismo, como fue mencionado anteriormente, el FN logró casi el 34% de los votos en las elecciones presidenciales de 2017.

Frente a tal crecimiento de la agrupación nacionalista, nos preguntamos ¿qué cambió para que el apoyo al FN aumentara y convirtiera a Marine Le Pen en una firme aspirante a la presidencia de Francia?

El diario *El Mundo* confirma en diciembre de 2015 que “*La seguridad ante la amenaza terrorista y la inmigración han sido el centro de una campaña electoral en la que poco o nada se ha hablado de las otras crisis que golpean el país, como el paro o la pobreza*”¹⁷⁴. Por lo tanto, la creciente cantidad de refugiados e inmigrantes ilegales en Francia, así como el miedo instalado tras los atentados sucedidos en el país, fueron el eje central de la campaña de Marine Le Pen y explican en gran parte el crecimiento del FN. A través del uso estratégico del temor general del pueblo, la líder nacionalista logró ganar votos y popularidad atacando en sus discursos a la inmigración masiva, el fundamentalismo islámico y la globalización¹⁷⁵.

En Francia, las solicitudes de asilo aumentaron a 75.750 en 2015 y 84.270 en 2016. En medio de la crisis migratoria, se estima que la cantidad de inmigrantes ilegales también se disparó. De acuerdo con su postura tradicional, el programa político del partido xenófobo se opuso fuertemente al ingreso de inmigrantes al país a pesar de que, de acuerdo con la ley, debían acoger a toda persona a la cual se le hubiera otorgado protección internacional tras el estudio riguroso de su solicitud. Le Pen ha expresado que quiere “*poner fin a la inmigración, legal e ilegal*”¹⁷⁶. Declaró también necesario el “*cese inmediato de toda acogida de inmigrantes en Francia*” y de su “*dispersión*” por el país, como medida de “*precaución*” para evitar la infiltración de

¹⁷³VALDERRAMA, María. El Frente Nacional obtiene resultados históricos en las elecciones regionales francesas. *El Mundo*. 2015. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2015/12/06/566488ec46163fd7578b45a1.html>

¹⁷⁴Ibidem.

¹⁷⁵*La Nación*. Marine Le Pen lanza campaña en Francia con programa nacionalista y contra los migrantes. 2017. Consultado el 18 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.nacion.com/el-mundo/terrorismo/marine-le-pen-lanza-campana-en-francia-con-programa-nacionalista-y-contra-los-migrantes/XOFKAOY5RBCITFP4XY5HEZKSPQ/story/>

¹⁷⁶MURGA, Ainhoa. Marine Le Pen: ‘Quiero poner fin a la inmigración legal e ilegal’. *El Español*. 2017. Consultado el 11 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.elespanol.com/mundo/europa/20170320/202230261_0.html

*posibles terroristas*¹⁷⁷". Para mayor seguridad, el FN prometió ampliar los poderes de la policía, intensificar la represión policial contra los extremistas y realizar deportaciones islamistas de gran escala¹⁷⁸.

En su última campaña, el FN reclamó más acción y control sobre la cuestión migratoria, oponiéndose también a las cuotas impuestas por el Parlamento Europeo¹⁷⁹. Los reclamos se intensificaron luego del atentado del 13-N en París. Tras los ataques terroristas, que serán desarrollados posteriormente, el FN identificó al terrorismo islamita como la principal amenaza a la seguridad e identidad nacional.

*"El FN no solo denunció la incapacidad del gobierno para responder a la irrupción de EI, sino que estableció unos compromisos electorales que llevaría a cabo Marine Le Pen si llegaba a ganar. De este modo, fijaron cinco objetivos con el fin de erradicar el terrorismo y las redes de fundamentalismo islámico. Estos puntos incluyeron: prohibir y disolver las organizaciones relacionadas con los fundamentalistas islámicos; cerrar todas las mezquitas extremistas identificadas por el Ministerio del Interior y prohibir la financiación pública de lugares de culto y actividades religiosas*¹⁸⁰".

Los atentados del 13-N tuvieron gran impacto en las elecciones. *"Los ataques aumentaron la movilización de los electores del FN en 15 puntos, del 43% al 58%, frente a los seis puntos de subida entre votantes de socialistas y conservadores*¹⁸¹".

Le Pen consiguió gran apoyo en algunas regiones específicas, como en Nord-Pas-de-Calais donde la cantidad de inmigrantes ha generado resistencia en la población. Esta localidad es estratégica para los inmigrantes ya que es donde comienza el túnel que conecta Europa con Inglaterra. Cabe destacar que en 2002, tras el cierre del centro de refugio de la Cruz Roja en Sangatte, los inmigrantes se instalaron en el área formando campamentos y en 2015 el tamaño de estos llegó a tal nivel que obligó a las autoridades a desmantelarlos. Las Naciones Unidas le han solicitado a Francia y al Reino Unido la construcción de un centro en Calais donde sea posible solicitar asilo.

¹⁷⁷EL ESPAÑOL. Marine Le Pen pide que Francia deje de recibir inmigrantes. 2015. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.elespanol.com/mundo/europa/20170320/202230261_0.html

¹⁷⁸NOACK, Rick. France's terrorism problem divided the country. The election could make it worse. *The Washington Post*. 2017. Consultado el 2 de enero de 2019. Disponible en https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/04/23/frances-terrorism-problem-divided-the-country-the-election-could-make-it-worse/?noredirect=on&utm_term=.4b30909080db

¹⁷⁹El País. 2015. Ob. Cit.

¹⁸⁰VALDERRAMA DÍAZ, Valentina. Ob. Cit. Pág. 24.

¹⁸¹VALDERRAMA, María. Ob. Cit.

El FN ganó apoyo en esta y otras regiones al criticar la laxa política migratoria francesa, proponiendo restringirla, restaurando el control de las fronteras y castigando todo comportamiento contrario a la laicidad y ley francesa¹⁸². Además, propuso no ayudar a los inmigrantes en su llegada al país y tampoco a los asilados -aunque ya estén aceptados legalmente-. En este sentido, el FN se auto identifica como el “*único en proponer una verdadera política de lucha contra la inmigración masiva, basada en la tolerancia cero y la expulsión sistemática de los clandestinos*”¹⁸³.

Las respuestas del partido de ultraderecha frente a la crisis de los refugiados son incompatibles con los principios y tratados de la UE, de manera que, para poder ejecutar las propuestas hechas para la mejor protección del país, Le Pen entiende necesario abandonar el Espacio Schengen inmediatamente y así poder retomar el control de sus fronteras¹⁸⁴.

“El programa de 2017 retoma las medidas ofrecidas en el programa anterior; esto es, el restablecimiento de las fronteras nacionales a través de la reducción de la inmigración ilegal a un saldo anual de 10.000 entradas, así como el abandono del espacio Schengen –esto último supone un incremento de la postura anterior, que proponía ‘ponerlo en tela de juicio’ e intentar renegociarlo. El FN contempla aquí la creación de un acuerdo especial para permitir la rápida movilización de trabajadores fronterizos, y añade la eliminación de la reunificación automática de la familia y la adquisición automática de nacionalidad francesa mediante el matrimonio –si bien este proceso no es automático en los hechos”¹⁸⁵.

Con respecto a la salida del Espacio Schengen, entendemos que el FN vio posible la concreción de dicho objetivo dado el antecedente del reciente “*Brexit*”, hecho que Le Pen aplaudió. Destacamos también que, en su última campaña electoral, el FN se opuso al liberalismo económico, los tratados comerciales de Francia y la ley El Khomri que impacta sobre la regulación laboral francesa, desarrollada posteriormente.

4.5.2. Front de Gauche

Creado en el año 2008, previo a las elecciones del Parlamento Europeo en 2009, el FG es una coalición de siete partidos de izquierda, principalmente el *Parti Communiste Français* (PCF), el *Parti de Gauche* (PG) y la *Gauche Unitaire* (GU). El político ex-

¹⁸²VALDERRAMA DÍAZ, Valentina. Ob cit.

¹⁸³TERUEL, Ana. Le Pen carga contra la “laxa” política migratoria de Francia. *El País*. 2015. Consultado el 18 de noviembre, 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2015/08/03/actualidad/1438620011_394532.html

¹⁸⁴Ibidem.

¹⁸⁵INSUA, Josefina; SERRA, Ximena. Ob. Cit. Pág. 34.

socialista Jean-Luc Mélenchon fue el candidato presidencial del FG en las elecciones francesas de 2012, donde logró un 11.8%¹⁸⁶ de los votos en la primera vuelta. Para las elecciones presidenciales de 2017, Mélenchon obtuvo un 19.02% de los votos con su nuevo partido, *La France Insoumise* (FI).

La campaña electoral del FG en 2012, “*L’humain d’abord*”, buscaba:

“progressive reforms to fight the crisis and soaring socioeconomic inequalities; fought for the welfare state, labor rights, and the redistribution of wealth; and favored the renegotiation of European treaties and eco-socialist economic planning. It also called for a new constituent assembly to rekindle French democratic life and bring the current regime down”¹⁸⁷.

Tras abandonar el FG en 2016, Mélenchon fue creador y líder del nuevo partido, la FI, donde continuó reforzando ideas que apoyaba junto al FG y además incluyó otros temas importantes de coyuntura, como la migración. El 8 de setiembre de 2016, Jean-Luc Mélenchon publicó el libro “*Le choix de l’insoumission*”¹⁸⁸, donde dejó en claro su postura frente a diversos temas que promocionó en la campaña de 2017.

Algunos de los principales argumentos presentes a lo largo de la campaña política de Mélenchon, son los problemas relacionados al trabajo y el desempleo así como el rechazo a los tratados europeos, la participación de Francia en la OTAN, el Espacio Schengen y los acuerdos de libre comercio firmados y a firmar por Francia. En sus discursos, el político hace referencia a los tratados que se firmarían posteriormente, por ejemplo, el CETA (UE-Canadá) y el TTIP (EEUU-UE).

El líder de la FI argumenta que “*il faut une sortie des traités européens qui imposent un ordre libéral aux nations: “Il n’y a pas de loi travail, pas de loi El Khomri, il n’y a que la loi de la Commission européenne”¹⁸⁹.* En particular, Mélenchon hace hincapié en abandonar los tratados europeos, “*ceux qu’ont négocié Sarkozy, et signé Hollande*”¹⁹⁰.

¹⁸⁶*La Vanguardia*. Hollande inicia el cambio en Francia y disputará la presidencia a Sarkozy. 2012. Consultado el 2 de diciembre, 2018. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20120422/54285730611/hollande-gana-la-primera-vuelta-elecciones-francesas-con-28-4.html>

¹⁸⁷PETITJEAN, Clément. What happened to the French Left? *Jacobin*. 2015. Consultado el 21 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.jacobinmag.com/2015/11/front-de-gauche-melenchon-besancenot-pcf-ps-france-socialist-europe-eu-mitterand>

¹⁸⁸Traducción propia de la cita: “*La elección de la insubordinación.*”

¹⁸⁹MÉLENCHON, Jean-Luc. Discours de Jean-Luc Mélenchon le 5 juin 2016. *La France Insoumise*. 2016. Consultado el 26 de diciembre de 2018. Disponible en <https://lafranceinsoumise.fr/2016/08/01/discours-de-jean-luc-melenchon-5-juin-2016/>

La Ley El Khomri, o Ley de Trabajo, fue ampliamente atacada por Mélenchon en su campaña. Esta regulación, aprobada en 2016 bajo el mandato de Hollande, implicó cambios en la legislación laboral, favorables a las empresas pero mal recibidos por muchos trabajadores, entendiéndolo que los perjudica ampliamente. La ley, entre otras cosas, suaviza disposiciones legales relativas al trabajo e introduce cambios en cuanto a la duración de la jornada laboral y al pago de horas extra. Asimismo, facilita el despido de empleados y modifica la estructura de la representación sindical en las empresas.

Mélenchon critica también la forma en que dicha ley fue aprobada. El Primer Ministro Manuel Valls recurrió al artículo 49-3 de la Constitución, por lo cual la Asamblea Nacional aprobó el proyecto de ley en primera lectura, sin voto de los diputados. En su campaña electoral, la FI busca atraer simpatizantes declarando múltiples desventajas que la Ley El Khomri trae para los trabajadores y animándolos a votar por su censura. De esta forma, Mélenchon se posiciona como un candidato que concentra la ira social; se dirige especialmente a quienes se ven más afectados por dichos tratados y leyes, "los sin camisa", "los sin Rolex". A través de su crítica y reclamo al gobierno anterior y el de turno por protección del Estado para los trabajadores, Mélenchon fue logrando el apoyo de la clase obrera francesa.

El líder de la FI promete también acabar con la *monarquía presidencial* mediante una reforma constitucional para reducir el poder del Presidente y otorgar mayor control y autoridad a los votantes y parlamentarios¹⁹¹. Otra característica central de esta campaña es el énfasis en la necesidad de proteger el medioambiente y eliminar el uso de la energía nuclear debido al gran peligro ligado a ella. "*il faut sortir du nucléaire et mettre en place une "règle verte" de sobriété énergétique*"¹⁹². La FI busca entonces una Francia más verde, a través de la promoción de la energía renovable y modificaciones en la Constitución para lograrlo.

Traducción propia de la cita: "*Necesitamos una salida de los tratados europeos que imponen un orden liberal a las naciones: "No hay ley laboral, no hay ley de El Khomri, solo existe la ley de la Comisión Europea"*.

¹⁹⁰Ibidem.

Traducción propia de la cita: "*Aquellos negociados por Sarkozy y firmados por Hollande*".

¹⁹¹*The Telegraph*. Who is left-wing firebrand Jean-Luc Mélenchon and what are his policies? 2017. Consultado el 2 de enero de 2019. Disponible en <https://www.telegraph.co.uk/news/0/left-wing-firebrand-jean-lucmelenchon-policies/>

¹⁹²MÉLENCHON, Jean-Luc. 2016. Ob. Cit.

Traducción propia de la cita: "*Debemos salir de la energía nuclear y establecer una "regla verde" de sobriedad energética*".

La campaña política iniciada en 2016 también ataca a la globalización y hace hincapié en la necesidad de proteger al ser humano, alineado con la campaña anterior del FG “*L`humain d`abord*”. “*Il faut tout changer, parce que nous sommes d`abord et avant tout (...) des êtres humains. Et l`humanité s`est mise elle-même en danger sous les coups du capitalisme et du productivisme*”¹⁹³.

En su última campaña, Mélenchon suma el problema migratorio como otro punto significativo a su discurso. “*Honte a ceux qui organisent l`immigration par les traites de libre-exchange et qui l`utilisent ensuite pour faire pression sur les salaires et les acquis sociaux*”¹⁹⁴, publicó el candidato de la FI en su cuenta de Twitter.

Su postura frente a la crisis migratoria se asemeja a aquella del FN, en cuanto Mélenchon entiende que es necesario poner un freno al ingreso de inmigrantes a Francia. Este considera que abrir las puertas a los inmigrantes no es la respuesta ya que esta medida no soluciona el problema de fondo. Sin embargo, acorde con el principio de protección de los seres humanos del FG, Mélenchon admite que Francia ha aceptado refugiados porque “*nous n`avons pas le choix, on ne va pas les rejeter à la mer! Mais les gens (...) savent que si on commence comme ça on devra continuer d`année en année et ça n`a pas de sens!*”¹⁹⁵.

En cuanto a la inmigración, la FI se caracteriza por defender el abordaje de la crisis interviniendo en sus raíces. Según Mélenchon, “*Si on ne veut pas que les gens viennent, il vaut mieux qu`ils ne partent pas (...) Donc éteignons l`une après l`autre les causes de leur départ. Elles sont très simples, c`est la guerre et la misère*”¹⁹⁶.

¹⁹³Ibidem.

Traducción propia de la cita: “*Debemos cambiarlo todo, porque somos ante todo (...) seres humanos. Y la humanidad se ha puesto en peligro bajo los golpes del capitalismo y el productivismo.*”

¹⁹⁴MÉLENCHON, Jean-Luc. 2018. En Twitter. Consultado el 28 de diciembre, 2018. Disponible en <https://twitter.com/jlmelenchon/status/1033399841752317957?lang=es>

Traducción propia de la cita: “*vergüenza para aquellos que organizan la inmigración mediante proyectos de libre comercio y que luego la utilizan para presionar los salarios y los beneficios sociales*”.

¹⁹⁵BERDAH, Arthur. Pour Mélenchon, accueillir les réfugiés, n`est pas la réponse au problème. *Le Figaro*. 2015. Consultado el 2 de enero, 2019. Disponible en <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2015/09/11/25001-20150911ARTFIG00089-pour-melenchon-accueillir-les-refugies-n-est-pas-la-reponse-au-probleme.php>

Traducción propia de la cita: “*No tenemos opción, no los vamos a arrojar al mar! Pero la gente sabe que si comenzamos así deberemos continuar de este modo año a año y eso no tiene sentido!*”

¹⁹⁶DE BONI, Marc. Les positions de Mélenchon sur l`immigration crispent à gauche. *Le Figaro*. 2016. Consultado el 23 de diciembre, 2018. Disponible en <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/citations/2016/09/09/25002-20160909ARTFIG00170-les-positions-de-melenchon-sur-l-immigration-crispent-a-gauche.php>

Al mismo tiempo que se opone a la libre entrada de inmigrantes, el candidato de izquierda reconoce como positiva la migración *escogida*; aquella donde se aceptan inmigrantes que sean atractivos para el Estado francés. En una entrevista a *Le Monde*, Mélenchon admite que *“Je n'ai jamais été pour la liberté d'installation et je ne vais pas commencer aujourd'hui. Mais est-ce que s'il venait 10.000 médecins s'installer en France, ce serait une chance? Oui”*¹⁹⁷ⁿ.

De esta forma, el candidato se posiciona a favor del cierre de fronteras y la clasificación de los inmigrantes en el país. Según algunos de sus opositores, esto es un discurso puramente estratégico dada la proximidad de las elecciones¹⁹⁸. De todos modos, la migración no es el centro de la campaña de la FI. Mélenchon hace referencia a este problema de manera menos violenta y en menor volumen que Le Pen.

4.5.3. Análisis del cambio en el Front National y el Front de Gauche

Tras haber analizado ambos extremos de la política francesa, podemos observar que el FN y el FG no son tan diferentes como se podría asumir; los extremos se tocan. Claros ejemplos son las posturas similares o comunes de estos partidos en múltiples temas: el rechazo a la Ley El Khomri, al Espacio Schengen, a la globalización, a la entrada de inmigrantes, entre otros. Ambos partidos concuerdan en la importancia de renegociar los tratados europeos, manejando un posible *“Frexit”* como plan alternativo y comparten el rechazo por el liberalismo económico y el apoyo al Estado protector. El Anexo 15 ayuda a visualizar las similitudes entre ambos partidos. Estas semejanzas también son percibidas por algunos políticos, como el Secretario de Estado para el Primer Ministro y portavoz del Gobierno francés, Benjamin Griveaux, quien expresó en 2017 que *“J'ai peur que Jean-Luc Mélenchon, qui se dit internationaliste, soit au fond un nationaliste de première catégorie”*¹⁹⁹ⁿ.

Traducción propia de la cita: *“Si no queremos que la gente venga, es mejor que no se vayan (...) Así que vamos a cerrar las causas de su partida, una tras otra. Son muy simples, es guerra y miseria.”*

¹⁹⁷Ibidem.

Traducción propia de la cita: *“Nunca he estado a favor de la libertad de instalación y no empezaré hoy. Pero si 10.000 médicos vinieran a Francia, ¿sería una oportunidad? Sí.”*

¹⁹⁸Ibidem.

¹⁹⁹SAYS, Frédéric. Jean-Luc Mélenchon pris en étau sur l'immigration. *France Culture*. 2018. Consultado el 29 de diciembre, 2018. Disponible en <https://www.franceculture.fr/emissions/le-billet-politique/le-billet-politique-du-mardi-04-septembre-2018>

Traducción propia de la cita: *“Me temo que Jean-Luc Mélenchon, quien se llama a sí mismo internacionalista, sea básicamente un nacionalista de primera clase.”*

Retomando el eje de este trabajo, entendemos que la crisis migratoria tuvo gran incidencia en la política francesa, observable en los programas electorales de 2012 y 2017 de Marine Le Pen y Jean-Luc Mélenchon. En su campaña de 2012, ambos líderes hicieron mayor hincapié en temas sensibles tras la crisis económica como el desempleo, la seguridad social y la disconformidad hacia los acuerdos europeos firmados por Francia. Estos problemas continuaron siendo centrales en los programas electorales de 2017, a la vez que se incluyeron nuevos puntos relacionados a la crisis migratoria que impactó a la UE entre 2011 y 2016.

Considerando que los años más críticos de la crisis de los refugiados fueron muy próximos a las elecciones de 2017, los candidatos se vieron obligados a manifestar su postura frente al problema. En la última campaña política, tanto Mélenchon como Le Pen se opusieron a la entrada de inmigrantes en sus discursos. Sin embargo, observamos que este tema no es tan prioritario para Mélenchon como lo es para Le Pen; la FI mantiene el foco de su campaña en el empleo y el medioambiente e incluye este argumento a su programa por motivos estratégicos, contemplando el impacto de la crisis en el pueblo francés. En este punto, Mélenchon sugiere abordar las causas del problema en lugar de permitir la entrada de refugiados al país. El FN, por su parte, atacó agresivamente la inmigración y los problemas ligados a ella, persuadiendo a los ciudadanos franceses a acabar con la migración legal e ilegal, reimponer controles fronterizos, deportar inmigrantes y otorgar mayores poderes a la policía. De esta forma, para el FN la migración fue el punto central de la campaña electoral.

En las últimas elecciones, Le Pen y Mélenchon lograron un 17% y 7.32% más de votos, respectivamente, que en 2012. Creemos que este aumento está directamente relacionado con la inclusión del tema migratorio en los programas políticos y la utilización de un discurso estratégico por parte de estos líderes, especialmente aquel del FN que consiguió 33.9% de los votos y que logró convertir a Le Pen en candidata presidencial.

El discurso político de la líder del FN plantea la migración como un problema prioritario a resolver, entendiendo que Francia está bajo grave amenaza y que nuevos ataques son inminentes. Le Pen utiliza a su favor el miedo y la sensibilidad que se generó en la población luego de los atentados en Francia para demostrar la necesidad de neutralizar este gran problema. De acuerdo con la teoría de securitización, las personas consideran la toma de medidas extremas cuando están convencidas de que es la única forma de terminar con la amenaza a su seguridad. El discurso de Marine Le Pen -que cumple con las características planteadas por la Escuela de

Copenhague- obtuvo el apoyo de un tercio del cuerpo electoral francés en su idea de abandonar el Espacio Schengen e incumplir con los tratados de la UE.

4.6. Discusiones Parlamentarias – Ley de Protection de la Nation

El 16 de noviembre de 2015, dos días después de los ataques terroristas en París, el Presidente François Hollande anunció delante de la Asamblea un nuevo proyecto de reforma constitucional, mejor conocido como la ley de *Protection de la Nation*. Con el objetivo de *salvaguardar al país de más atentados*, este proyecto de ley propuso incluir en la Carta Magna el estado de emergencia y la posibilidad de despojar de la nacionalidad francesa a aquellos condenados por delitos graves contra la nación.

Previo a decidirse que dicha medida no sería implementada, el proyecto de ley fue un tema controversial y ampliamente debatido en el Parlamento. En cuanto a la quita de nacionalidad, se intentó enmendar un párrafo del artículo 34 de la Constitución para poder retirar la nacionalidad francesa, no solo a los binacionales nacidos extranjeros de acuerdo con la ley vigente, sino también a los binacionales nacidos franceses y condenados por delitos graves al país (por ejemplo terrorismo, traición, espionaje), para luego expulsarlos del territorio²⁰⁰.

Este proyecto de ley causó grietas en los distintos partidos políticos, habiendo opiniones contrarias entre miembros de las distintas agrupaciones. Diputados de distintos partidos políticos franceses se opusieron fuertemente a la privación de nacionalidad y presentaron, consecuentemente, unas 34 enmiendas para eliminar este componente²⁰¹.

Existieron grandes diferencias especialmente dentro del PS de François Hollande. A pesar de que el Presidente y el Primer Ministro Manuel Valls impulsaron la medida, muchos diputados socialistas se opusieron o, en su defecto, buscaron realizar propuestas alternativas como, por ejemplo, el despojo de ciudadanía.

Con respecto a la oposición principal, LR, la mayoría apoyó la ley, entre ellos su líder Nicolás Sarkozy. De todos modos, muchos se negaron a votarla, uno de ellos el ex Primer Ministro François Fillon. Destacamos también que muchos miembros del

²⁰⁰MORÁN, Rafael. Polémica por la ley de privación de nacionalidad a terroristas. *RFI*. 2015. Consultado el 23 de noviembre, 2018. Disponible en <http://es.rfi.fr/francia/20151228-ineficaz-la-ley-sobre-la-privacion-de-nacionalidad-terroristas>

²⁰¹*Les Echos*. Ce que contient finalement la révision constitutionnelle. 2016. Consultado el 22 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.lesechos.fr/04/02/2016/lesechos.fr/021673047723-ce-que-contient-finalement-la-revision-constitutionnelle.htm>

partido ecologista, *Les Verts*, se opusieron a la medida entendiendo que esta divide a la nación. Por su parte, el FN aplaudió el proyecto. Marine Le Pen se sintió orgullosa y en parte responsable de la consideración de la propuesta dado el éxito que tuvo su partido en los comicios de diciembre. La líder del FN escribió en Twitter: “*Déchéance de nationalité: premier effet des 6,8 millions de voix pour le Front National aux élections régionales*”²⁰².

En la izquierda el diputado François Asensi, en nombre del FG, afirmó que el proyecto de reforma constitucional era discriminatorio, inútil y peligroso. Este “*restera comme l'une des pages noires de l'histoire de la gauche au pouvoir. C'est la victoire idéologique de la droite extrême, qui voit ses idées triompher alors qu'un gouvernement de gauche est censé être au pouvoir*”²⁰³.

Por lo tanto, los tres líderes Hollande (PS), Sarkozy (LR) y Le Pen (FN) estuvieron de acuerdo en llevar adelante el proyecto de ley, lo cual fue una sorpresa para muchos, especialmente al considerar que la medida propuesta por el Presidente socialista sigue las ideas centrales del FN.

Manuel Valls, quien justificó la reforma denunciando que Francia se encontraba en un estado de guerra contra el terrorismo, afirmó que “*esta enmienda inscribe en el corazón de la Constitución el principio de igualdad de todos delante de la exigencia republicana*”²⁰⁴. Esta declaración fue refutada por varios diputados, incluida la alcaldesa de París, la socialista Anne Hidalgo, quien se opuso a “*una medida antirrepublicana*” que “*se dirige a millones de franceses que son binacionales y que*

²⁰²LE PEN, Marine. En Twitter. 2015. Consultado el 25 de noviembre, 2018. Disponible en https://twitter.com/MLP_officiel/status/679657307354075136?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E679657307354075136&ref_url=http%3A%2F%2Fes.rfi.fr%2Ffrancia%2F20151228-ineficaz-la-ley-sobre-la-privacion-de-nacionalidad-terroristas

Traducción propia de la cita: “*Retirada de nacionalidad: primer efecto de los 6,8 millones de voces para el Frente Nacional en las elecciones regionales.*”

²⁰³*Le Parisien*. L'Assemblée nationale a voté le projet de révision constitutionnelle. 2016. Consultado el 27 de noviembre, 2018. Disponible en <http://www.leparisien.fr/politique/en-direct-la-revision-constitutionnelle-soumise-au-vote-des-deputes-10-02-2016-5532067.php>

Traducción propia de la cita: “*permanecerá como una de las páginas negras en la historia de la izquierda en el poder. Esta es "la victoria ideológica de la extrema derecha, quien ve triunfar sus ideas mientras se supone que un gobierno de izquierda está en el poder.*”

²⁰⁴AVIGNOLO, María Laura. Polémico proyecto: Francia debate el quite de nacionalidad a condenados por terrorismo. *El Clarín*. 2015. Consultado el 23 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.clarin.com/mundo/francia-debate-nacionalidad-condenados-terrorismo_0_NkpoKRatx.html

*viven como una humillación el hecho de que se vayan a incluir en nuestra constitución, dos categorías de franceses, algunos de segunda clase*²⁰⁵”.

Actualmente, Francia cuenta con más de 3,5 millones de habitantes que tienen más de una nacionalidad. Si la ley se hubiera aprobado, estos millones de franceses binacionales, nacidos en Francia o hijos de franceses, tendrían el riesgo de perder esta nacionalidad en caso de terrorismo. De acuerdo con el ex Ministro de Hacienda, el ecologista Cécile Duflot, esta medida lleva el sello del fascismo. En un debate parlamentario, Duflot hizo referencia a las leyes discriminatorias del gobierno de Petain, donde hubo una revisión de las naturalizaciones hechas desde 1927 y más de 15.000 franceses perdieron esta nacionalidad, principalmente judíos. El diputado exclamó que *“Le dernier régime à l'avoir massivement utilisée est le régime de Vichy*²⁰⁶, lo cual causó un ambiente hostil en el Parlamento y una enojada respuesta del ex Primer Ministro Valls: *“Vichy, ce n'est pas la République. Je vous demande de ne pas associer la volonté de quiconque ici avec la période de Vichy*²⁰⁷”.

Otros diputados como el socialista Christian Paul se opusieron al proyecto de ley, denunciando que dicha medida no sería efectiva en la lucha contra el terrorismo. Paul entiende que *“Ningún kamikaze o terrorista a punto de cometer un crimen se sentirá impedido ante cualquier amenaza de privación de la nacionalidad*²⁰⁸”. Por otra parte, el magistrado francés Marc Trévidic, también criticó la reforma declarando que *“No se exporta a los terroristas. ¿Qué pasaría si Argelia o Estados Unidos enviaran a Francia individuos después de retirarles su nacionalidad? ¿Los aceptaríamos? (...) En realidad, es mucho ruido para nada y hay un riesgo de fabricar apátridas*²⁰⁹”.

Respecto al estado de emergencia, el proyecto de ley buscó modificar el artículo 36 de la Constitución, introduciendo las condiciones necesarias para decretar dicho régimen. Hasta el momento, este es fijado por el derecho ordinario de manera que constitucionalizarlo dificultaría la alteración de las condiciones para declararlo. La propuesta refiere a una ley que establece las medidas administrativas que la policía y

²⁰⁵MORÁN, Rafael. Ob. Cit.

²⁰⁶MICHELON, Vincent. Déchéance de nationalité : Cécile Duflot remet (encore) le régime de Vichy sur le tapis. *LCI*. 2016. Consultado el 25 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.lci.fr/politique/decheance-de-nationalite-cecile-duflot-remet-encore-le-regime-de-vichy-sur-le-tapis-1503183.html>

Traducción propia de la cita: *“El último régimen en el cual esto sucedió masivamente fue durante el de Vichy”*.

²⁰⁷Ibidem.

Traducción propia de la cita: *“Vichy, no es la República. Yo les pido que no asocien la voluntad de nadie aquí con el período de Vichy”*.

²⁰⁸MORÁN, Rafael. Ob. Cit.

²⁰⁹Ibidem.

las autoridades pueden tomar durante el estado de emergencia. El artículo adoptado por la Asamblea Nacional establece que la extensión de dicho estado más allá de doce días solo podría ser autorizada por ley por un período máximo de cuatro meses. Sin embargo, el Senado redujo este período a tres meses tras la primera lectura²¹⁰.

De acuerdo con el diputado socialista, Patrick Mennucci, *“La constitutionnalisation de l'état d'urgence est une avancée incontestable pour notre démocratie, c'est l'encadrer pour qu'il ne soit jamais dévoyé”*²¹¹. Destacamos que el artículo referente al estado de emergencia fue aprobado rápidamente y sin grandes obstáculos. Sin embargo, este tuvo oposición de algunos diputados quienes entendieron que la medida constituía una amenaza importante a las libertades individuales.

A pesar de lo expuesto, después de los atentados del 13-N, Francia se mantiene en estado de emergencia hasta la actualidad. La posibilidad de realizar interrogatorios, allanamientos y detenciones sin el procedimiento legal correspondiente, sumado a la presencia permanente de militares en las calles genera un clima de miedo y paranoia. Estamos de acuerdo con Bigo en que, en este caso, estas medidas que refuerzan la seguridad generan una mayor sensación de inseguridad en la población francesa.

El 10 de febrero de 2016, la Asamblea Nacional francesa votó el proyecto de ley para la reforma de la Constitución. La votación de la Cámara Baja culminó con 317 votos a favor, 199 en contra y 51 abstenciones, de manera que el proyecto de reforma pasó al Senado, con poco más de los tres quintos necesarios para ser aprobado. En cuanto al apoyo de la ley por partido, 165 diputados de los 287 socialistas en el Parlamento estuvieron a favor de la medida. Respecto de LR, liderados por Sarkozy, 111 de los 196 diputados apoyaron la iniciativa.

De esta manera, el proyecto de ley fue aprobado por la Asamblea Nacional en primera lectura con enmiendas y modificaciones por el Senado el 22 de marzo del mismo año. Finalmente, luego de reunirse con los Presidentes del Senado y de la Asamblea Nacional, el Presidente François Hollande anunció el 30 de marzo de 2016 que el texto no sería aprobado, cerrando el debate de revisión constitucional.

²¹⁰*Vie Publique*. Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation. 2016. Consultado el 25 de noviembre, 2018. Disponible en <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-constitutionnelle-protection-nation.html>

²¹¹Le Parisien. Ob. Cit.

Traducción propia de la cita: *“La constitucionalización del estado de emergencia es un avance innegable para nuestra democracia, es supervisarla para que nunca esté equivocada”*.

El proyecto de reforma, en especial el artículo referente a la privación de nacionalidad para quienes cometan delitos graves contra la nación, se contradice con los valores fundacionales de la República: libertad, igualdad y fraternidad. De acuerdo con el diputado de UAI, Jean-Christophe Lagarde, la medida en cuestión es discriminatoria e inaceptable. *“À nos yeux, il ne peut pas y avoir dans notre Constitution d’inégalité entre les Français, il ne peut pas y avoir deux catégories de Français”²¹²*.

El pueblo francés se vio duramente golpeado y sensibilizado tras los dos ataques hacia su país en 2015, aquel contra Charlie Hebdo y los atentados en París. Frente a estos hechos, el Primer Ministro Valls declaró que *“Il n’y aura pas un moment de répit pour ceux qui s’attaquent aux valeurs de la République”²¹³* y que *“Les menaces vont durer: c’est une question de mois peut-être d’années. Les Français doivent être forts”²¹⁴*.

Este tipo de declaraciones fue recurrente en los tiempos posteriores a los ataques. La población se vio envuelta en un ambiente de tensión y temor, agravado por los discursos políticos referentes a nuevos ataques inminentes y la inseguridad extrema a la cual estaba sometido el país. En estos momentos, Valls anunció que la amenaza *“nunca ha sido tan elevada”²¹⁵*. A su vez, los políticos también hicieron referencia al dolor nacional frente a la muerte de ciudadanos inocentes en manos terroristas, lo cual sensibilizó aún más al pueblo.

Frente a los atentados terroristas varias figuras políticas se han referido en sus discursos a la necesidad de tomar medidas excepcionales para combatir las fuertes amenazas que sufre el Estado francés. Le Pen explicó que el pueblo necesitaba *“des réponses, claires et franches, soient enfin apportées pour stopper le développement*

²¹²LALLOY, Jean. Projet de loi constitutionnelle de protection de la nation. *Revue Politique et Parlementaire*. 2016. Consultado el 22 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.revuepolitique.fr/projet-de-loi-constitutionnelle-de-protection-de-nation/>

Traducción propia de la cita: *“Para nosotros no puede haber, en nuestra Constitución, desigualdad entre franceses, no puede haber dos categorías de franceses”*.

²¹³ALEMAGNA, Lilian; BRETTON, Laure. Manuel Valls: Nous sommes en guerre. *Liberation*. 2015. Consultado el 29 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.liberation.fr/france/2015/11/14/manuel-valls-nous-sommes-en-guerre_1413503

Traducción propia de la cita: *“No habrá un momento de respiro para aquellos que atacan los valores de la República.”*

²¹⁴Ibidem.

Traducción propia de la cita: *“Las amenazas durarán: puede ser cuestión de meses. Los franceses deben ser fuertes.”*

²¹⁵*El País*. Francia aprueba estado de emergencia. 2016. Consultado el 29 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.elpais.com.uy/mundo/francia-aprueba-emergencia.html>

*du fondamentalisme dans notre pays et pour mieux protéger la population face aux attentats terroristes que souhaitent commettre les islamistes*²¹⁶.

De acuerdo con la alcaldesa Hidalgo, la inestabilidad y temor tras los ataques causó, a través de los discursos políticos y de la propuesta de reforma constitucional, que los franceses consideraran aprobar una ley tan extrema que discriminaría entre sus ciudadanos, generando franceses de primera y de segunda clase.

Con las propuestas antes mencionadas se puede notar cómo el discurso de ciertos actores nacionalistas logró posicionar los asuntos de inmigración como una amenaza y, de esta manera, justificar la vulneración de derechos fundamentales tales como poseer la nacionalidad francesa. Se puede argumentar que alcanzar este tipo de leyes anti-inmigración es una de las intenciones del discurso que vincula los refugiados con la amenaza a la seguridad.

Además, teniendo en cuenta la teoría del *strategic act* de Balzacq, creemos que los sucesivos ataques terroristas crearon un contexto que permitió que el apoyo ciudadano fuera mayor del que podría esperarse en condiciones normales en una sociedad que se basa en los valores de igualdad, libertad y fraternidad. Por lo tanto, una sociedad vulnerable puede apoyar medidas que en otro momento se hubieran considerado inviables.

4.7. Ataque a París y consecuencias

El terrorismo del Islam ha tenido un papel protagónico en la esfera internacional en los últimos tiempos por la intrusión de grupos extremistas como el Estado Islámico (EI) que representan una peligrosa amenaza para Occidente.

A fines del 2014, el EI publicó un video denominado "*A message for France*"²¹⁷ donde beligerantes de origen francés llaman a musulmanes en Francia a protagonizar

²¹⁶LE PEN, Marine. *Attentats: Marine Le Pen présente l'analyse du Front National et ses propositions. Rassemblement National*. 2015. Consultado el 4 de diciembre, 2018. Disponible en <https://www.rassemblementnational.fr/conferences-de-presse/attentats-marine-le-pen-presente-lanalyse-du-front-national-et-ses-propositions-version-texte/>

Traducción propia de la cita: "*respuestas claras y francas para finalmente detener el desarrollo del fundamentalismo en nuestro país y proteger mejor a la población contra los ataques terroristas que los islamistas quieren cometer.*"

²¹⁷*The New York Times*. *In a Video, ISIS Fighters Call for Attacks in France*. 2014. Consultado el 16 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.nytimes.com/2014/11/21/world/europe/video-shows-french-isis-fighters-calling-for-attacks-in-france.html>

ataques en París y a unirse al grupo en Siria e Irak. El objetivo fue reclutar nuevos miembros e incentivar la violencia.

Posterior a dichas declaraciones, los ataques contra Francia comenzaron a surgir. El 7 de enero de 2015, atentaron contra el semanario progresista y satírico francés Charlie Hebdo. Esta revista ya había sido amenazada desde 2006, momento en el que comenzaron a realizar publicaciones contra Mahoma. Los jóvenes atacantes de nacionalidad francesa tenían certeza de que en ese mismo instante se estaba llevando a cabo la reunión semanal de los directivos. En nombre de Alá y anunciando “*una venganza*” por las ofensas contra Mahoma, embistieron a tiros a doce personas de los cuales, la gran mayoría, eran miembros de la firma.

A pesar de que los asaltantes eran miembros de Al-Qaeda, recibieron apoyo del EI. El gobierno de Hollande decretó estado de alerta por atentado, desplegando más de tres mil policías por las calles. El Presidente reconoció estar amenazados por el hecho de ser un *país de libertad*. Por su parte, Marine Le Pen sostuvo que fue “*un atentado terrorista cometido en nombre del islamismo radical*” y resultado de “*una guerra no declarada*” que enfrenta a los franceses con “*una ideología mortífera*”²¹⁸.

El año 2015 también fue protagonista de otros seis ataques en Francia que dejaron, aproximadamente, a 120 personas muertas y a más de 350 individuos heridos. Luego del ataque a la revista, se incrementaron los sistemas de seguridad permaneciendo en estado de alerta y aún más durante la realización de la XXI Conferencia sobre Cambio Climático en París. Los seis ataques se efectuaron en el Estadio de Francia, en el teatro *Bataclán*, en los bares *Le Petit Cambodge* y *Le Carillon*, en *La Casa Nostra*, en *La Belle Équipe* y en *Le Comptoir*.

El primero fue durante la noche del 13 de noviembre. Sucedió una consecución de explosiones en un bar cerca del Estadio de Francia donde Hollande presenciaba el partido de fútbol entre Alemania y Francia. Los atacantes acabaron con su propia vida mediante el uso de chalecos explosivos.

El segundo ataque fue en el teatro *Bataclán* durante un concierto de rock. Más de cuatro hombres armados con fusiles entraron a la sala y dispararon descontroladamente durante 15 minutos, ocasionando la muerte de aproximadamente 80 personas. Al grito de “*¡Alá es grande!*” tomaron como rehenes a unas 120 víctimas.

²¹⁸Ibidem.

Al mismo tiempo, ocurrieron tiroteos en el restaurante *Le Petit Cambodge*, *La Casa Nostra*, *La Belle Équipe* y *Le Comptoir Voltaire* que resultaron en otras 38 personas fallecidas. Todos los ataques fueron reivindicados por EI que en sus declaraciones demuestran un claro odio hacia los valores occidentales.

Las minorías asociadas con los responsables de las agresiones (como los inmigrantes y los musulmanes en Francia) fueron los que pagaron las consecuencias. Sin embargo, como desarrollamos en el subcapítulo 4.4.2., el Presidente buscó que no se culpara a estos grupos minoritarios por lo sucedido y en su discurso mantuvo su apoyo a que Francia continuara recibiendo refugiados.

Luego de los atentados, Francia declaró estado de emergencia para justificar, principalmente, las inspecciones fronterizas. Se introdujeron controles en las fronteras con España, Suiza, Bélgica, Italia, Alemania y Luxemburgo²¹⁹.

El FN criticó la ineptitud del gobierno de turno para detener al EI y exigió una mejor respuesta. En sus declaraciones pretendía el establecimiento de nuevas normas, medidas y políticas para luchar contra la amenaza terrorista del Islam a través de una restricción de la inmigración. En el discurso de este partido político se puede ver claramente cómo la inmigración fue securitizada: relacionar a los inmigrantes y solicitantes de asilo con los problemas de seguridad de Francia justifica su accionar en busca de medidas contrarias a los derechos de estas personas, proclamados en las leyes francesas.

A las pocas semanas del atentado, Le Pen publicaba en su cuenta de Twitter fotos de atrocidades llevadas a cabo por el EI²²⁰. Esto se explica porque el discurso no se crea solo con palabras; las imágenes pueden ser aún más eficaces en generar miedo en la población y aumentar la percepción de amenaza. Lo expresado anteriormente puede vincularse con la teoría de Thierry Balzacq expuesta en el capítulo 1.5. Este autor expresa que la securitización depende del contexto. En este caso, el *strategic act* implicó tomar la inseguridad que la gente estaba sintiendo por los sucesivos ataques terroristas y utilizarla para crear un sentimiento de amenaza. De esta manera, los partidos xenófobos justificaban sus propuestas contra los inmigrantes y la libre circulación.

²¹⁹ARANGO, Joaquín, et al. *El año de los refugiados*. Anuario CIDOB de la Inmigración nueva época 2015- 2016. Barcelona. 2016. Pág. 68.

²²⁰VALDERRAMA, María D. Le Pen publica fotos de asesinatos del Estado Islámico en su cuenta de Twitter. *El Mundo*. 2015. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2015/12/16/56719f6c22601d393f8b4615.html>

De esta forma, es evidente que los atentados se convirtieron en las principales causas para la generación de cambios en los discursos oficiales de los partidos. Para el FN, fue el tema principal y de mayor urgencia debido a que, según ellos, la identidad y seguridad francesa estaban en peligro. Como fue analizado anteriormente, los discursos de la ultraderecha se han nutrido de estos acontecimientos y han representado de forma exitosa la inmigración como un asunto de seguridad.

4.8. Opinión pública frente a la presencia de asilados

Es evidente que la sensibilidad de los europeos frente a la crisis migratoria varía de forma rotunda entre los distintos Estados y también lo hace entre los simpatizantes de izquierda y derecha.

Luego de los ataques terroristas, el contexto cambió estrepitosamente. Francia se convirtió en uno de los países más reticentes a la recepción de migrantes y esto se vio reflejado en la propuesta de fuertes medidas para impedir su llegada a través del fortalecimiento de las fronteras. Además, se posiciona en último lugar al momento de invertir en planes de recepción y ayuda para los refugiados. Asimismo, defienden la intromisión militar en Siria.

La opinión pública de países como Alemania, Italia, España, Francia y Reino Unido frente a las cuotas de repartición de los refugiados varía. Aquellos Estados que reciben más inmigrantes son los que apoyan dicho reparto²²¹: Un 79% de la población alemana y un 77% de la italiana se manifestaron a favor de las cuotas. Mientras tanto, España lo hace con un 67% y, en última instancia, se encuentran los menos partidarios, Francia y Reino Unido, con un nivel de apoyo de 46% y 44%, respectivamente.

Por otra parte, el miedo a que se filtren terroristas entre las masas de refugiados es mayor en la población holandesa, con un 85% de aprobación, mientras que en Francia y España se sostiene en un 69%²²².

Se puede notar cómo los atentados en París han influenciado negativamente en el ya muy complejo y dificultoso proceso de distribución de acogida de los refugiados por toda Europa. Dichos eventos lograron fortalecer a aquellos gobernantes que se

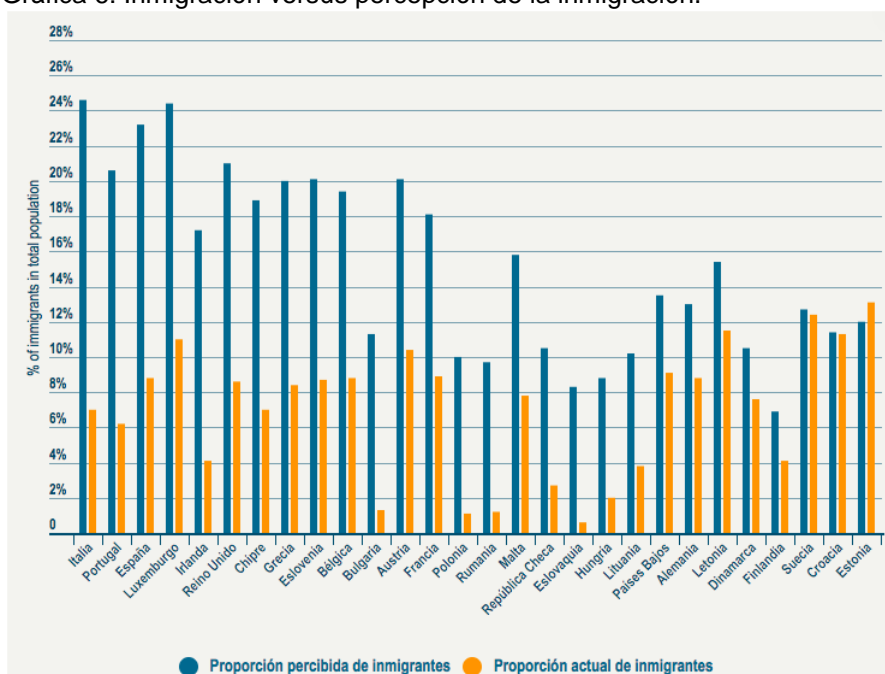
²²¹YÁRNOZ, Carlos. Los franceses son los más reacios de Europa Occidental a acoger refugiados. *El País*. 2015. Consultado el 16 de noviembre de 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2015/10/27/actualidad/1445962567_466740.html

²²²Ibidem.

mostraban reacios a la recepción de solicitantes de asilo e incluso han plantado el miedo en muchos otros más. Algunos socios comunitarios insisten en no asociar a los refugiados con los terroristas ya que los primeros se encuentran en una situación extrema al verse enfrentados a la necesidad de escapar para salvar su vida. Sin embargo, Konrad Szymankysy, Ministro polaco de Asuntos Europeos, ha estipulado que solamente aceptarán a los refugiados en caso de que tengan firmes garantías de seguridad.

Resulta pertinente destacar la siguiente gráfica que muestra las diferencias entre las percepciones de los individuos y los porcentajes reales respecto a la inmigración total en la UE.

Gráfica 6: Inmigración versus percepción de la inmigración.



Fuente: EUROBAROMETER. Inmigración versus percepciones de la inmigración. Eurostat. 2018. Consultado el 20 de noviembre, 2018 Disponible en https://infogram.com/inmigracion-versus-percepciones-de-la-inmigracion-1hmr6gylp5rz6nl?fbclid=IwAR00IQ-2IfQq8YIzrD8hdP1RxP9xgA_QUQGCr3ZUINNB6vMx6WGRiU0fVFQ

El análisis gráfico da cuenta de que en la mayoría de los Estados la proporción percibida de inmigrantes es ampliamente superior a la proporción actual de inmigrantes. La excepción la constituye Estonia en tanto es el único país en el que el número actual de inmigrantes supera la percepción de su población. Asimismo, en países como Suecia y Croacia, la diferencia entre ambas variables es mínima.

No obstante, en lo concerniente a Francia, la brecha es amplia. La opinión pública (18.1%) es prácticamente el doble que la tasa efectiva de inmigrantes (8.9%). De ello

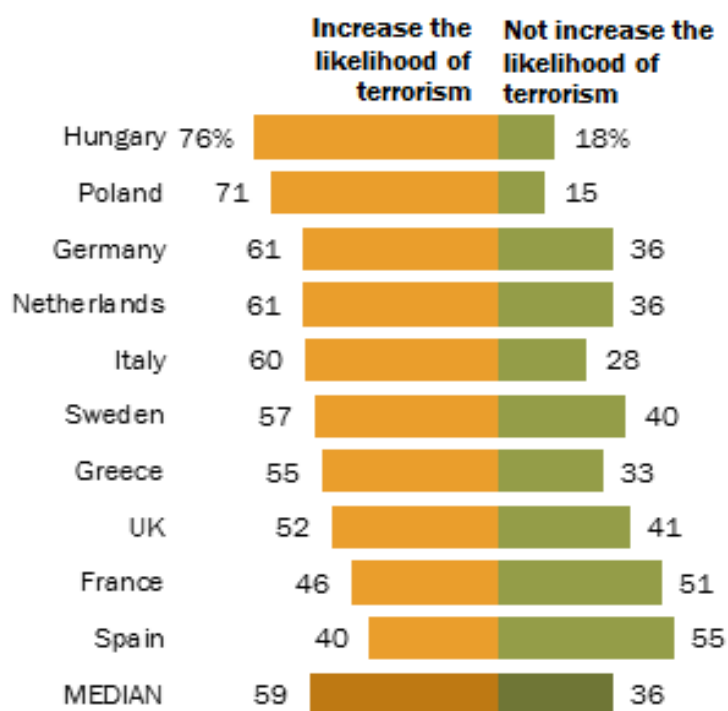
se puede inferir que, tanto en Francia como en el resto de Europa, los ciudadanos tienden a pensar que el número de inmigrantes total es elevado cuando, en la práctica, esto no se condice con las cifras reales. Una de las aristas que influyen en la mencionada situación es el estereotipo negativo que se le suele adjudicar a los inmigrantes al asociarlos con una potencial amenaza a la seguridad nacional de los Estados. Como expresamos en el capítulo 1.5, esto es el resultado del *speech act*, es decir, del discurso nacionalista que hace una vinculación sin fundamentos entre los refugiados y los ataques terroristas.

Dicho discurso securitario logró también que, en promedio, un 59% de la población de la UE le tema a la llegada de refugiados entendiendo que estos implican una amenaza para la seguridad de Europa. En Francia, un 46% de la población asocia a los refugiados con el aumento del terrorismo doméstico. Esto se puede observar en la siguiente gráfica.

Gráfica 7: Percepción europea respecto al aumento del terrorismo debido a la presencia de refugiados.

Many Europeans concerned refugees will increase domestic terrorism

Refugees will __ in our country



Fuente: *Pew Research Center*. Many Europeans concerned refugees will increase domestic terrorism. 2016. Consultado el 1 de febrero, 2018. Disponible en http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/16/european-opinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/refugees_1/

5. Conclusiones

La agudización de los conflictos en Medio Oriente entre los años 2011 y 2016 generó la mayor ola de inmigrantes desde la Segunda Guerra Mundial. Como desarrollamos a lo largo del trabajo, la crisis en Siria y la Primavera Árabe pusieron en evidencia las ineficiencias del sistema de asilo de la UE y la falta de solidaridad de muchos de los países europeos. Estos son los problemas que justifican el debate actual y las reformas del Reglamento de Dublín.

Creemos que la pregunta general presentada al inicio de la investigación fue contestada a lo largo de la misma. Afirmamos que las políticas domésticas y los intereses nacionales inciden en el cumplimiento del actual Reglamento de Dublín III. El gobierno alemán, liderado por Ángela Merkel, tiene políticas pro refugiados que influyen positivamente en el respeto del sistema de asilo de la UE. A diferencia de otros gobiernos europeos, la voluntad política de las autoridades alemanas logró que este país acogiera al 60% de los refugiados que ingresaron al continente europeo en 2015. Sin embargo, las políticas domésticas francesas llevadas a cabo en los últimos gobiernos han influenciado de manera negativa en el cumplimiento de la normativa, así como en la mala percepción de la población con respecto a los inmigrantes. Esto pudo demostrarse con lo expuesto en el subcapítulo 4.4., donde probamos que tanto los dos gobiernos del período estudiado como el actual han llevado adelante políticas que no solo atentan contra los derechos de los inmigrantes sino también contra los principios europeos.

La influencia de las políticas domésticas y de los intereses nacionales también se puede observar en las cifras expuestas en la Tabla 1. Creemos que el cambio porcentual de solo 2% en Malta durante el período estudiado refleja sus políticas disuasivas contra los inmigrantes mientras que aquel de Alemania es de 1300%.

Asimismo, el estudio confirma la hipótesis de que en la UE existe una tendencia general a percibir a los asilados como un problema de seguridad, comprobado con las gráficas expuestas en el subcapítulo 4.8. Europa es un continente que ha estado ligado históricamente a los movimientos migratorios. Especialmente en los períodos de guerra, los europeos emigraron a todas partes del mundo y tuvieron una nueva oportunidad de rehacer su vida dignamente. ¿Cómo es posible que ahora presenten a los inmigrantes como criminales o invasores para no recibirlos?

Consideramos que esto es el resultado del discurso securitista promovido en los últimos años por líderes políticos europeos. Así como establece la teoría del *strategic act* de Balzacq, estos fueron más exitosos en situaciones en que la población se encontraba sensible por los atentados terroristas. Uno de los ejemplos más claros de las consecuencias de dicho discurso en la UE es la salida del Reino Unido del bloque luego de los ataques terroristas en países vecinos como Francia y Bélgica en 2016. La campaña a favor de dejar la UE tuvo como protagonista el tema migratorio.

El referido discurso también puso en duda la utilidad del Espacio Schengen al proponer el cierre de fronteras internas de la UE para garantizar *mayor seguridad* a los Estados. Los atentados terroristas fueron una herramienta que emplearon algunas autoridades europeas para tener control, al menos temporalmente, de sus fronteras nacionales. En este contexto, los Estados europeos tienen cada vez menos voluntad de delegar su seguridad nacional en manos de la comunidad.

En cuanto al caso de estudio, comprobamos que en Francia los intereses nacionales han dificultado el cumplimiento de la normativa de asilo europea entre los años 2011 y 2016. Entendemos que las leyes anti-inmigración llevadas a cabo por los Presidentes franceses en el período, especialmente por Sarkozy, buscaron preservar la identidad cultural, homogeneidad social, tradición nacional, orden público, mercado laboral y estabilidad doméstica de Francia, sin contemplar los derechos de los refugiados.

Dichas leyes reflejan un sentimiento xenófobo de una parte de la sociedad con un tinte hipócrita en lo concerniente a los valores con los que, en teoría, se identifican. Teniendo en cuenta el lema de la Constitución de la República Francesa "*Liberté, Égalité, Fraternité*", es curioso el hecho de que hasta el 2018 estuviera prohibido por ley que los ciudadanos ayudaran a los refugiados y que se haya estado muy cerca de aprobar una ley que clasificaría a los franceses como de primera y de segunda clase.

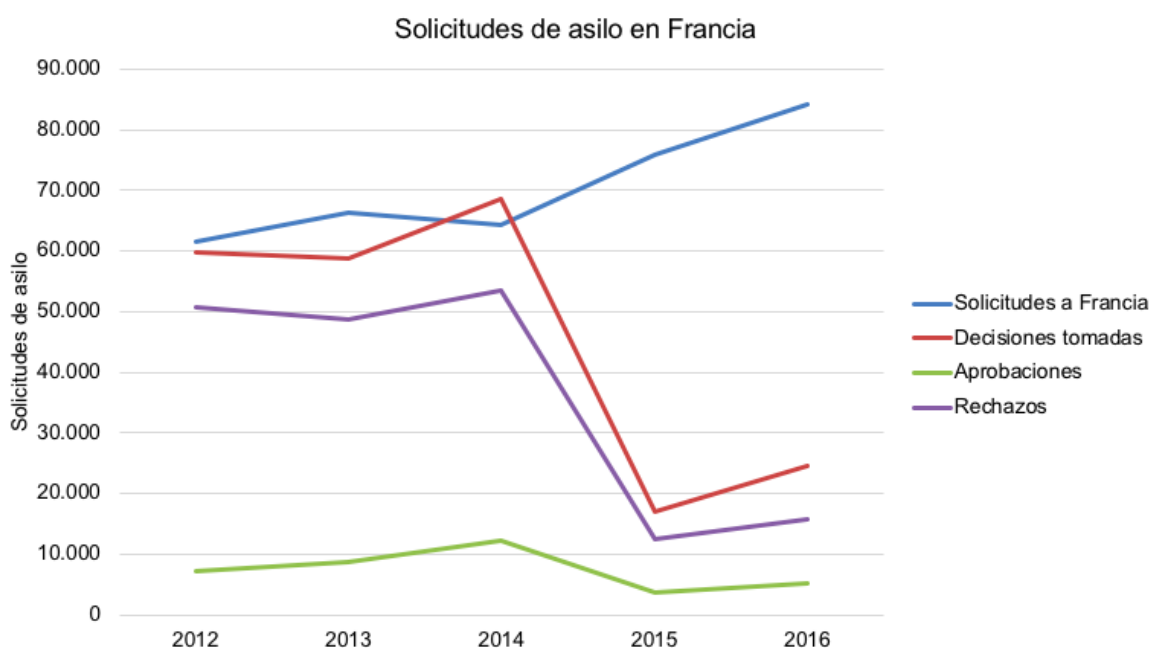
Percibimos inconsistencia entre los tratados internacionales a los que Francia está comprometida -sobre derechos humanos, refugio, asilo e inmigración- y las leyes nacionales, expuestas anteriormente. A su vez, dichos compromisos globales se contradicen con la cruda realidad que viven las personas que no son "*de souche*".

A partir del testimonio de Carr, se vislumbran las dificultades que enfrentan los inmigrantes para llegar al continente europeo, ya sea por vía terrestre o marítima. Además, en la mayoría de los centros de acogida, tanto en Francia como en muchos de los países de la UE, los refugiados se ven expuestos a condiciones de vida

deplorables. La incertidumbre generada por la larga espera para la resolución de su solicitud -que en Francia puede extenderse hasta 18 meses²²³-, sumado a frecuentes abusos, violaciones, torturas y detenciones, genera en los refugiados un deterioro de su integridad física y mental. Asimismo, generalmente tienen una mala alimentación y falta de asistencia médica, abrigo y de una infraestructura adecuada para vivir. Frente a estas dificultades, creemos que es inhumano negar asistencia a los refugiados que solo buscan un futuro mejor.

Esta es la situación en la que vive la gran mayoría de los solicitantes de asilo en Francia debido a que el porcentaje de aprobaciones por año es muy bajo. Por ejemplo, en 2015, a menos del 5% de ellos les fue otorgado el estatus de asilado²²⁴. Además, el número de decisiones tomadas con respecto a las demandas de asilo bajó de manera abrupta desde 2014, a pesar de que durante el período estudiado la cantidad de estas solicitudes aumentó de forma gradual en Francia. Esto se puede observar en la siguiente gráfica.

Gráfica 8: Solicitudes de asilo en Francia, 2012 – 2016.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Tabla 1 y Anexo 12.

Lo expuesto anteriormente implica que existe un alto porcentaje de solicitudes que no son resueltas. Por ejemplo, en 2015 la brecha entre solicitudes y decisiones alcanzó

²²³Forum Réfugiés. Regular Procedure. *Asylum in Europe*. S/D. Consultado el 01 de febrero, 2018. Disponible en https://www.asylumineurope.org/reports/country/france/asylum-procedure/procedures/regular-procedure#footnote4_s2ebmt2

²²⁴Cálculo propio en base a datos expuestos en Tabla 1 y Anexo 12.

un total de 58.725 demandas. Para tomar dimensión de esta cifra, es una vez y media más que la población actual de Liechtenstein (38.416)²²⁵.

En nuestra opinión, la brecha puede explicarse, principalmente, por el intento de algunos Estados de eximirse de la responsabilidad de estudiar dichas demandas, generando miles de “*refugiados en órbita*”. El elevado número de solicitudes ha derivado en un sistema colapsado, el que entendemos no se encuentra preparado para analizar los casos particulares de un gran flujo de personas. Es en este momento crítico que los inmigrantes pasan a ser números en vez de personas a los ojos de muchas autoridades europeas.

Como expusimos en el subcapítulo 3.1., creemos que la ineficiencia del sistema de asilo en la UE es causa y consecuencia de la crisis de refugiados. Su gestión no va a poder mejorar hasta que se modifique el Reglamento de Dublín III. A nuestro entender, este genera una carga excesiva sobre los países con fronteras externas, no está diseñado para afrontar crisis de tal magnitud como la actual, no asegura la distribución de responsabilidades entre los Estados de la UE y no presenta mecanismos coercitivos que presionen a los Estados a cumplir sus compromisos. Los esfuerzos, el presupuesto y los recursos destinados a gestionar la crisis no han sido suficientes para responder adecuadamente a los problemas migratorios. Además, dado que no se utiliza la jerarquía de criterios con frecuencia, el primer país de llegada es el encargado de la solicitud. Esto no toma en cuenta las prioridades de los solicitantes ni tampoco la capacidad de los países con fronteras externas de estudiar dichas demandas, generando que estos últimos se vean desbordados. En los Estados fronterizos como Grecia, Malta e Italia los refugiados pueden permanecer durante años en un limbo legal sin poder ser miembros productivos de la sociedad.

Suponemos que el Reglamento de Dublín fue planeado para una situación en la cual a los inmigrantes les fuese indiferente presentar su solicitud en cualquier país de la UE, pero la realidad es otra. Las políticas nacionales guían la ruta de los inmigrantes en tanto influyen en la decisión de a qué Estado presentar su solicitud en primera instancia. Es así que el sistema se da en un contexto diferente al planeado, causando aún más ineficiencia. Por ejemplo, en Francia el hecho de que los asilados puedan trabajar es una política positiva que puede atraer flujos a dicho país. Sin embargo, las políticas negativas –como la ley aprobada en 2018 por Hungría que prohibió la ayuda

²²⁵ *Countrymeters*. Población de Liechtenstein. 2018. Consultado el 01 de febrero, 2018. Disponible en <https://countrymeters.info/es/Liechtenstein>

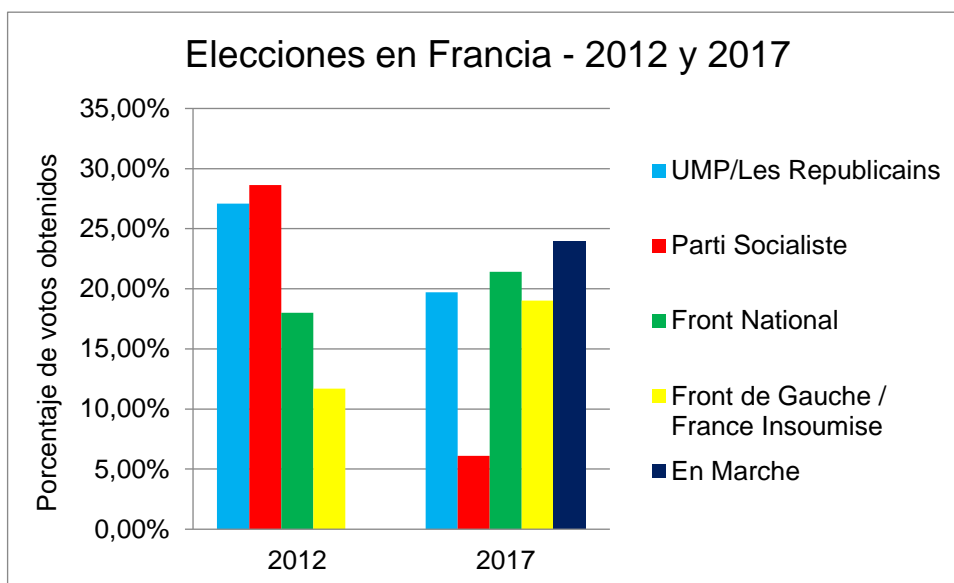
de los ciudadanos a los inmigrantes²²⁶, similar a la recientemente derogada por el gobierno francés– desestimulan la llegada de refugiados a esos países. Incluso, de acuerdo con Carr, algunos oficiales europeos han reconocido que llevan a cabo prácticas de disuasión para enviar un mensaje directo a quienes consideren presentar solicitudes de asilo en sus puertas.

Otro aspecto que dificulta el cumplimiento del reglamento son los efectos del discurso securitario a través del cual se relaciona a los inmigrantes con los atentados terroristas que suceden en Europa, especialmente desde el año 2015. A través de nuestro estudio de caso comprobamos que el marco teórico se ajusta a la perfección en Francia y es una buena explicación para entender el apoyo repentino a partidos políticos no tradicionales con ideas extremistas.

En la siguiente gráfica se observa un crecimiento inusual en los partidos de extrema izquierda y ultra derecha en la primera vuelta electoral de los años 2012 y 2017. El aumento del apoyo a este último partido le permitió llegar a ballottage por primera vez en su historia con 33,9% de votos en 2017. Marine Le Pen, líder del FN, se caracterizó por basar su campaña política en un discurso securitario que ganó más resonancia en el público debido al contexto de vulnerabilidad en que se encontraba la sociedad francesa. A pesar de que Le Pen ha mantenido el tradicional discurso anti-inmigración del FN (*speech act*), no fue hasta después de los ataques terroristas que pudo conseguir mayor apoyo. Esto demuestra la importancia del contexto que sostiene Balzacq en su teoría del *strategic act*, con el cual coincidimos plenamente.

²²⁶*La Vanguardia*. Hungría aprueba una ley para castigar con prisión a quienes ayuden a los inmigrantes. 2018. Consultado el 01 de febrero, 2018. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180620/45291145382/hungria-ley-refugiados-viktor-orban.html>

Gráfica 9: Elecciones en Francia, 2012 – 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a datos y fuentes presentadas a lo largo del trabajo.

De acuerdo con las ideas del FN, los ataques terroristas son consecuencia de la llegada de refugiados a Francia y, por lo tanto, se los debe expulsar para terminar con el terrorismo. En un discurso de la líder del FN luego de los atentados de 2015 se puede observar claramente la securitización de la migración. Entre otras cosas, Le Pen expresó que Francia debía *“Expulser les étrangers qui prêchent la haine sur notre sol ainsi que les clandestins qui n’ont rien à y faire”*²²⁷. Sin embargo, la realidad muestra que los ataques terroristas fueron llevados a cabo, en su mayoría, por europeos. De esta manera se percibe cómo un problema social -la llegada de miles de refugiados que huyen de la guerra- es transformado en una amenaza y, de esta forma, justifican acciones como cierre de fronteras, estado de emergencia y expulsión de refugiados, que violan el espíritu de los principios de la UE. En otras circunstancias, creemos que esto hubiera sido impensado en la sociedad francesa. Además, el FN plantea la posibilidad extrema de un *“Frexit”*, siguiendo el ejemplo del *Brexit*.

La insistencia en que muchos solicitantes de asilo no son verdaderos refugiados sino terroristas se ha convertido en una justificación para evadir las obligaciones morales y jurídicas del Estado francés. Los políticos, medios de comunicación y la opinión pública comparten responsabilidades por la creación de un clima de miedo, hostilidad y discriminación que dificulta una respuesta eficaz a los desafíos migratorios del

²²⁷ Marine Le Pen – Discurso tras ataques París nov. 2015. En Youtube. Consultado el 02 de febrero, 2018. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=KbeYrl2eX4E>
Traducción propia de la cita: *“Expulsar a los extranjeros que impulsan el odio en nuestro suelo, así como a los ilegales que no tienen nada que hacer aquí”*.

presente siglo. Además, la presencia de los militares en la vía pública profundiza el sentimiento de inseguridad y alerta por posibles amenazas.

No solo el partido de ultra derecha francés ha utilizado este discurso para lograr apoyo político. A lo largo del trabajo pudimos estudiar también las acciones del *Front de Gauche*, *France Insoumise*, *Les Republicains*, *En Marche* y *Parti Socialiste* y observamos que, en mayor o menor medida, todos recurrieron a una estrategia securitista. Opinamos que, durante el período de estudio, el mejor ejemplo de esto fue la consideración de la Ley de *Protection de la Nation* por parte del gobierno socialista de Hollande. De acuerdo a lo expresado en el subcapítulo 4.6., como resultado del discurso securitario se evaluó incluso un cambio en la Constitución para despojar de la nacionalidad a personas consideradas una *amenaza a la seguridad*. Asimismo, la securitización también puede observarse en el incumplimiento de la cuota acordada por la UE y en el descenso del número de refugiados aceptados luego de los atentados. A pesar de que muchos políticos hacen creer a la población que Francia es uno de los más perjudicados por la crisis de refugiados, la realidad es que, como demostramos en el subcapítulo 4.2., está lejos de serlo. De esta manera, afirmamos que las estadísticas son ignoradas o incluso *maquilladas* por los movimientos anti-inmigración para reforzar su discurso.

Nunca imaginamos que un país como Francia -uno de los primeros Estado-Nación del mundo, país fundador de la UE y protagonista en el Sistema Internacional– se desvíe, por acción u omisión, de la defensa de los derechos humanos básicos. Nos sorprende que este Estado, pilar político y económico de la UE, esencial para la existencia del bloque, se pueda escapar de sus responsabilidades comunitarias y salga impune de sus violaciones a las leyes internacionales. Consideramos que esta sorpresa se debe a que Francia se presenta al mundo como un país respetuoso e impulsor del derecho internacional, de los derechos humanos y de los valores comunitarios de la UE. A pesar de que durante el período estudiado se pudieron observar algunos discursos a favor de los inmigrantes, creemos que estos desvían la atención de la verdadera realidad nacional. Al investigar en profundidad el caso francés pudimos ver que las acciones que afectaron negativamente a los inmigrantes fueron más que aquellas que influenciaron de manera positiva.

Las fallas del sistema de asilo en la UE han incentivado nuevas propuestas legislativas de la Comisión para adaptarlo a las exigencias actuales. Entre ellas se encuentran modificar las tres Directivas del SECA, reforzar el Reglamento Eurodac, crear una

Agencia de Asilo de pleno derecho y un marco de reasentamiento permanente de la UE²²⁸. Entendemos que es necesaria una reforma abarcativa de todos los aspectos del sistema ya que reformar solo el Reglamento de Dublín no parece ser suficiente.

Como establecimos en el subcapítulo 3.2., existe un proyecto de ley para reformar el Reglamento de Dublín. Consideramos, sin embargo, que este no modifica algunos de los puntos débiles del anterior. La verificación de admisibilidad de las solicitudes sigue cargando a los países con fronteras externas, no cambia la jerarquía de criterios a pesar de que los mismos no se aplican en la mayoría de los casos y sigue sin establecer medidas coercitivas serias en caso de incumplimiento. Creemos que el mecanismo corrector que considera aspectos como el PBI y la población nacional de los países -comparable con el sistema de cuotas- podría aliviar la presión sobre los Estados con fronteras externas. No obstante, el reglamento no especifica consecuencias en caso de que los Estados no estudien la cantidad de solicitudes correspondientes.

Pese a que dispone la posibilidad de una multa económica en caso de que un país se niegue a estudiar una solicitud asignada, consideramos que es necesario establecer consecuencias de manera de asegurar que los Estados acepten la responsabilidad del pago. De esta manera, la normativa tendría mayor fuerza legal y sería más difícil que los Estados rechacen el estudio de las solicitudes que le corresponden.

Considerando la ausencia de mecanismos coercitivos necesarios para garantizar el cumplimiento de la normativa de asilo, la nueva Agencia de Asilo de la UE debería actuar como un organismo de contralor que pueda denunciar y castigar las infracciones de los países con respecto a estos asuntos. Además, a pesar de que entendemos que Eurodac es una de las herramientas fundamentales del sistema, podría complementarse con un sistema biométrico ocular para aquellos casos en los cuales las huellas dactilares no sean legibles.

La externalización de las fronteras es otro instrumento positivo para aliviar la carga de los Estados con fronteras externas y evitar más muertes en la travesía hacia Europa. El acuerdo de Turquía de 2016 es un claro ejemplo de esta herramienta que logró reducir drásticamente la cantidad de solicitudes de asilo. Sin embargo, pueden ser considerados como un recurso legal para evitar responsabilidades frente a la

²²⁸ Consejo Europeo. Reforma de las normas de la UE en materia de asilo. 2018. Consultado el 18 de febrero, 2019. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/ceas-reform/>

crisis, vulnerando diversos tratados firmados por la UE. Por ejemplo, el mencionado acuerdo viola el Convenio Europeo de Derechos Humanos al expulsar colectivamente a los inmigrantes y no respeta el principio de no devolución establecido en la Convención de Ginebra. De todos modos, comprendemos la complejidad de la crisis y la dificultad que enfrentan las autoridades para consensuar decisiones en la materia. Teniendo en cuenta la creciente asociación entre terrorismo y asilados, así como el elevado costo económico de acogerlos, existe cada vez menor voluntad popular de recibirlos. Creemos que si los flujos se prolongan y los actos terroristas continúan, eventualmente la población buscará cerrar las puertas de Europa.

Por este motivo, la asistencia directa en los conflictos que derivan en los flujos migratorios sería una manera de atacar el problema de raíz y, de esta forma, evitar el colapso del sistema de asilo europeo. El involucramiento en las cuestiones de otros países genera, sin embargo, posiciones encontradas entre los países miembros de la UE.

A pesar de que lo más crítico de la crisis parece haber terminado, es esencial reforzar el sistema de asilo para afrontar de un modo más eficiente futuros conflictos que puedan resultar en un nuevo colapso del sistema. La historia muestra que las personas van a continuar emigrando hacia los lugares donde vean mejores oportunidades y la UE debe estar preparada para estos nuevos desafíos.

Bibliografía

- ABC. Hollande: Francia recibirá “24.000 refugiados” en los dos próximos años. 2015. Consultado el 12 de noviembre, 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/internacionales/hollande-francia-recibira-24000-refugiados-en-los-dos-proximos-anos-1405399.html>
- ABELLAN, Lucía. Los atentados ensombrecen la acogida de asilados. *El País*. 2015. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2015/11/17/actualidad/1447796318_246491.html
- ABRAHAMSEN, Rita. Blair's Africa: The Politics of Securitization and Fear. *Alternatives: Global, Local, Political*. 2005. Vol. 30, No. 1. Consultado el 30 de mayo, 2018. Disponible en http://www.jstor.org.proxy.timbo.org.uy:443/stable/40645148?Search=yes&resultItemClick=true&searchText=huysmans&searchText=securitization&searchUri=%2Faction%2FdoBasicSearch%3FQuery%3Dhuysmans%2Bsecuritization&refregid=search%3A25ba687009e4664f585bdf10789fa96a&seq=3#page_scan_tab_contents
- ACNUR. ¿Cuál es el origen de la figura del asilo? 2016. Consultado el 22 de abril, 2018. Disponible en <https://eacnur.org/blog/origen-la-figura-del-asilo/>
- ACNUR. Asilo: definición y características básicas. 2016. Consultado el 10 de setiembre, 2018. Disponible en <https://eacnur.org/blog/asilo-definicion-caracteristicas-basicas/>
- ACNUR. El Asilo en la historia. Consultado el 22 de abril, 2018. Disponible en <http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/el-asilo-en-la-historia/>
- ACNUR. La protección internacional de refugiados en las Américas. Quito. 2011. Consultado el 30 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8340.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8340>
- ACNUR. Nota informativa del ACNUR sobre las prácticas nacionales en la aplicación del artículo 3. 2 del Reglamento Dublín II, en particular en el contexto de las propuestas de traslado a Grecia. 2010. Consultado el 5 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8147.pdf>
- ACNUR. Note on Non-Refoulement (Submitted by the High Commissioner). 1977. Consultado el 18 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68ccd10/note-non-refoulement-submitted-high-commissioner.html>
- ACNUR. Principio de no devolución. 2001. Consultado el 17 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/01151.pdf>
- ACNUR. Tendencias de Asilo 2012. 2013. Consultado el 22 de abril, 2018. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9125.pdf>
- Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. “Manual de Derecho Europeo sobre asilo, fronteras e inmigración” 2011. Consultado el 20 de abril, 2018]. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=ES>
- ALEMAGNA, Lilian; BRETTON, Laure. Manuel Valls: Nous sommes en guerre. *Liberation*. 2015. Consultado el 29 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.liberation.fr/france/2015/11/14/manuel-valls-nous-sommes-en-guerre_1413503
- *Amnistía Internacional*. El coste humano de la Fortaleza Europea. 2014. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/eur050012014es.pdf>
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. Le projet de loi asile et immigration adopté. 2018. Consultado el 22 de setiembre, 2018. *Amnistía Internacional*. Disponible en <https://www.amnesty.fr/refugies-et-migrants/actualites/le-projet-de-loi-asile-et-immigration-adopte>
- ARANGO, Joaquín, et al. *El año de los refugiados*. Anuario CIDOB de la Inmigración nueva época 2015- 2016. Barcelona. 2016.
- ARDD-LEGAL AID. The Arab Spring's Refugee Crisis. S/D. Consultado el 11 de setiembre, 2018. Disponible en https://ardd-jo.org/sites/default/files/resource-files/the_arab_springs_refugee_crisis.pdf

- AVIGNOLO, María Laura. Polémico proyecto: Francia debate el quite de nacionalidad a condenados por terrorismo. *El Clarín*. 2015. Consultado el 23 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.clarin.com/mundo/francia-debate-nacionalidad-condenados-terrorismo_0_NkpoKRatx.html
- BAELE, Stéphane J. THOMSON, Catarina P. An Experimental Agenda for Securitization Theory. *International Studies Review*. 2017. Vol 19, pág 646-666. Consultado el 11 de abril, 2018. Disponible en <https://academic.oup.com/isr/article/19/4/646/3884515>
- BALZACQ, Therry. The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. *European Journal of International Relations*. 2005. Consultado el 28 de mayo, 2018. Disponible en http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2014/08/Balzacq_three-faces-of-securitization.pdf
- BARIGAZZI, Jacopo. EU aims to stop 'asylum shopping'. *Político*. 2016. Consultado el 30 de octubre, 2018. Disponible en <https://www.politico.eu/article/eu-aims-to-stop-asylum-shopping-refugee-crisis/>
- BASSETS, Marc. Macron endurece la política migratoria con más controles y expulsiones. *El País*. 2017. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2017/12/27/actualidad/1514396921_475245.html
- BBC. Cómo los ataques de París pueden afectar a los refugiados en Europa. *BBC*. 2015. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151115_cronica_ataques_paris_refugiados_fronteras_francia_lb
- BERDAH, Arthur. Pour Mélenchon, accueillir les réfugiés, n'est pas la réponse au problème. *Le Figaro*. 2015. Consultado el 2 de enero, 2019. Disponible en <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2015/09/11/25001-20150911ARTFIG00089-pour-melenchon-accueillir-les-refugies-n-est-pas-la-reponse-au-probleme.php>
- BIGO, D. (2014) "The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy - border guards/police - database analysts" *Security Dialogue* Vol. 45(3) pp. 209-225 (London: Sage Publications)
- BOUCHET-PETERSEN, Jonathan. Droit d'asile : l'UMP envisage un nouveau tour de vis. *Libération*. 2011. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.liberation.fr/france/2011/09/05/droit-d-asile-l-ump-envisage-un-nouveau-tour-de-vis_759124
- BOURBEAU, Philippe. The securitization of migration: a study of movement and order. 2011. Consultado el 30 de mayo, 2018. Disponible en https://books.google.com.uy/books?id=PdPUr_FgL0cC&pg=PA49&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false
- BRIANCON, Pierre. Hollande's refugee policy divides French right. *Político*. 2015. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.politico.eu/article/europe-refugee-crisis-hollande-refugee-policy-divides-french-right-paris/>
- CACHÓN, Lorenzo. *Inmigración y conflictos en Europa*. Barcelona. Hacer Editorial. 2011.
- ÇAKMAK C., USTAOGU M. Introduction. In: *Post-Conflict Syrian State and Nation Building: Economic and Political Development*. New York. Palgrave Pivot, 2015. Consultado el 12 de setiembre, 2018. Disponible en https://link.springer.com.proxy.timbo.org.uy:88/chapter/10.1057/9781137538857_1
- CARR, Matthew. *Fortress Europe. Inside the War Against Immigration*. Londres. Hurst & Company. 2015.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Parlamento Europeo*. 2000. Consultado el 23 de setiembre, 2018. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf
- CERVELL, María José. La UE ante el lado más oscuro de la Primavera Árabe (Libia y Siria). *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2014. Consultado el 10 de setiembre, 2018. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEE030-2014_UE_PrimaveraArabe_MJoseCervell.pdf
- CHEFUH, Clifford. Securitization of immigration and asylum in France. *Cyprus International University*. 2015. Consultado el 11 de noviembre, 2018. Disponible en http://www.academia.edu/11237133/SECURITIZATION_OF_IMMIGRATION_AND_ASYLUM_IN_FRANCE

- CHOU, Meng-Hsuan; BAYGERT, Nicolas. The 2006 French Immigration and Integration Law: Europeanisation or Nicolas Sarkozy's Presidential Keystone? *Compas*. 2007. Consultado el 11 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/WP-2007-045-Meng-Hsuan-Baygert_French_Immigration_Law.pdf
- *Comisión Española de Ayuda al Refugiado*. Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: Retos, amenazas y propuestas. Madrid. 2017. Consultado el 12 de octubre, 2018. Disponible en <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-SECA.pdf>
- *Comisión Europea*. "REGLAMENTO (UE) N° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo". 2013. Consultado el 22 de abril, 2018. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&rid=1>
- *Comisión Europea*. Commission of the European Communities. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin System. *Refworld*. 2007. Consultado el 12 de octubre, 2018. Disponible en <https://www.refworld.org/docid/466e5a082.html>
- *Comisión Europea*. Country responsible for asylum application (Dublin). S/D. Consultado el 3 de octubre, 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en
- *Comisión Europea*. Eurobarómetro estándar de otoño de 2016: La inmigración y el terrorismo siguen siendo considerados los problemas más importantes a los que se enfrenta la UE. 2016. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4493_es.pdf
- *Comisión Europea*. La crisis de los refugiados. En Serie "LA UE Y". 2016. Consultado el 2 de setiembre, 2018. Disponible en https://europa.eu/european-union/file/11779/download_en?token=hmjU7NXf
- *Comisión Europea*. La Europa sin fronteras: El Espacio Schengen. S/D. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/elibrary/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3_111126_es.pdf
- *Comisión Europea*. La UE y la crisis migratoria. En Serie "LA UE Y". 2017. Consultado el 3 de agosto, 2018. Disponible en <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/es/>
- *Comisión Europea*. Primer informe sobre los avances registrados en la aplicación de la Declaración UE- Turquía. 2016. Consultado el 18 de octubre, 2016. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4737d90f-0796-11e6-b713-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF
- *Comisión Europea*. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). 2016. Consultado el 3 de octubre, 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf
- *Comisión Europea*. Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido). 2016. Consultado el 2 de setiembre, 2018. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270&qid=1550415048521&from=EN>
- *Comisión Europea*. REGLAMENTO (CE) No 343/2003 DEL CONSEJO. 2003. Consultado el 5 de octubre, 2018. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=ES>
- *Comisión Europea*. The Hotspot Approach to managing exceptional migratory flows. S/D. Consultado el 17 de octubre, 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/multimedia/publications/the-hotspot-approach-to-managing-exceptional-migratory-flows_en

- *Comisión Europea*. Un Sistema Europeo Común de Asilo. 2014. Consultado el 19 de abril, 2018]. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf
- *Comisión Europea*. Un Sistema Europeo Común de Asilo. 2014. Consultado el 19 de abril, 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf
- *Comisión Europea*. Winston Churchill: Defensor de los Estados Unidos de Europa. S/D. Consultado el 24 de abril, 2018. Disponible en https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/winston_churchill_es.pdf
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL. En *Le Monde*. 2018. Consultado el 29 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2018/07/06/aide-aux-migrants-le-conseil-constitutionnel-consacre-le-principe-de-fraternite_5326929_1654200.html
- *Conseil Constitutionnel*. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. 2008. Consultado el 12 de diciembre, 2018. Disponible en <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.
- *Consejo de la Unión Europea*. Pacto europeo sobre inmigración y asilo. 2008. Consultado el 12 de noviembre, 2018. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/working_group_migration/meetings/27_2_8_01_2010_brussels/dossier/european_pact_immigration_asylum_es.pdf
- *Consejo Económico y Social de España*. La respuesta internacional a la crisis de asilo y refugio. 2015. Consultado el 21 de abril, 2018. Disponible en http://www.ces.es/documents/10180/4409221/Cauces_33_pp37-47.pdf
- Consejo Europeo. Reforma de las normas de la UE en materia de asilo. 2018. Consultado el 18 de febrero, 2019. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/ceas-reform/>
- *Convenio Europeo de Derechos Humanos*. 2010. Consultado el 23 de setiembre, 2018. Disponible en https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf
- COROLLER, Catherine. Amnesty accuse Paris. *Libération*. 2011. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.liberation.fr/societe/2011/05/14/amnesty-accuse-paris_735714
- COROLLER, Catherine. La France bombarde la Libye mais ferme la porte à ses réfugiés. *Libération*. 2011. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en <http://immigration.blogs.liberation.fr/2011/06/20/la-france-bombarde-la-lybie-mais-ferme-la-porte-a-ses-refugies/>
- *Countrymeters*. Población de Liechtenstein. 2018. Consultado el 01 de febrero, 2018. Disponible en <https://countrymeters.info/es/Liechtenstein>
- DE BONI, Marc. Les positions de Mélenchon sur l'immigration crispent à gauche. *Le Figaro*. 2016. Consultado el 23 de diciembre, 2018. Disponible en <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/citations/2016/09/09/25002-20160909ARTFIG00170-les-positions-de-melenchon-sur-l-immigration-crispent-a-gauche.php>
- Declaración Universal de Derechos Humanos. 1948. *Unesco*. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=26053&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Depuis quand la France est-elle une terre d'immigration ? *Musée de L'histoire de L'immigration*. 2007. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en <http://www.histoire-immigration.fr/questions-contemporaines/les-migrations/depuis-quand-la-france-est-elle-une-terre-d-immigration>
- EL ESPAÑOL. Marine Le Pen pide que Francia deje de recibir inmigrantes. 2015. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.elespanol.com/mundo/europa/20170320/202230261_0.html
- EL PAÍS. Francia aprueba estado de emergencia. 2016. Consultado el 29 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.elpais.com.uy/mundo/francia-aprueba-emergencia.html>
- EL PAÍS. Francia aprueba la ley de inmigración que restringe la reagrupación familiar. 2007. Consultado el 12 de noviembre, 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2007/10/23/actualidad/1193090404_850215.html

- EL PAÍS. Resultados de las elecciones en Francia 2017. 2017. Consultado el 17 de noviembre, 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2017/05/07/actualidad/1494135635_591238.html
- Eldiario.es. La ONU pide a Francia y Reino Unido un centro “inmediato” para pedir asilo en Calais. *eldiario.es*. 2015. Consultado el 16 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.eldiario.es/desalambre/ONU-Francia-Reino-Unido-Calais_0_435706565.html
- Elysée. Discours du Président de la République aux Préfets du 5 septembre 2017. 2018. Consultado el 11 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/01/09/discours-du-president-de-la-republique-aux-prefets-du-5-septembre-2017>
- Elysée. Entretien avec le Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés. 2018. Consultado el 13 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/09/12/entretien-avec-le-haut-commissaire-des-nations-unies-pour-les-refugies>
- *Encyclopedia Britannica*. Arab Spring. 2015. Consultado el 22 de abril, 2018. Disponible en <https://www.britannica.com/event/Arab-Spring>
- ESEVERRI, Cecilia. Enseñanzas de la “revuelta urbana” en las *banlieues* francesas. En: CACHÓN, Lorenzo. *Inmigración y conflictos en Europa*. Barcelona. Hacer Editorial. 2011.
- *Estudios de Política Exterior*. #BásicosPolExt: Schengen, a prueba. 2016. Consultado el 2 de diciembre, 2018. Disponible en <https://www.politicaexterior.com/actualidad/basicospolext-schengen-a-prueba/>
- EUR-Lex. European Union Law. Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea. 2018 Consultado el 05 de setiembre, 2018. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=legisum%3Axy0026>
- EUR-Lex. El acceso al Derecho de la Unión Europea. 2017. Consultado el 22 de abril, 2018. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI33153>
- EUR-Lex. Política de asilo de la Unión Europea: país responsable del examen de las solicitudes. 2015. Consultado el 10 de octubre, 2018. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A23010503_1
- EUR-Lex. Reglamento Dublín II. 2003. Consultado el 10 de octubre, 2018. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI33153>
- EUROBAROMETER. Inmigración versus percepciones de la inmigración. *Eurostat*. 2018. Consultado el 20 de noviembre, 2018. Disponible en https://infogram.com/inmigracion-versus-percepciones-de-la-inmigracion-1hmr6qylp5rz6nl?fbclid=IwAR00IQ-2lfQq8YlZrD8hdP1RxP9xgA_QUQGCr3ZUINNB6vMx6WGRiU0fVFQ
- Europa sin refugio. Lo que dice la normativa. S/D. Consultado el 21 de abril, 2018. Disponible en <http://europasinrefugio.org/normativa.html>
- *Europe 1*. Présidentielle : quand le FN drague les électeurs de Jean-Luc Mélenchon avec un tract. [en línea] 2017. Consultado el 20 de diciembre, 2018. Disponible en <https://www.europe1.fr/politique/presidentielle-quand-le-fn-draque-les-electeurs-de-jean-luc-melenchon-avec-un-tract-3311756>
- *European Commission*. Country responsible for asylum application (Dublin). S/D. Consultado el 03 de octubre, 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en
- *European Commission*. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). 2016. Consultado el 03 de octubre, 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf
- *European Commission*. Refugee in orbit. S/D. Consultado el 3 de octubre, 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/content/refugee-orbit_en
- *European Observatory on Homelessness*. Asylum Seekers, Refugees and Homelessness. 2016. Consultado el 23 de noviembre, 2018. Disponible en

- https://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-studies_06_web1893761109777125727.pdf
- *European Union Agency for Fundamental Rights*. S/D. Consultado el 23 de setiembre, 2018. Disponible en <http://fra.europa.eu/es>
 - *Eurostat*. "Immigration by country of birth". 2017. Consultado el 24 de mayo, 2018. Disponible en [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Immigration_by_country_of_birth,_2015_\(%C2%B9\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Immigration_by_country_of_birth,_2015_(%C2%B9).png)
 - *Eurostat*. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012. 2013. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/5948553/KS-QA-13-005-EN.PDF/b03443ae-5b58-4858-b196-d9de7be84548>
 - *Eurostat*. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2013. 2014. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/5948933/KS-QA-14-003-EN.PDF/3309ae42-431c-42d7-99a3-534ed5b93294>
 - *Eurostat*. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014. 2015. Consultado el 14 de noviembre, 2018. Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf/b7786ec9-1ad6-4720-8a1d-430fcfc55018>
 - *Eurostat*. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012. 2013. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/5948553/KS-QA-13-005-EN.PDF/b03443ae-5b58-4858-b196-d9de7be84548>
 - *Eurostat*. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2013. 2014. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/5948933/KS-QA-14-003-EN.PDF/3309ae42-431c-42d7-99a3-534ed5b93294>
 - *Eurostat*. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014. 2015. Consultado el 14 de noviembre, 2018. Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf/b7786ec9-1ad6-4720-8a1d-430fcfc55018>
 - *Eurostat*. Asylum decisions in the EU: EU Member States granted protection to more than 330 000 asylum seekers in 2015. 2016. Consultado el 4 de octubre, 2018. Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/34c4f5af-eb93-4ecd-984c-577a5271c8c5>
 - *Eurostat*. *Asylum Explained*. 2018. Consultado el 21 de abril, 2018. Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics
 - *Eurostat*. Asylum quarterly report. 2015. Consultado el 14 de noviembre, 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Q1_2015_SE+article.pdf/c7904337-30b8-4e60-9292-8789266199db
 - *Eurostat*. Asylum quarterly report. 2015. Consultado el 15 de noviembre, 2018. . Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Q1_2015_SE+article.pdf/c7904337-30b8-4e60-9292-8789266199db
 - *Eurostat*. Asylum quarterly report. 2017. Consultado el 16 de noviembre, 2018. Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum+Quarterly+Report+Q4+2016.pdf/21d16653-033e-459a-948c-d4db4a246618>
 - *Eurostat*. Estadísticas de Asilo. 2017. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/es&oldid=353137
 - *Eurostat*. Estadísticas de asilo. 2017. Consultado el 25 de abril, 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/es
 - FARGUES, Philippe. *Combining Economic and Political Development*. The Mass Migration and Uprisings in Arab Countries: An Analytical Framework. Brill, 2017. Consultado el 10 de setiembre, 2018. Disponible en <https://journals.openedition.org/poldev/2275>

- *Forum Refugies*. L'Asile en France et en Europe. 2018. Consultado el 24 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.forumrefugies.org/s-informer/publications-et-outils-de-sensibilisation/le-rapport-annuel-sur-l-asile-en-france-et-en-europe>
- FORUM RÉFUGIÉS. Regular Procedure. *Asylum in Europe*. S/D. Consultado el 01 de febrero, 2018. Disponible en https://www.asylumineurope.org/reports/country/france/asylum-procedure/procedures/regular-procedure#footnote4_s2ebmt2
- *France Terre d'Asile*. Rapport D'Activité. 2011. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/rapport-activites/rapport-activite-2011-web.pdf>
- GHIMIS, Andreia. "Why was the EU not prepared for the refugee crisis and what to expect next?". En European Policy Center. 2015. Consultado el 17 de octubre, 2018. Disponible en http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_6029_compendium+on+migration.compressed.pdf?doc_id=1671
- GÓMEZ FORERO, Camilo. Francia: ¿en estado de emergencia? *El Espectador*. 2018. Consultado el 15 de enero, 2019. Disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/francia-en-estado-de-emergencia-articulo-826997>
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen. La crisis de los refugiados y la respuesta europea. *Real Instituto Elcano*. 2015. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari67-2015-gonzalez-enriquez-tesis-refugiados-respuesta-europea
- GORTÁZAR ROTAECHE, Cristina. La crisis de los refugiados: la hora de Europa. *Real Instituto Elcano*. 2016. Consultado el 24 de setiembre, 2018. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari5-2016-gortazar-la-tesis-de-los-refugiados-la-hora-de-europa
- HOLEHOUSE, Mathew. Risk of extreme Right surge if migrant crisis not dealt with, says EU Commission vice-president. *The Telegraph*. 2015. Consultado el 3 de octubre, 2018. Disponible en <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/11887247/Risk-of-extreme-Right-surge-if-migrant-crisis-not-dealt-with-says-EU-Commission-vice-president.html>
- HUYSMANS, Jeff. The European Union and the Securitization of Migration. 2000. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 38, N°5. Backwell Publishers. London. Consultado el 5 de setiembre, 2018.
- *Instituto Europeo del Mediterráneo*. Dublín IV y el sistema europeo de asilo: más control y más retornos. 2017. Consultado el 03 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.iemed.org/actualitat-es/noticies/dublin-iv-i-el-sistema-europeu-d2019asil-mes-control-i-mes-retorns>
- INSUA, Josefina; SERRA, Ximena. Extremismos de derecha frente a la Unión Europea. Casos del Frente Nacional y el Partido por la Libertad. 2018. Montevideo.
- JIMENA QUESADA, Luis. Sistema Europeo de Derechos Humanos. *Universidad Nacional de la Plata*. 2017. Consultado el 23 de setiembre, 2018. Disponible en <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/sistema-europeo-de-derechos-humanos.pdf>
- JUDT, Tony. *Postguerra: una historia de Europa desde 1945*. 5ta edición. Madrid. Taurus Historia. 2012.
- JUEZ, Beatriz. Macron se erige como "principal oponente" del eje anti-inmigración de Orban y Salvini. *El Mundo*. 2018. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2018/08/29/5b86b538ca4741b30d8b458d.html>
- KOFMAN, Eleonore. Et.al. Family Migration Policies in France. *ICMPD*. 2010. Consultado el 11 de noviembre, 2018.
- *La Nación*. Marine Le Pen lanza campaña en Francia con programa nacionalista y contra los migrantes. 2017. Consultado el 18 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.nacion.com/el-mundo/terrorismo/marine-le-pen-lanza-campana-en-francia-con-programa-nacionalista-y-contra-los-migrantes/XOFKAOY5RBCITFP4XY5HEZKSPQ/story/>

- *La Vanguardia*. El Gobierno de Macron aprueba una ley de inmigración más restrictiva. 2018. Consultado el 13 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180221/44961992347/ley-inmigracion-macron-mayoria-parlamentaria.html>
- *La Vanguardia*. Hollande inicia el cambio en Francia y disputará la presidencia a Sarkozy. 2012. Consultado el 2 de diciembre, 2018. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20120422/54285730611/hollande-gana-la-primera-vuelta-elecciones-francesas-con-28-4.html>
- *La Vanguardia*. Hungría aprueba una ley para castigar con prisión a quienes ayuden a los inmigrantes. 2018. Consultado el 01 de febrero, 2018. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180620/45291145382/hungria-ley-refugiados-viktor-orban.html>
- *La Vanguardia*. La entrada de inmigrantes en Francia en 2015, la más alta en una década. 2017. Consultado el 30 de enero, 2019. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/20170303/42516744710/la-entrada-de-inmigrantes-en-francia-en-2015-la-mas-alta-en-una-decada.html>
- LALLOY, Jean. Projet de loi constitutionnelle de protection de la nation. *Revue Politique et Parlementaire*. 2016. Consultado el 22 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.revuepolitique.fr/projet-de-loi-constitutionnelle-de-protection-de-nation/>
- *Le Parisien*. L'Assemblée nationale a voté le projet de révision constitutionnelle. 2016. Consultado el 27 de noviembre, 2018. Disponible en <http://www.leparisien.fr/politique/en-direct-la-revision-constitutionnelle-soumise-au-vote-des-deputes-10-02-2016-5532067.php>
- LE PEN, Marine. Attentats: Marine Le Pen présente l'analyse du Front National et ses propositions. *Rassemblement National*. 2015. Consultado el 4 de diciembre, 2018. Disponible en <https://www.rassemblementnational.fr/conferences-de-presse/attentats-marine-le-pen-presente-lanalyse-du-front-national-et-ses-propositions-version-texte/>
- LE PEN, Marine. En Twitter. 2015. Consultado el 25 de noviembre, 2018. Disponible en https://twitter.com/MLP_officiel/status/679657307354075136?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwtterm%5E679657307354075136&ref_url=http%3A%2F%2Fes.rfi.fr%2Ffrancia%2F20151228-ineficaz-la-ley-sobre-la-privacion-de-nacionalidad-terroristas
- *Les Echos*. Ce que contient finalement la révision constitutionnelle. 2016. Consultado el 22 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.lesechos.fr/04/02/2016/lesechos.fr/021673047723_ce-que-contient-finalement-la-revision-constitutionnelle.htm
- *Libération*. France Terre d'Asile dénonce la politique d'immigration du gouvernement. 2012. Consultado el 13 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.liberation.fr/societe/2012/06/22/france-terre-d-asile-denonce-la-politique-d-immigration-du-gouvernement_828360
- *Libération*. Hollande s'engage à accueillir 500 réfugiés syriens. 2013. Consultado el 12 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.liberation.fr/planete/2013/10/16/hollande-s-engage-a-accueillir-500-refugies-syriens_940047
- LIROLA DELGADO, Isabel. La protección de los Derechos Humanos en la Unión Europea. Reflexiones a la luz de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Agenda Internacional*. 2004. Año X, número 20, pág 93-111.
- LOPEZ, Tamara. *Qué fue de la Primavera Árabe*. [en línea] Universidad de Santiago de Compostela, 2017. Consultado el 09 de setiembre, 2018. Disponible en <https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/161113/L%C3%B3pez%20Fern%C3%A1ndez%2C%20Tamara.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- LOREN EISENDECHER, Ralph Ian; SEARLE VIAL, Agustín. El sistema de Dublín. Santiago, Chile. *Universidad de Chile*. 2017. Consultado el 18 de octubre, 2018. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/144849/El-Sistema-de-Dubl%C3%ADn.pdf?sequence=1>
- MANZANEDO, Cristina. AZKUNAGA, Ane. Un paso más hacia el cierre de Europa. *Ctxt revista contexto*. 2017. Consultado el 2 de octubre, 2018. Disponible en <https://ctxt.es/es/20170201/Politica/10815/Refugiados-Union-Europea-Dublin-IV.htm>
- MATOS, Sérgio. El proceso de securitización y las políticas de defensa de países de la organización del tratado de cooperación amazónica. La Paz. 2013. Consultado el 29 de

- mayo, 2018. Disponible en [http://www.academia.edu/4118563/EL PROCESO DE SECURITIZACION Y LAS POLITICAS DE DEFENSA DE PAISES DE LA ORGANIZACION DEL TRATADO DE COOPERACION AMAZONICA](http://www.academia.edu/4118563/EL_PROCESO_DE_SECURITIZACION_Y_LAS_POLITICAS_DE_DEFENSA_DE_PAISES_DE_LA_ORGANIZACION_DEL_TRATADO_DE_COOPERACION_AMAZONICA)
- MAURICE, Eric. France confirms it will receive 30,000 refugees. *Euobserver*. 2015. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en <https://euobserver.com/migration/131175>
 - MÉLENCHON, Jean-Luc. 2018. En Twitter. Consultado el 28 de diciembre, 2018. Disponible en <https://twitter.com/jlmelenchon/status/1033399841752317957?lang=es>
 - MÉLENCHON, Jean-Luc. Discours de Jean-Luc Mélenchon le 5 juin 2016. *La France Insoumise*. 2016. Consultado el 26 de diciembre de 2018. Disponible en <https://lafranceinsoumise.fr/2016/08/01/discours-de-jean-luc-melenchon-5-juin-2016/>
 - MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio. La UE y la Responsabilidad de Proteger. *Real Instituto Elcano*. 2018. Consultado el 22 de setiembre, 2018. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/dt1-2018-menendezdelvalle-ue-responsabilidad-proteger
 - MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio. La UE y la Responsabilidad de Proteger. *Real Instituto Elcano*. 2018. Consultado el 22 de setiembre, 2018. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/dt1-2018-menendezdelvalle-ue-responsabilidad-proteger
 - MICHELON, Vincent. Déchéance de nationalité: Cécile Duflot remet (encore) le régime de Vichy sur le tapis. *LCI*. 2016. Consultado el 25 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.lci.fr/politique/decheance-de-nationalite-cecile-duflot-remet-encore-le-regime-de-vichy-sur-le-tapis-1503183.html>
 - MORA, Miguel. Sarkozy sale a la caza del voto xenófobo. *El País*. 2012. Consultado el 11 de noviembre, 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2012/04/24/actualidad/1335294839_253739.html
 - MORÁN, Rafael. Polémica por la ley de privación de nacionalidad a terroristas. *RFI*. 2015. Consultado el 23 de noviembre, 2018. Disponible en <http://es.rfi.fr/francia/20151228-ineficaz-la-ley-sobre-la-privacion-de-nacionalidad-terroristas>
 - MURGA, Ainhoa. Marine Le Pen: 'Quiero poner fin a la inmigración legal e ilegal'. *El Español*. 2017. Consultado el 11 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.lespanol.com/mundo/europa/20170320/202230261_0.html
 - MURPHY, Hannah. Policies of France's leading presidential candidates. 2017. En *Financial Times*. Consultado el 2 de enero, 2019. Disponible en <https://www.ft.com/content/7fa14c80-fdd1-11e6-96f8-3700c5664d30>
 - NOACK, Rick. France's terrorism problem divided the country. The election could make it worse. *The Washington Post*. 2017. Consultado el 2 de enero de 2019. Disponible en https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/04/23/frances-terrorism-problem-divided-the-country-the-election-could-make-it-worse/?noredirect=on&utm_term=.4b30909080db
 - NOVAK, Petr. Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam. 2017. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.1.3.html
 - ONG CIMADE en *La Vanguardia*. El Gobierno de Macron aprueba una ley de inmigración más restrictiva. 2018. Consultado el 13 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180221/44961992347/ley-inmigracion-macron-mayoria-parlamentaria.html>
 - ORTEGA, Martín. La reacción internacional ante los atentados de París. *Agencia Sinc*. 2015. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.agenciasinc.es/Opinion/La-reaccion-internacional-ante-los-atentados-de-Paris>
 - OUTRIVE, Lode Van. Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen. *Fundación CIDOB*. 2001. Consultado el 03 de setiembre, 2018. Disponible en www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/download/28216/28050

- *Parlamento Europeo.* ¿Es Europa acogedora?. 2018. Consultado el 15 de agosto, 2018. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default_es.htm
- *Parlamento Europeo.* Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. 2000. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf
- *Parlamento Europeo.* Cifras de la crisis migratoria. 2017. Consultado el 24 de mayo, 2018. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78630/cifras-de-la-crisis-migratoria>
- *Parlamento Europeo.* Debate 2 de febrero, 2016. Crisis de los refugiados, control de las fronteras exteriores y futuro de Schengen - Respeto del principio internacional de no devolución - Financiación del Mecanismo para Turquía en favor de los Refugiados - Aumento del odio y la violencia racistas contra refugiados y migrantes en toda Europa. 2016. Consultado el 14 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bCRE%2b20160202%2bITEM-010%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fES&language=ES>
- *Parlamento Europeo.* Debate 21 de enero, 2016: Aumento de la amenaza terrorista. 2016. Consultado el 17 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bCRE%2b20160121%2bITEM-004%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fES&language=ES>
- *Parlamento Europeo.* El 86% de españoles encuestados cree que los refugiados deberían estar mejor distribuidos. 2015. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/spain/es/sala_de_prensa/comunicados_de_prensa/pr-2015/pr-2015-octubre/eurob.html
- *Parlamento Europeo.* Fichas técnicas sobre la Unión Europea. La política de asilo. 2018. Consultado el 12 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo>
- *Parlamento Europeo.* Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido). 2017. Consultado el 3 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0345+0+DOC+XML+V0//ES#title2>
- *Parlamento Europeo.* La crisis migratoria en cifras. 2017. Consultado el 24 de mayo, 2018. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78630/cifras-de-la-crisis-migratoria>
- *Parlamento Europeo.* La crisis migratoria en Europa. 2017. Consultado el 15 de agosto, 2018. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78631/la-crisis-migratoria-en-europa>
- *Parlamento Europeo.* La Evolución hacia el Acta Única Europea. S/D. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.1.2.html
- *Parlamento Europeo.* La respuesta de la UE a la crisis migratoria. 2017. Consultado el 4 de setiembre, 2018. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78629/la-respuesta-de-la-ue-a-la-crisis-migratoria>
- *Parlamento Europeo.* Los primeros Tratados. 2018. Consultado el 20 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/1/los-primeros-tratados>
- *Parlamento Europeo.* Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las comunidades europeas y determinados actos conexos. 1997. Consultado el 22 de julio, 2018. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>
- PETITJEAN, Clément. What happened to the French Left? *Jacobin*. 2015. Consultado el 21 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.jacobinmag.com/2015/11/front-de-gauche-melenchon-besancenot-pcf-ps-france-socialist-europe-eu-mitterand>

- *Pew Research Center*. Many Europeans concerned refugees will increase domestic terrorism. 2016. Consultado el 1 de febrero, 2018. Disponible en http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/16/european-opinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/refugees_1/
- QUINTERO NIÑO, Emna Mylena. Hacia una política común de inmigración: “principios e instrumentos de la política de migración de la unión europea”. *Revista Aequitas*. 1 215-248. S/D. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en <https://revistaaequitas.files.wordpress.com/2011/11/215-250.pdf>
- QUITIAN, Sergi. Elecciones en Francia: Resultados y reacciones. *La Vanguardia*. 2017. Consultado el 15 de febrero, 2018. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20170423/421994060480/resultados-elecciones-francia-en-directo.html>
- *Refworld*. Commission of the European Communities. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin System. 2007. Consultado el 12 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/466e5a082.html>
- SALKIND, Neil. *Métodos de Investigación*. Primera Edición. Ciudad de México. Pearson. 2012.
- SALVO, Valentina. Crisis migratoria en la UE: Qué es el Reglamento de Dublín y cuáles son las propuestas para cambiarlo. *Emol.mundo*. 2018. Consultado el 30 de octubre, 2018. Disponible en <https://www.emol.com/noticias/Internacional/2018/06/28/911513/Cumbre-migratoria-en-la-UE-Que-es-el-Reglamento-de-Dublin-y-cuales-son-las-propuestas-para-cambiarlo.html>
- SÁNCHEZ; Covadonga; VICENT, Guillermo. Opinión Pública en la Unión Europea. Comisión Europea, Eurobarómetro. 2016. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en <https://ec.europa.eu/spain/sites/spain/files/eurobarometro86-esp.pdf>
- SARACHAGA SANCHEZ, Mildred. Análisis comparado de las políticas de migración e integración de España, Francia y Holanda. Periodo 1997-2007. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá. 2009. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/996/53066183.pdf?sequence=1>
- SAYS, Frédéric. Jean-Luc Mélenchon pris en étau sur l’immigration. *France Culture*. 2018. Consultado el 29 de diciembre, 2018. Disponible en <https://www.franceculture.fr/emissions/le-billet-politique/le-billet-politique-du-mardi-04-septembre-2018>
- *Senado Francés*. Constitución de 4 de octubre de 1958. 2008. Consultado el 13 de noviembre, 2018. Disponible en https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf
- SOLANES CORELLA, Ángeles. *Políticas migratorias, Asilo y Derechos Humanos*. Valencia. Tirant lo Blanch. 2014
- TERUEL, Ana. Le Pen carga contra la “laxa” política migratoria de Francia. *El País*. 2015. Consultado el 18 de noviembre, 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2015/08/03/actualidad/1438620011_394532.html
- *The New York Times*. *In a Video, ISIS Fighters Call for Attacks in France*. 2014. Consultado el 16 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.nytimes.com/2014/11/21/world/europe/video-shows-french-isis-fighters-calling-for-attacks-in-france.html>
- *The Telegraph*. Who is left-wing firebrand Jean-Luc Mélenchon and what are his policies? 2017. Consultado el 2 de enero de 2019. Disponible en <https://www.telegraph.co.uk/news/0/left-wing-firebrand-jean-lucmelenchon-policies/>
- TREVIÑO RANGEL, Javier. ¿De qué hablamos cuando hablamos de la "securitización" de la migración internacional en México?: una crítica. *Foro Internacional*. 2016. Vol 56 no.2. Consultado el 29 de mayo, 2018. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2016000200253
- *Unesco*. La Convención de las Naciones Unidas sobre derecho de los migrantes. 2005. Consultado el 21 de abril, 2018. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001435/143557s.pdf>

- UNHCR ACNUR. Nota informativa del ACNUR sobre las prácticas nacionales en la aplicación del artículo 3. 2 del Reglamento Dublín II, en particular en el contexto de las propuestas de traslado a Grecia. Bruselas. 2010. Consultado el 05 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8147.pdf>
- Unión Europea. 60 años de los Tratados de Roma. S/D. Consultado el 22 de abril, 2018. Disponible en https://europa.eu/european-union/eu60_es
- Unión Europea. DIRECTIVA 2011/95/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO. 2011. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=ES>
- Unión Europea. La historia de la Unión Europea. S/D. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en https://europa.eu/european-union/about-eu/history_es#1945 - 1959
- Unión Europea. Programa de la Haya: 10 prioridades para los próximos cinco años. 2005. Consultado el 20 de abril, 2018. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI16002>
- Unión Europea. REGLAMENTO (UE) No 516/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO. 2014. Consultado el 21 de abril, 2018. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1524399335364&uri=CELEX:32014R0516>
- Unión Europea. Tratados de la UE. S/D. Consultado el 12 de abril, 2018. Disponible en https://europa.eu/european-union/law/treaties_es
- USTYANOWSKI, Tristan. Francia: Senado rebotó el proyecto de ley sobre inmigración. *France 24*. 2018. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.france24.com/es/20180801-francia-senado-proyecto-ley-inmigracion>
- USTYANOWSKI, Tristan. Proyecto de ley sobre migración causa grietas en la mayoría de Macron. *France 24*. 2018. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.france24.com/es/20180222-francia-proyecto-ley-migracion-macron>
- VAL, Eusebio. El "principio de fraternidad" ampara la ayuda a los migrantes en Francia. *La Vanguardia*. 2018. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180707/45725920915/francia-ayuda-inmigrantes-irregulares-delito.html>
- VALDERRAMA DÍAZ, Valentina. La irrupción del Estado Islámico en Francia como factor que influyó en la percepción del terrorismo islamista en el partido político francés Frente Nacional, desde el año 2014 hasta el 2016. 2017. Disponible en <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/13554/1026587507-2017.pdf?sequence=4>
- VALDERRAMA, María D. Le Pen publica fotos de asesinatos del Estado Islámico en su cuenta de Twitter. *El Mundo*. 2015. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2015/12/16/56719f6c22601d393f8b4615.html>
- VALDERRAMA, María. El Frente Nacional obtiene resultados históricos en las elecciones regionales francesas. *El Mundo*. 2015. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2015/12/06/566488ec46163fd7578b45a1.html>
- VALDERRAMA, María. Hollande: 'Los refugiados sufren el martirio de los que hoy nos atacan'. *El Mundo*. 2015. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2015/11/18/564c818d46163f96108b45e9.html>
- VAN MUNSTER, Rens. Securitization. Oxford Bibliographies. 2012. Consultado el 30 de mayo, 2018. Disponible en <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0091.xml>
- VERDES-MONTENEGRO, Francisco. La teoría del poder estructural y la securitización: una propuesta teórica para el estudio de las transformaciones del poder y la seguridad. 2015. Consultado el 15 de setiembre, 2018. Disponible en <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/11-0/984/>
- *Vie Publique*. Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation. 2016. Consultado el 25 de noviembre, 2018. Disponible en <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-constitutionnelle-protection-nation.html>
- VILLALPANDO, Waldo. El asilo en la historia. *Yumpu*. S/D. Consultado el 21 de abril, 2018. Disponible en <https://www.yumpu.com/es/document/read/41574481/el-asilo-en-la-historia-por-waldo-villalpando-edipo-acnur>

- YÁRNOZ, Carlos. Doce muertos en un atentado en la revista 'Charlie Hebdo' en París. *El País*. 2015. Consultado el 12 de noviembre, 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2015/01/07/actualidad/1420629274_264304.html
- YÁRNOZ, Carlos. Los franceses son los más reacios de Europa occidental a acoger refugiados. *El País*. 2015. Consultado el 28 de mayo, 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2015/10/27/actualidad/1445962567_466740.html
- YÁRNOZ, Carlos. Macron: "La única soberanía posible es la europea". *El País*. 2017. Consultado el 10 de noviembre, 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2017/01/13/actualidad/1484345587_748450.html

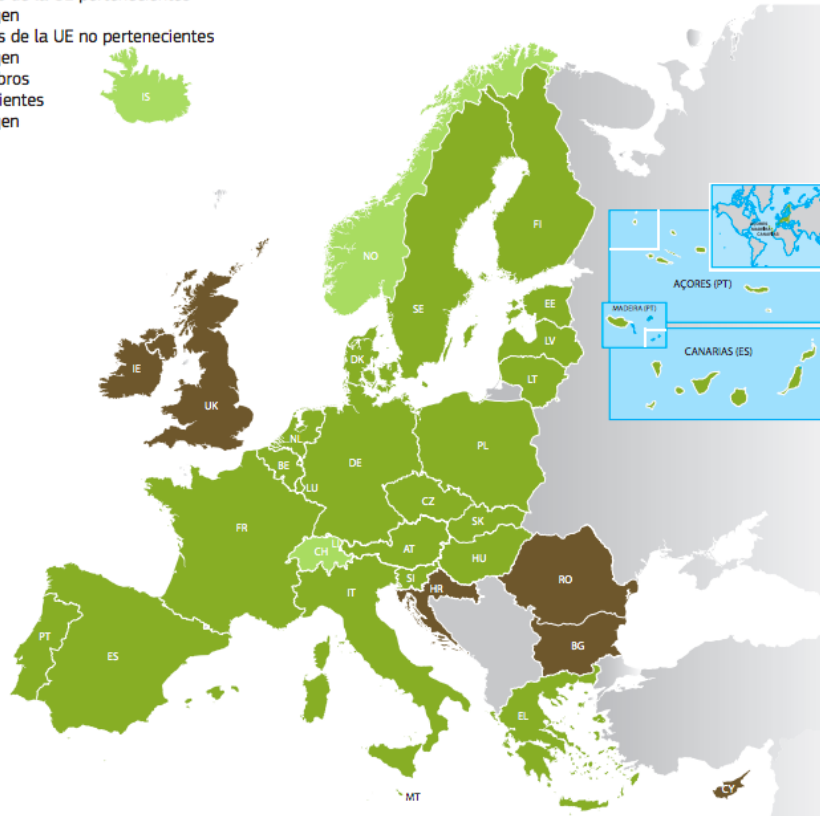
Anexos

1. El Espacio Schengen.

El espacio Schengen

- Estados miembros de la UE pertenecientes al espacio Schengen
- Estados miembros de la UE no pertenecientes al espacio Schengen
- Estados no miembros de la UE pertenecientes al espacio Schengen

AT	Austria
BE	Bélgica
BG	Bulgaria
CH	Suiza
CY	Chipre
CZ	Chequia
DE	Alemania
DK	Dinamarca
EE	Estonia
EL	Grecia
ES	España
FI	Finlandia
FR	Francia
HR	Croacia
HU	Hungría
IE	Irlanda
IS	Islandia
IT	Italia
LI	Liechtenstein
LT	Lituania
LU	Luxemburgo
LV	Letonia
MT	Malta
NL	Países Bajos
NO	Noruega
PL	Polonia
PT	Portugal
RO	Rumanía
SE	Suecia
SI	Eslovenia
SK	Eslovaquia
UK	Reino Unido



Nota: La última ampliación del espacio Schengen tuvo lugar el 19 de diciembre de 2011, con la adhesión de Liechtenstein.

Fuente: *Estudios de Política Exterior*. #BásicosPolExt: Schengen, a prueba. 2016. Consultado el 2 de diciembre, 2018. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/actualidad/basicospolext-schengen-a-prueba/>

2. Tabla 2: Estudio comparativo de Reglamentos de Dublín.

	Dublín III	Dublín IV (Proyecto de ley de Comisión Europea)
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> -Determinar lo antes posible cual será el Estado miembro responsable del examen de la solicitud y prevenir el abuso de los procedimientos de asilo. -Evitar el Asylum Shopping. -Que sea solo un único Estado miembro el encargado de estudiar la solicitud. 	<ul style="list-style-type: none"> -Reforzar la eficiencia y la efectividad del sistema de determinación del Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional presentadas en Estados miembros por nacionales de terceros países. -Reforzar la solidaridad y el reparto de la responsabilidad entre los Estados miembros. -Evitar movimientos secundarios y desalentar los abusos. -Proteger los intereses de los solicitantes de asilo.
Criterios	<ul style="list-style-type: none"> -Principio de unidad familiar. -Expedición de permisos de residencia o visados. -Entrada o permanencia ilegal en un Estado miembro. -Entrada legal a un Estado miembro. -Solicitud en una zona de tránsito internacional de un aeropuerto. 	<ul style="list-style-type: none"> -Principio de unidad familiar. -Expedición de permisos de residencia o visados. -Entrada ilegal en un Estado miembro. -Entrada legal a un Estado miembro. -Solicitud en una zona de tránsito internacional de un aeropuerto.
Nuevas disposiciones respecto al reglamento anterior	<p>Además de alterar el orden de los artículos, tiene algunas modificaciones con respecto al documento anterior:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Agrega algunas <u>definiciones</u> como “parientes”, “menor”, “representante” y “riesgo de fuga” (artículo 2 h, i, k, n). -Agrega el derecho a <u>datos personales</u>, a corregirlos en caso de ser inexactos o suprimirlos si fueron obtenidos ilegalmente (art. 4, a y f). -Establece la necesidad de <u>facilitación de información</u> en el idioma del solicitante (art. 4, apartado 2). -Determina la elaboración de un <u>prospecto común</u> que contenga información necesaria para el estudio de la solicitud (art. 4, apartado 3). -Agrega nuevos capítulos referentes a <u>entrevistas personales y garantías para menores</u>. El primero establece la necesidad de una entrevista personal con el solicitante para determinar el Estado miembro responsable y el segundo enfatiza que el bienestar superior de los niños es un interés primordial (art. 5 y 6 respectivamente). -Agrega artículo de <u>personas dependientes</u> con disposiciones en caso de, por ejemplo, minusvalía, edad avanzada, enfermedad grave, entre otras (art. 16). -En caso de <u>recurso o revisión</u> se establecen derechos para el solicitante. Un ejemplo es el derecho a asistencia jurídica gratuita (art. 27). -Especifica cómo es la presentación de una petición de <u>readmisión</u> cuando no se haya presentado una nueva solicitud en el Estado miembro requirente. -Dispone nuevos artículos respecto a 	<ul style="list-style-type: none"> -Realiza hincapié en <u>reparto equitativo de responsabilidades</u> para no sobrecargar solo a algunos Estados miembros (Considerando 10). -Establece disposiciones respecto a la <u>verificación de admisibilidad</u> de solicitudes (Considerando 17). -Agrega disposiciones para desincentivar <u>movimientos secundarios</u> de menores no acompañados (Considerando 20). -Establece <u>obligaciones legales</u> para solicitantes y sanciones en caso de incumplimiento (Considerando 22). -El Estado asignado continúa siendo responsable de examinar la solicitud incluso si el solicitante <u>abandonó el territorio o fue expulsado</u> (Considerando 25). -<u>Acorta plazos</u> para las distintas fases del procedimiento de solicitud (Considerando 26). -Establece disposiciones para evitar el <u>asylum shopping</u> (Considerando 29). -Dispone un <u>mecanismo corrector</u> con el fin de garantizar un reparto equitativo de las responsabilidades entre los Estados miembros (Considerando 31 y 32). La <u>clave de referencia</u> será por PBI total y tamaño de población (art. 35) -A diferencia de lo establecido en Dublín III, según el nuevo reglamento la UE se encarga de <u>costes de traslado</u> (Considerando 34). -Da la posibilidad de que Estados se exhiman de responsabilidad a cambio de un <u>pago de 250.000 euros</u> por solicitante no aceptado (Considerando 35). Sin embargo, creemos que esta cifra desincentiva esta acción (art. 37). -Establece que la comisión debe someter a <u>revisión</u> el funcionamiento del mecanismo de

	<p><u>condiciones de internamiento</u> (art. 28), <u>costes de los traslados</u> (art. 30), <u>intercambio de información</u> pertinente antes de la ejecución de los traslados (art. 31) e <u>intercambio de datos sanitarios</u> antes de efectuar el traslado (art. 32).</p> <p>-Establece nuevo artículo respecto a un <u>mecanismo de alerta rápida</u>, capacidad de respuesta y gestión de crisis. Este establece que en caso de que la aplicación del reglamento corra peligro por presión especial sobre el sistema de asilo de un Estado miembro, este deberá elaborar un plan de acción preventivo para superar los problemas de funcionamiento y garantizar la protección de los derechos fundamentales de los solicitantes de protección. De lo contrario, la Comisión podrá pedir al Estado miembro que elabore un plan de acción de gestión de crisis. (art. 33).</p> <p>-Agrega nuevo artículo sobre <u>conciliación</u>. Cuando los Estados miembros estén en desacuerdo sobre la aplicación del reglamento podrán recurrir al procedimiento de conciliación (art. 37).</p> <p>-Establece nuevo artículo respecto a <u>sanciones</u>. En caso de utilización indebida de datos los Estados podrán ser sancionados. (art. 40)</p> <p>-Agrega nuevo artículo respecto al <u>ejercicio de la delegación</u> (art. 45).</p>	<p>asignación correctora (Considerando 52).</p> <p>-Agrega <u>nuevas definiciones</u> como “Estado miembro beneficiario”, “Estado miembro de asignación”, “persona reasentada” y “agencia de asilo de la UE”.</p> <p>-Establece la posibilidad de un “procedimiento acelerado”. Entendemos que este da menos garantías a los solicitantes (art. 3).</p> <p>-Los que hayan entrado de manera irregular a la UE deben presentar su solicitud en el primer país de llegada (art. 4).</p> <p>-Para desincentivar el incumplimiento de art.4, se impone como consecuencia un estudio acelerado de la solicitud (art. 5).</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia en base a Reglamentos de Dublín II, III y Proyecto de ley Dublín IV.

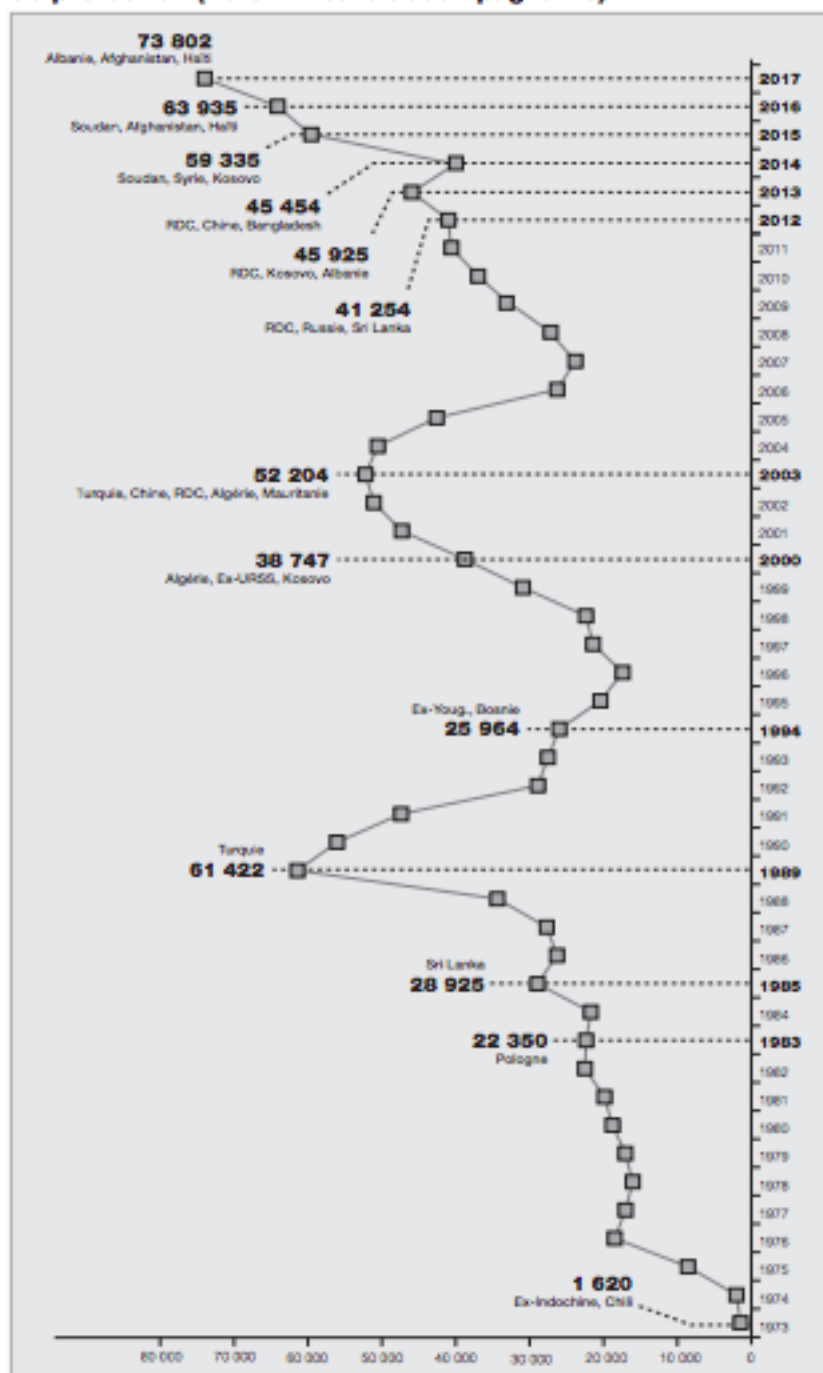
-*Comisión Europea*. REGLAMENTO (CE) No 343/2003 DEL CONSEJO. 2003. Consultado el 5 de octubre, 2018. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=ES>

-*Comisión Europea*. “REGLAMENTO (UE) N° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo”. 2013. Consultado el 22 de abril, 2018. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&rid=1>

-*Comisión Europea*. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). 2016. Consultado el 3 de octubre, 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf

3. Evolución de la cantidad de primeras demandas de protección (excluyendo a los menores acompañados).

1973-2017 : Evolution du nombre des premières demandes de protection (hors mineurs accompagnants)



Source : OFPRA

Fuente: *Forum Refugies*. L'Asile en France et en Europe. 2018. Consultado el 24 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.forumrefugies.org/s-informer/publications-et-outils-de-sensibilisation/le-rapport-annuel-sur-l-asile-en-france-et-en-europe>

4. Las demandas de asilo en Francia y en la UE desde 2002.

La demande d'asile en France et dans l'Union européenne depuis 2002 (Sources : Ofpra, Eurostat)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Demandes d'asile France ⁽³⁾	60 777	61 993	65 614	59 221	39 332	35 520	42 599	47 686	52 762	57 337
Premières demandes France ⁽⁴⁾	51 087	52 204	50 547	42 578	26 269	23 804	27 063	33 235	36 931	40 464
Accords protection France ⁽⁵⁾	8 495	9 790	11 292 ⁽⁶⁾	13 770 ⁽⁷⁾	7 354 ⁽⁸⁾	8 781 ⁽⁹⁾	11 441 ⁽¹⁰⁾	10 373 ⁽¹¹⁾	10 340 ⁽¹²⁾	10 702 ⁽¹³⁾
Demandes d'asile Union européenne ⁽¹⁴⁾	421 470	344 800	276 675	234 675	197 410	222 635	238 365	260 730	257 615	301 375

Fuente : *France Terre d'Asile*. Rapport D'Activité. 2011. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/rapport-activites/rapport-activite-2011-web.pdf>

5. Evolución de la cantidad de demandas de asilo de los menores extranjeros no acompañados.

2001-2017 : Evolution du nombre des demandes d'asile de mineurs isolés étrangers

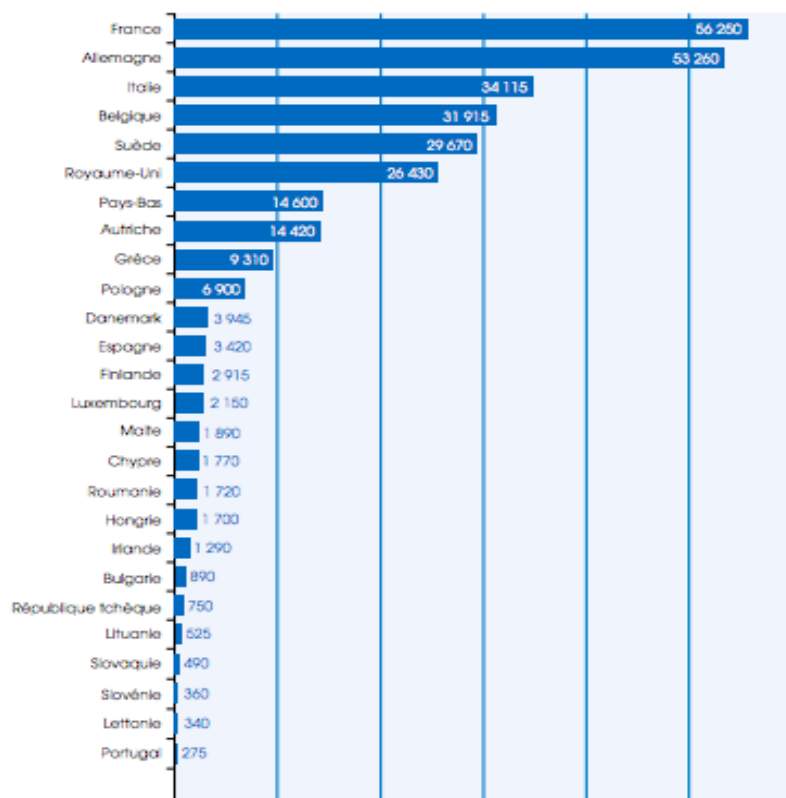
Année	Nombre de demandes MIE	Nombre total de demandes	Part des demandes de MIE
2001	371	47 291	0,78%
2002	845	51 087	1,65%
2003	949	52 204	1,82%
2004	1 221	50 547	2,42%
2005	735	42 578	1,73%
2006	571	26 269	2,17%
2007	459	23 804	1,93%
2008	410	27 063	1,51%
2009	447	33 235	1,34%
2010	610	36 931	1,65%
2011	595	40 464	1,47%
2012	492	41 254	1,19%
2013	367	45 925	0,80%
2014	273	45 454	0,60%
2015	321	59 335	0,54%
2016	474	63 935	0,74%
2017	591	73 802	0,80%

Sources : OFFRA, IGAS (rapport 2005), A. Etienne.

Fuente: *Forum Refugies*. L'Asile en France et en Europe. 2018. Consultado el 24 de octubre, 2018. Disponible en <http://www.forumrefugies.org/s-informer/publications-et-outils-de-sensibilisation/le-rapport-annuel-sur-l-asile-en-france-et-en-europe>

6. La demanda de asilo en la UE en 2011 (primeras demandas y menores acompañados).

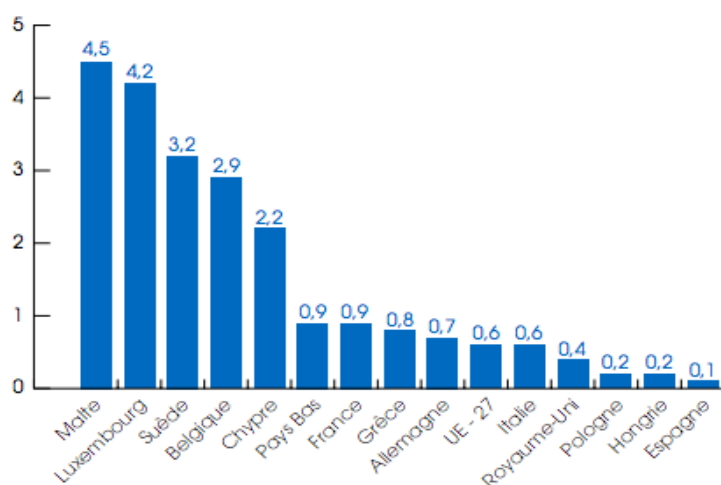
La demande d'asile dans l'Union européenne en 2011 (premières demandes et mineurs accompagnants)
Source : Eurostat



Fuente: *France Terre d'Asile*. Rapport D'Activité. 2011. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/rapport-activites/rapport-activite-2011-web.pdf>

7. Cantidad de demandas de asilo por cada 1000 habitantes en 2011.

Nombre de demandeurs d'asile pour 1 000 habitants en 2011
Source : Eurostat



Fuente: *France Terre d'Asile*. Rapport D'Activité. 2011. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/rapport-activites/rapport-activite-2011-web.pdf>

8. Proporción total de demandas de asilo por país, 2015.

Table 2.1: Proportion of total asylum applications by country, 2015

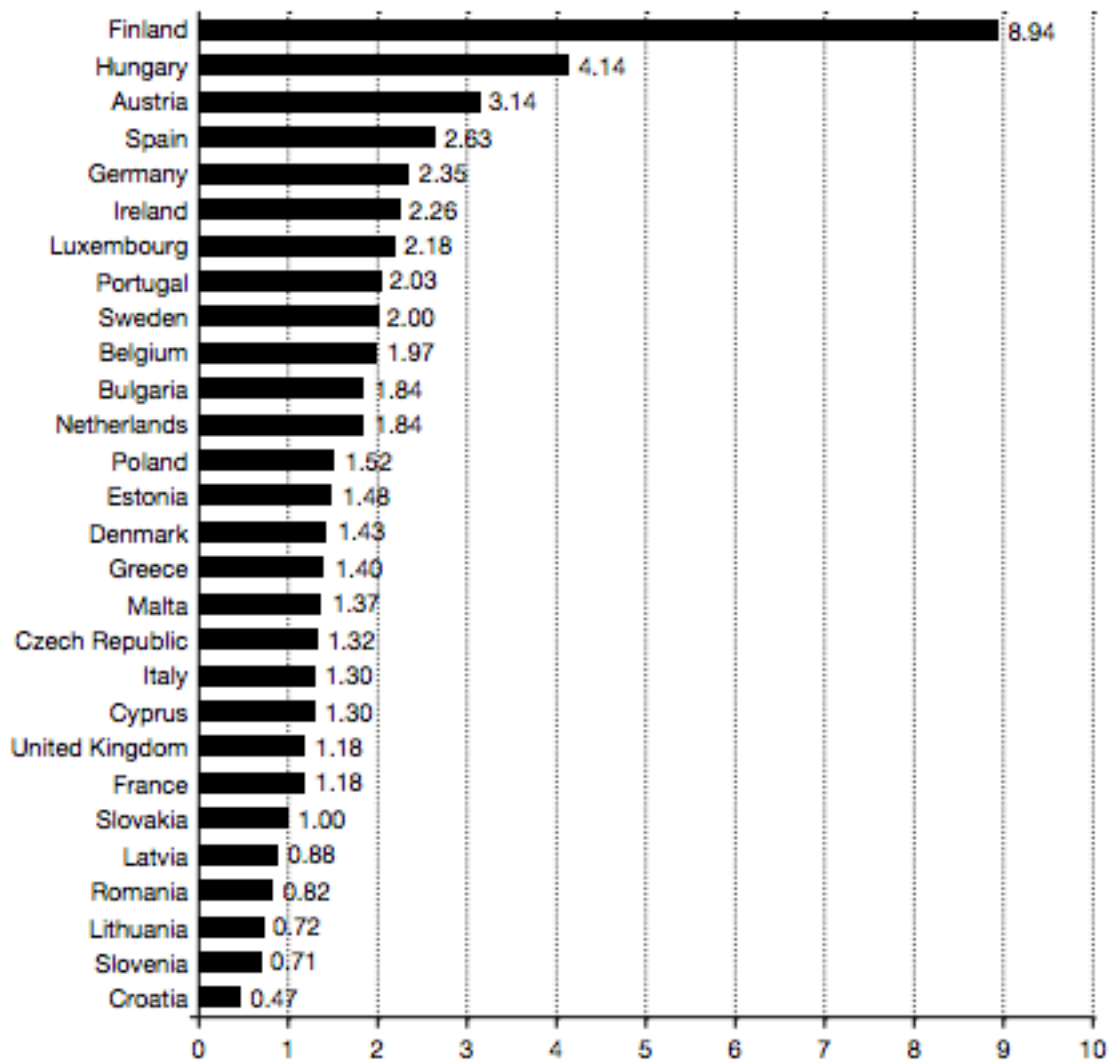
Country	Applications	As percentage OF ALL EU-28 APPLICATIONS
Germany	476 510	36.06
Hungary	177 135	13.40
Sweden	162 450	12.29
Austria	88 160	6.67
Italy	84 085	6.36
France	75 750	5.73
Netherlands	44 970	3.40
Belgium	44 660	3.38
UK	38 800	2.94
Finland	32 345	2.45
Denmark	20 935	1.58
Bulgaria	20 365	1.54
Spain	14 780	1.12
Greece	13 205	1.00
Poland	12 190	0.92
Ireland	3 275	0.25
Luxembourg	2 505	0.19
Cyprus	2 265	0.17
Malta	1 845	0.14
Czech Rep	1 515	0.11
Romania	1 260	0.10
Portugal	895	0.07
Latvia	330	0.02
Slovakia	330	0.02
Lithuania	315	0.02
Slovenia	275	0.02
Estonia	230	0.02
Croatia	210	0.02
All	1 321 590	100.00

Source: EUROSTAT asylum and first-time asylum applicants – annual aggregated data

Fuente: *European Observatory on Homelessness*. Asylum Seekers, Refugees and Homelessness. 2016. Consultado el 23 de noviembre, 2018.

9. Aumento proporcional en demandas 2014/2015.

Figure 2.2: Proportional Increases in applications 2014/2015

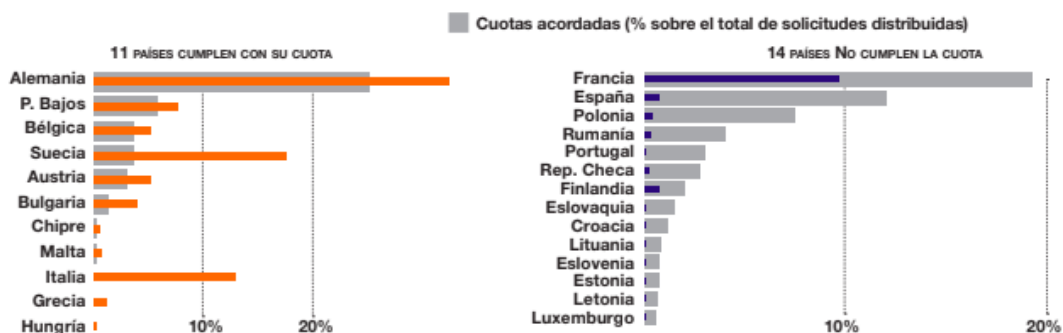


Source: EUROSTAT asylum and first-time asylum applicants – annual aggregated data. Hungary experienced a large increase in applications, but many of these were suspended as asylum seekers moved on to other countries.

Fuente: *European Observatory on Homelessness*. Asylum Seekers, Refugees and Homelessness. 2016. Consultado el 23 de noviembre, 2018. (PDF)

10. Cumplimiento de la cuota de reubicación por país, UE-28.

7. Cumplimiento de la cuota de reubicación por país, UE-28 (2015)



Nota: Datos de septiembre de 2015. Cuotas acordadas en el plan aprobado por los ministros del interior de la UE el 22 de septiembre de 2015 para distribuir 120.000 solicitudes de asilo entre los Estados Miembros. Fuente: Elaboración CIDOB con datos de Eurostat.

Fuente: Anuario CIBOD de la inmigración. El año de los refugiados. Barcelona: CIBOD, 2016. Consultado el 15 de noviembre, 2018.

11. Tasas de reconocimiento en 2015.

Table 2.3: Recognition rates in 2015

COUNTRY	First instance decisions				Final decisions on appeal			
	Total number	Positive	% Rate of recognition		Total number	Positive	% Rate of recognition	
			Total	Refugee & subsidiary protection status			Total	Refugee & subsidiary protection status
Denmark	12225	9920	81	81	1335	285	21	21
Finland	2960	1680	57	51	170	115	67	58
France	77910	20630	26	26	34580	5385	16	16
Germany	249280	140910	57	56	93840	7305	8	6
Greece	9640	4030	42	42	7655	1845	24	22
Hungary	3420	505	15	15	480	40	9	9
Ireland	1150	485	42	42	530	225	42	42
Italy	71345	29615	42	19	20	20	82	55
Poland	3510	640	18	15	1875	55	3	2
Portugal	370	195	52	52	85	0	0	0
Sweden	44590	32215	72	69	12765	2255	18	9
UK	38080	13905	37	32	12750	4015	31	21
EU**	592845	307620	52	48	182705	25730	14	12

Source: EUROSTAT data (total recognition rate includes recognition for humanitarian status)

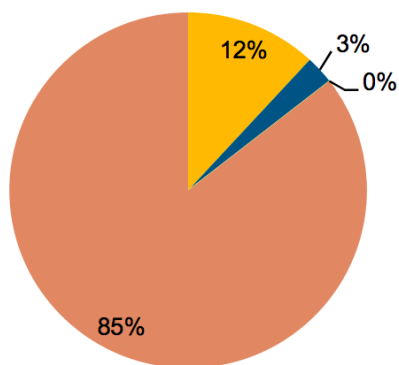
**EU data refer to all EU Member States; they are not cumulative data from the 12 countries in the study.

Fuente: *European Observatory on Homelessness*. Asylum Seekers, Refugees and Homelessness. 2016. Consultado el 23 de noviembre, 2018. (PDF)

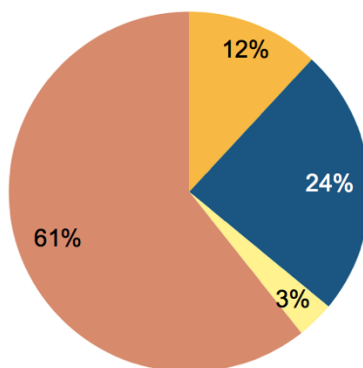
12. Resultado de decisiones en primera instancia en Francia y Suecia.

2012:

France (59800 decisions)



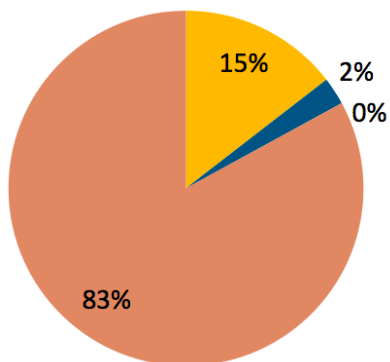
Sweden (31520 decisions)



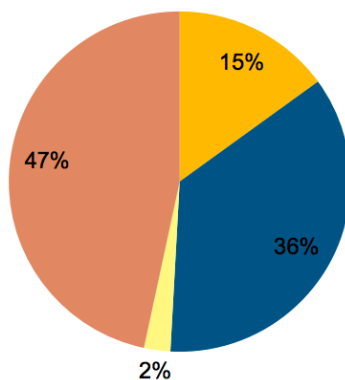
Fuente: *Eurostat*. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012. 2013. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/5948553/KS-QA-13-005-EN.PDF/b03443ae-5b58-4858-b196-d9de7be84548>

2013:

France (58645 decisions)



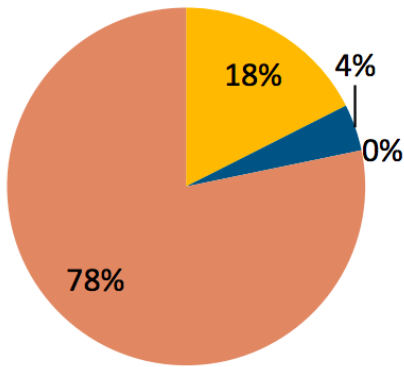
Sweden (45005 decisions)



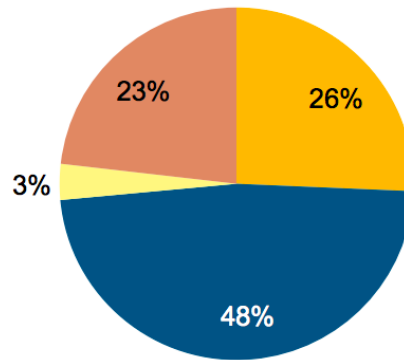
Fuente: *Eurostat*. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2013. 2014. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/5948933/KS-QA-14-003-EN.PDF/3309ae42-431c-42d7-99a3-534ed5b93294>

2014:

France (68535 decisions)



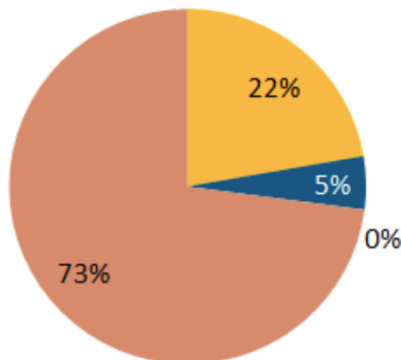
Sweden (39905 decisions)



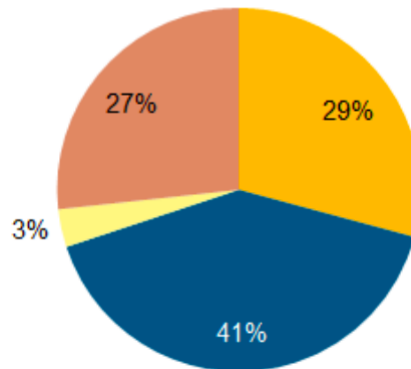
Fuente: *Eurostat*. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014. 2015. Consultado el 14 de noviembre, 2018. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf/b7786ec9-1ad6-4720-8a1d-430fcfc55018>

2015:

France (17025 decisions)



Sweden (8220 decisions)



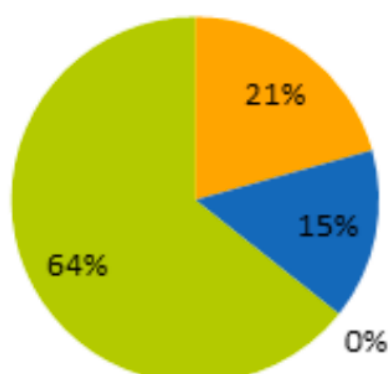
Referencias:



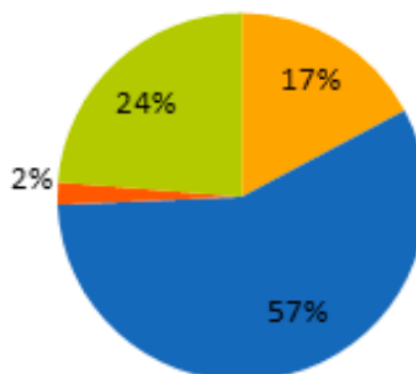
Fuente: *Eurostat*. Asylum quarterly report. 2015. Consultado el 14 de noviembre, 2018. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Q1_2015_SE+article.pdf/c7904337-30b8-4e60-9292-8789266199db

2016:

France (24 465 decisions)



Sweden (38 140 decisions)



Referencias:

■ Refugee status
 ■ Subsidiary protection
 ■ Humanitarian reasons
 ■ Rejections

Fuente: *Eurostat*. Asylum quarterly report. 2017. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum+Quarterly+Report+Q4+2016.pdf/21d16653-033e-459a-948c-d4db4a246618>

13. Principales países de origen de los solicitantes de asilo en Francia.

2012:

FRANCE	#	(%)
Russia	5 930	10
CD	5 500	9
Sri Lanka	3 825	6
Kosovo	3 690	6
Albania	2 700	4
Other	38 915	64

Fuente: *Eurostat*. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012. 2013. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/5948553/KS-QA-13-005-EN.PDF/b03443ae-5b58-4858-b196-d9de7be84548>

2013:

FRANCE	#	(%)
CD	1 575	9
Albania	1 560	9
Bangladesh	1 280	8
Russia	1 205	7
Kosovo	1 130	7
Other	10 130	60

Fuente: *Eurostat*. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2013. 2014. Consultado el 15 de noviembre, 2018. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/5948933/KS-QA-14-003-EN.PDF/3309ae42-431c-42d7-99a3-534ed5b93294>

2014:

FRANCE	#	(%)
CD	5 210	8
Russia	4 050	6
Bangladesh	3 775	6
Albania	2 970	5
Syria	2 815	4
Other	43 910	70

Fuente: *Eurostat*. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014. 2015. Consultado el 14 de noviembre, 2018. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf/b7786ec9-1ad6-4720-8a1d-430fcfc55018>

2015:

FRANCE	#	(%)
Kosovo	1 535	10
CD	875	6
Russia	780	5
Iraq	730	5
Syria	685	5
Other	10 165	69

Fuente: *Eurostat*. Asylum quarterly report. 2015. Consultado el 15 de noviembre, 2018. . Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Q1_2015_SE+article.pdf/c7904337-30b8-4e60-9292-8789266199db

2016:

FRANCE	#	(%)
Albania	3 030	15
Sudan	1 995	10
Afghanistan	1 615	8
Syria	1 130	6
CD	845	4
Other	11 590	57

Fuente: *Eurostat*. Asylum quarterly report. 2017. Consultado el 15 de noviembre, 2018.

Disponible en:

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum+Quarterly+Report+Q4+2016.pdf/21d16653-033e-459a-948c-d4db4a246618>

14. Demandas de asilo en primera instancia en la UE, Q4 2015 – Q4 2016.

	Q4 2015			Q1 2016			Q2 2016			Q3 2016			Q4 2016			Last 12 months				
	Oct.	Nov.	Dec.	Jan.	Feb.	Mar.	Apr.	May	Jun.	Jul.	Aug.	Sep.	Oct.	Nov.	Dec.					
EU-28	167 190	154 695	104 440	97 005	109 450	101 080	105 285	99 050	118 970	114 405	133 120	118 770	78 095	70 180	58 880	207 155	-43	-51	406	1 204 280
Belgium	5 525	5 530	4 810	2 395	1 310	1 015	925	830	775	1 035	1 250	1 100	1 290	1 170	1 155	3 620	7	-77	320	14 250
Bulgaria	3 530	2 395	1 660	1 910	1 155	990	1 045	1 080	1 395	1 505	2 790	2 065	2 550	1 730	795	5 075	-20	-33	709	18 990
Czech Republic	115	115	110	100	150	110	115	75	90	85	90	115	120	80	75	875	-6	-19	26	1 200
Denmark	3 625	5 020	2 665	1 625	900	460	395	360	485	395	285	295	340	275	255	875	-11	-92	153	6 055
Germany	58 125	57 685	46 725	57 215	72 830	65 270	66 250	59 695	78 625	76 540	92 105	78 500	32 385	25 890	18 965	77 235	-68	-52	940	722 295
Estonia	20	10	10	0	0	0	15	25	10	10	10	20	20	25	5	45	15	15	34	150
Ireland	285	290	210	210	190	140	155	140	155	160	195	220	185	225	260	670	16	-13	142	2 235
Greece	845	1 000	1 160	1 050	1 320	2 820	3 615	4 215	4 185	3 940	3 450	5 040	6 160	7 470	6 615	20 245	63	573	1 877	49 875
Spain	1 470	1 740	1 225	1 095	925	885	1 155	1 315	1 500	1 005	1 220	1 305	1 705	1 905	1 555	5 165	46	16	111	15 570
France	7 735	7 145	8 595	5 665	6 210	6 075	5 830	5 875	6 130	6 035	7 080	6 890	6 970	6 150	7 080	20 200	1	-14	303	75 990
Croatia	20	15	10	40	50	160	190	100	90	90	230	360	395	260	175	830	21	1 702	198	2 150
Italy	10 365	8 270	6 075	7 395	7 595	7 295	7 785	9 080	9 815	10 870	11 290	12 295	13 315	13 435	11 020	37 765	10	53	623	121 185
Cyprus	235	245	190	220	230	185	185	170	160	225	215	265	340	405	250	995	41	49	1171	2 840
Latvia	70	10	5	10	15	10	40	5	45	25	30	25	55	60	30	140	80	69	72	345
Lithuania	35	20	25	10	10	20	10	15	45	35	65	40	100	50	15	160	13	96	56	410
Luxembourg	375	425	430	260	135	105	125	115	170	120	195	195	275	165	200	640	25	-48	1 112	2 065
Hungary	490	195	175	335	2 065	4 430	5 685	4 625	4 605	1 750	1 260	1 055	1 155	675	580	2 405	-41	179	245	28 215
Malta	230	190	130	105	135	145	105	120	170	130	175	165	220	145	110	475	0	-13	1 091	1 735
Netherlands	9 965	6 225	3 375	2 565	1 785	1 215	980	980	1 110	1 530	1 755	1 875	2 035	1 920	1 540	5 490	6	-72	323	19 285
Austria	12 015	11 655	7 135	5 750	4 945	3 185	4 020	3 760	3 020	2 910	3 065	2 435	2 420	2 145	2 210	6 775	-19	-78	780	39 860
Poland	1 260	1 095	985	535	785	1 010	1 095	1 330	1 425	1 045	765	620	395	390	395	1 175	-52	-65	31	9 780
Portugal	70	65	50	60	35	50	50	50	60	70	60	70	80	65	60	200	0	12	20	710
Romania	90	85	65	40	80	95	85	50	80	115	140	190	415	275	290	980	121	310	50	1 855
Slovenia	20	45	35	15	270	200	30	55	30	35	120	110	85	185	130	405	53	307	195	1 285
Slovakia	5	15	160	5	0	10	0	5	5	0	20	15	5	20	15	35	3	-79	7	100
Finland	6 985	5 690	1 785	980	825	340	360	315	335	335	460	470	310	275	270	850	-33	-94	155	5 275
Sweden	38 535	36 075	13 275	3 740	2 240	1 730	1 540	1 460	1 435	1 525	1 700	1 790	1 880	1 720	1 570	5 165	3	-94	525	22 330
United Kingdom	5 170	3 450	3 375	3 675	3 260	3 130	3 505	3 210	3 055	2 870	3 100	3 235	2 900	3 080	3 275	9 255	1	-23	142	38 290
Iceland	55	45	35	45	35	45	45	55	35	40	65	175	200	255	105	565	101	314	1 693	1 105
Liechtenstein	0	5	5	10	10	5	10	0	10	10	5	10	25	14	..	638	75
Norway	8 570	8 105	1 005	380	235	270	225	195	245	255	290	260	255	225	410	890	10	-95	170	3 240
Switzerland	4 635	5 555	4 760	3 510	2 540	1 890	1 620	1 785	2 215	2 360	2 310	2 085	2 005	1 840	1 660	5 505	-18	-63	661	25 820

(1) Relative to population as of 1st of January 2016
.. data are not available

Fuente: Eurostat. Asylum quarterly report. 2017. Consultado el 15 de noviembre, 2018.
Disponible en:
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum+Quarterly+Report+Q4+2016.pdf/21d16653-033e-459a-948c-d4db4a246618>

15. El futuro en común.

L'AVENIR EN COMMUN

C'EST AUSSI AVEC MARINE *7 Mai*

Sortir des traités Européens, de l'OTAN, de Schengen et des accords de libre-échange

Protectionnisme solidaire • Protectionnisme intelligent

**Abrogation de la loi El Khomri
Conserver les 35h**

Baisser l'impôt de toute personne gagnant moins de 4 000 euros net par moi • Baisser de 10% l'impôt sur le revenu sur le trois premières tranches

Retraite à 60 ans avec 40 années de cotisations

Majoration des heures supplémentaires • Majoration et défiscalisation des heures supplémentaires

Référendum d'initiative populaire

Augmentation des petites retraites • Revaloriser le minimum vieillesse

Mise en place de la proportionnelle

Réorganiser la formation professionnelle des adultes et la formation continue • Rendre la formation professionnelle plus efficace, moins opaque et moins coûteuse

Égalité salariale Femme / Homme

Privilégier les circuits courts dans la commande publique • Développer les circuits courts de la production à la consommation

Interdire le statut de travailleurs détachés

Engager une revalorisation des salaires des fonctionnaires • Dégeler et revaloriser le point d'indice pour les fonctionnaires

**INSOUMIS
NE VOUS TROMPEZ PAS DE COMBAT
NE VOTEZ PAS MACRON**

Fuente: *Europe 1*. Présidentielle: quand le FN drague les électeurs de Jean-Luc Mélenchon avec un tract. [en línea] 2017. Consultado el 20 de diciembre, 2018. Disponible en: <https://www.europe1.fr/politique/presidentielle-quand-le-fn-drague-les-electeurs-de-jean-luc-melenchon-avec-un-tract-3311756>