

La consolidación de la trayectoria coercitiva del régimen europeo de asilo hasta la pandemia

Consolidating the European asylum regime's coercive trajectory until the pandemic

Emmanuel Comte

Investigador sénior, CIDOB. ecomte@cidob.org.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1341-9615>

Cómo citar este artículo: Comte, Emmanuel. «La consolidación de la trayectoria coercitiva del régimen europeo de asilo hasta la pandemia». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 129 (diciembre de 2021), p. 131-154. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.131

Resumen: Desde la perspectiva de la trayectoria política a largo plazo del régimen europeo de asilo, ¿cómo se han desarrollado las políticas de asilo en Europa durante la pandemia de la COVID-19? Cuando esta estalló, los estados miembros de la UE llevaban tres décadas intentando sin éxito resolver las deficiencias del Convenio de Dublín de 1990, las cuales persistieron tanto por la sobrecarga de los estados miembros de primera línea como por los esfuerzos por controlar los flujos secundarios de los solicitantes de asilo en la Unión. Así, la pandemia no ha supuesto al respecto ni un paréntesis ni un punto de inflexión, sino más bien ha generado una situación fluida que ha precipitado la retirada del Reino Unido y la consolidación de la tendencia coercitiva a largo plazo hacia los solicitantes de asilo, entre los estados miembros y en sus fronteras exteriores.

Palabras clave: asilo, Unión Europea, Convenio de Dublín, estados miembros de primera línea, pandemia, refugiados, traslados, COVID-19

Abstract: How have European asylum policies developed during the COVID-19 pandemic, from the perspective of the long-term political trajectory of the European asylum regime? When the pandemic broke out, EU member states had for three decades been trying without success to resolve the shortcomings of the 1990 Dublin Convention. The weaknesses in the regime persisted both due to the overloading of frontline member states and the efforts to control secondary flows of asylum seekers within the EU. The pandemic has proved neither a parenthesis nor a turning point in this regard, but has produced a fluid situation that has precipitated the United Kingdom's withdrawal and the consolidation of the long-term trend of using coercion with asylum seekers, among member states and at their external borders.

Key words: asylum, Council of the European Union, Dublin Convention, frontline member states, pandemic, refugees, relocations, COVID-19

A raíz de la pandemia que en Europa empezó en marzo de 2020, los solicitantes de asilo se vieron afectados temporalmente por una serie de medidas de salud pública que implicaron una drástica reducción de la movilidad para frenar los contagios y el cierre transitorio de los centros de acogida. Al cabo de unos meses, y con la pandemia más o menos controlada, se irían retomando gradualmente los procedimientos habituales. No obstante, las medidas especiales que los estados y las instituciones de la UE emprendieron respecto a los solicitantes de asilo durante la pandemia han seguido la trayectoria a largo plazo de las políticas de asilo en Europa. En este sentido, este artículo aporta nuevas visiones sobre estas medidas y su relación con la trayectoria a largo plazo de las políticas comunitarias hacia los solicitantes de asilo, que las instituciones de la UE denominan Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), aunque es más precisa conceptualmente la expresión «régimen europeo de asilo». Un concepto que incluye varios instrumentos jurídicos diseñados para repartir a los solicitantes de asilo entre determinados estados miembros de la UE e intentar unificar las normas y los procedimientos de los estados miembros relacionados con el asilo. El trabajo de base para este estudio se realizó en el marco del proyecto de investigación EU-IDEA dentro del programa Horizonte 2020 (Comte, 2020a)¹, y el análisis parte de documentos primarios de instituciones europeas, principalmente del Consejo y la Comisión, informes de gobiernos y de ONG, así como cuatro entrevistas llevadas a cabo durante la primavera de 2020 a expertos nacionales en políticas de asilo destinados en Bruselas desde Alemania, Italia, Suecia y Reino Unido (cuatro países que han desempeñado un papel destacado en la trayectoria del régimen europeo de asilo)².

El artículo muestra la sombra del problema de largo recorrido en la UE respecto a los solicitantes de asilo. Al respecto, cada Estado miembro ha mantenido con celo sus normas y procedimientos con el objetivo de reducir el número de solicitantes de asilo dentro de sus fronteras, a pesar de formar con el resto de los estados miembros una zona sin controles fronterizos interiores, en la que las personas se deberían mover fácilmente (Lavenex, 2001: 857, 865 y 868; Cherubini, 2014: 254). Para intentar resolver esta contradicción, los estados miembros han seguido una tendencia coercitiva

-
1. EU IDEA – Integration and Differentiation for Effectiveness and Accountability, financiado por el programa de investigación e innovación Horizonte 2020 bajo el acuerdo de subvención n.º 822622. Para más información, véase: <https://euidea.eu>
 2. Véase anexo 1 al final del artículo.

en sus políticas de asilo, en desacuerdo con los objetivos de dichas políticas (Juss, 2005: 766-767; Heijer *et al.*, 2016). Este trabajo abordará en detalle esta tendencia coercitiva y mostrará que la pandemia no ha supuesto ni un paréntesis ni un punto de inflexión al respecto. Durante la pandemia, los estados miembros han ejercido mayor coerción hacia los solicitantes de asilo mediante procedimientos de devolución más rápidos o su traslado forzoso a determinados estados miembros. Los propios estados miembros también han ejercido más coerción entre ellos, al aplicar estrictos mecanismos de traslado. En este sentido, la pandemia ha supuesto la consolidación de una larga tendencia coercitiva.

Para entender la culminación de este proceso durante la pandemia, es importante volver al problema recurrente de los solicitantes de asilo en la UE. Para ello, este artículo sigue una estructura temática que presenta las tres formas de coerción que han surgido. El primer apartado examina las deficiencias de las normas comunes a partir del momento en que la cuestión del asilo pasó a formar parte del ámbito político de la UE, en el contexto de una presión migratoria que, desde entonces, ha ido agravando las tensiones entre sus estados miembros. Teniendo en cuenta que esta complicada situación ha hecho que el papel de los estados que se encuentran en primera línea sea fundamental, el segundo apartado presenta la coerción resultante de este hecho entre los estados miembros. Un problema que ha conducido también a desplazamientos secundarios de solicitantes de asilo entre los estados miembros, cuestión que se analiza en el tercer apartado donde se muestra la coerción que se produce hacia los solicitantes de asilo. El cuarto apartado profundiza en la situación de inestabilidad que estas tendencias han creado en el seno de la UE y en la coerción resultante en las fronteras exteriores. Tras esta presentación de las diferentes facetas del problema y de las distintas formas de coerción que han surgido, el quinto y último apartado aprovecha esta perspectiva de largo plazo para apuntar los cambios que han experimentado cada una de estas tres formas de coerción durante la pandemia de la COVID-19.

Durante la pandemia de la COVID-19, los estados miembros de la UE han ejercido mayor coerción hacia los solicitantes de asilo mediante procedimientos de devolución más rápidos o su traslado forzoso a determinados estados miembros. La pandemia ha supuesto, así, la consolidación de una larga tendencia coercitiva de la UE.

Las deficiencias de las normas comunes y la presión migratoria

A finales de la década de 1980, los estados miembros de la Comunidad Europea negociaron la movilidad de ciudadanos de terceros países para suprimir los controles fronterizos interiores e impulsar su mercado interior (Comte, 2020a: 5-8). Puesto que la supresión de los controles dentro de Europa implicaba que ciudadanos de terceros países, incluyendo solicitantes de asilo, pudieran desplazarse a través de sus fronteras con más facilidad una vez que llegaran a Europa, los estados miembros intentaron establecer una estrategia común. Concedieron a los solicitantes de asilo derechos diferenciados para que accedieran al mercado laboral y gestionaron sus solicitudes aplicando procedimientos y criterios distintos (Poptcheva y Stuchlik, 2015; Entrevista 4, 2020, véase anexo 1). Surgieron entonces enormes discrepancias entre los estados miembros en sus índices de reconocimiento del estatus de refugiado para los nacionales de los mismos países de origen (EASO, 2015; ECRE, 2008; Heijer *et al.*, 2016: 609 y 627). Esta heterogeneidad hizo que el establecimiento de un conjunto de reglas armonizadas se convirtiera en una tarea imprescindible. Asimismo, la importante presión migratoria de finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 fue otro factor que dificultó una cooperación más amplia (Joly, 2005: 4).

Cuando el 15 de junio de 1990 los estados miembros firmaron el Convenio de Dublín sobre los solicitantes de asilo, estos no habían conseguido establecer una estrategia común. En lugar de armonizar, el Convenio simplemente determinó una vía para asignar cada solicitante de asilo a un Estado miembro y así evitar múltiples solicitudes. Los criterios resultantes fueron que un Estado miembro ya hubiera concedido a un familiar del solicitante el estatus de refugiado (art.º 4) o hubiera expedido un visado de entrada o un permiso de residencia al solicitante (art. 5), o que el solicitante de asilo hubiera entrado en la Comunidad cruzando de manera irregular la frontera de ese Estado miembro (art. 6), o hubiera presentado la solicitud por primera vez en ese Estado miembro (art. 8) (Comte, 2018: 154)³. Según los dos últimos criterios, la responsabilidad recaería sobre los estados miembros del sur, a través de los cuales entrarían en la

3. Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los estados miembros de las Comunidades Europeas – Convenio de Dublín. *Diario Oficial*, n.º C 254 de 19/08/1997, p. 1-12. Véase la versión actualmente en vigor: Regulación (EU) n.º 604/2013 de 26 de junio de 2013, OJ L 180, 29/6/2013, p. 31-59, capítulo iii, artículos 7-15.

Comunidad cada vez más solicitantes de asilo, aunque la mayoría tendrían como destino los países europeos más prósperos del noroeste de Europa. Al respecto, Grecia, Italia y España eran conscientes de ese riesgo antes de firmar el Convenio de Dublín. En marzo de 1990, España denunció este plan que «forzaría a los estados fronterizos a transformarse en fortalezas (...) [debido a su] contigüidad con países o estrechos sensibles a la inmigración ilegal»⁴. Sin embargo, los tres estados mediterráneos tuvieron que echarse atrás y aceptar dicha lista de criterios, puesto que Francia, Alemania y los países del Benelux negociaban por separado la creación del mercado interior sin fronteras y los tres estados mediterráneos temían quedarse fuera (ibídem, 2020a: 8).

Tras las grandes oleadas migratorias desde la Europa Central y del Este de la década de 1990, los principales flujos migratorios de los solicitantes de asilo hacia la UE procedían de Oriente Medio y el Norte de África. Por consiguiente, la aplicación de las reglas de Dublín otorgaba mayor responsabilidad a Grecia, Italia y España, que se convirtieron en los denominados «estados miembros de primera línea». En la práctica, el último criterio del Convenio de Dublín fue el que acabó teniendo mayor relevancia: la responsabilidad para con la mayoría de los solicitantes de asilo iba a recaer en el Estado miembro en el que habían presentado su primera solicitud⁵. De hecho, el traslado de solicitantes de asilo entre estados miembros ha afectado a una pequeña parte de las solicitudes de asilo, ya que ha tenido como objetivo principal devolver a los migrantes a los países por los que habían entrado a la UE o donde habían presentado su primera solicitud. Entre 2008 y 2014, ello ocurrió en el 73% de los traslados al amparo de las reglas de Dublín. Solo

Desde la década de 2000, los principales flujos migratorios de los solicitantes de asilo hacia la UE han procedido de Oriente Medio y el Norte de África. Por consiguiente, la aplicación de las reglas de Dublín ha otorgado mayor responsabilidad a Grecia, Italia y España, que desde entonces se han convertido en los denominados «estados miembros de primera línea».

4. Archivos centrales del Consejo de la Unión Europea (ACCUE). CM2 WGI 77.5. Observaciones de la delegación española sobre el régimen previsto en la Convención que determina el Estado responsable del examen de una solicitud de asilo. 14.03.1990.

5. 1) Comité Económico y Social. Aviso sobre la propuesta de reglamento del Consejo que establece los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo. CES 352/2002 EN-RD / fp. 20.03.2002. 2) Comisión Europea. Propuesta de reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional. COM (2016) 270 final. 05.04.2016.

en el 27% de los traslados los estados miembros pretendían mandar a los solicitantes de asilo a nuevos países, debido, por ejemplo, a que tenían familiares allí⁶.

En este contexto, las revoluciones en el Norte de África y Oriente Medio, a partir de 2011, así como las guerras civiles de Siria y Libia, dieron pie a nuevas oleadas de solicitantes de asilo hacia la UE que entraban, principalmente, por Grecia e Italia. En 2015 y 2016, 1,4 millones de inmigrantes irregulares llegaron a la UE –la inmensa mayoría de ellos cruzando el Mediterráneo, sobre todo entre abril de 2015 y marzo de 2016⁷–. Esta afluencia contribuyó a incrementar considerablemente las solicitudes de asilo en la Unión en este período hasta alcanzar los cerca de 1,2 millones al año –frente a 600.000 de 2014 y 400.000 de 2013⁸–. Si bien las cifras de entradas irregulares y solicitudes de asilo disminuyeron en los años posteriores, el 75% de las primeras solicitudes de asilo en la UE en 2018 se presentaron solo en cinco países, incluyendo los tres estados miembros mediterráneos⁹.

Para entender mejor esta situación, en los próximos apartados se analizarán las posiciones nacionales que los estados miembros manifestaron en los debates del Consejo. Solo un análisis de este tipo puede esclarecer las incompatibilidades de dichas posiciones, lo que ha dado lugar a diversas formas de coerción.

La coerción entre los estados miembros

Los esfuerzos por aliviar la *sobrecarga* de los estados miembros de primera línea fracasaron sobre todo por la incompatibilidad de las distintas posiciones nacionales. Los países de primera línea reiteraban que las normas de Dublín les hacían asumir una cantidad desproporcionada de las solicitudes de asilo que llegaban a la UE. Según ellos, la entrada irregular a través de las fronteras de un Estado miembro o la primera solicitud de asilo en un Estado miembro no deberían ser los criterios principales para asignar las solicitudes de asilo, ya que el mero control de sus fronteras ya implicaba que los estados miembros de primera

6. COM (2016) 270 final.

7. ACNUR. Situación en el Mediterráneo, <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.

8. Eurostat, Solicitudes de asilo (no- UE) en los estados miembros, 2008-2020, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics.

9. Eurostat, Base Migr, solicitantes de asilo y solicitantes de asilo por primera vez por nacionalidad, edad y sexo: datos agregados anuales (redondeados) [migr_asyappctza], <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/data/database>.

línea debieran asumir la mayoría de las solicitudes de asilo. Italia consideraba que «el deber de los estados miembros de proteger sus fronteras no debería confundirse con determinar el estado miembro responsable de revisar una solicitud de asilo»¹⁰. Grecia e Italia demandaron que el haber cruzado irregularmente la frontera exterior de la UE no tuviera tanta importancia a la hora de asignar las solicitudes de asilo. Querían «evitar penalizar a los estados miembros por su situación geográfica»¹¹. Por el contrario, Francia y Bélgica repetían que «la entrada irregular debería prevalecer» en la jerarquía de los criterios¹². Los conflictos entre los estados miembros por la distribución de los solicitantes de asilo terminaron con el statu quo imperante. En las sucesivas refundiciones del Convenio de Dublín, el hecho de cruzar de manera irregular la frontera exterior de la UE siguió siendo el criterio principal para repartir las solicitudes de asilo, según el artículo 10 del Reglamento 343/2003, de 18 de febrero de 2003 (Dublín II), y posteriormente en el artículo 13 del Reglamento 604/2013, de 26 de junio de 2013 (Dublín III, actualmente en vigor)¹³.

El objetivo principal de Italia ha sido ampliar el criterio de reunificación familiar (Entrevista 2, 2020). Aunque este criterio apareció el primero en las normas de Dublín, en la práctica ha tenido poca importancia, debido a la definición restrictiva que se hace en el Convenio de los vínculos familiares y al hecho de que solo se aplica cuando el miembro de la familia es un refugiado. Grecia e Italia querían ampliar este criterio para incluir «al cónyuge, al padre o madre, a un hijo o hija, a un hermano o hermana» (ibídem); dondequiera que el familiar del solicitante de asilo residiera legalmente en un Estado miembro, dicho Estado debería ocuparse de revisar su solicitud de asilo. Los Países Bajos también aceptaron una definición más amplia de «vínculos familiares», así como de ir más allá de la condición de refugiado, estrictamente hablando, en referencia a familiares que disfrutaran de otra forma de protección. Para Italia y Grecia, además, debería importar solo «el deseo del solicitante», mientras que otros estados miembros consideraban que tanto el solicitante como el familiar debían estar de acuerdo¹⁴.

10. Consejo de la UE. Resultado de los procedimientos del Grupo de trabajo sobre asilo, 1 y 2 de octubre de 2001. 12501/01. 10.10.2001.

11. Consejo de la UE. Resultado de las actuaciones del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo, 23 y 24 de mayo de 2002. 9305/1/02. 25.06.2002.

12. Consejo de la UE. 1) Nota de la Presidencia al Consejo JAI del 14 al 15 de octubre de 2002. 12616/02. Anexo II. 8/10/2002. 2) Nota de la Presidencia al Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo / Coreper. 13596/02. Anexo I. 31.10.2002.

13. OJ, 1) L050, 25.02.2003, p. 1-10, 2) L 180, 29.06.2013, p. 31-59.

14. Consejo de la UE. 1) Resultado de las actuaciones del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo, 23 y 24 de mayo de 2002. 9305/02. 28.05.2002. 2) 9305/1/02.

En cambio, Francia quería mantener la definición restrictiva para evitar recibir más solicitantes de asilo. Alemania, al principio, se opuso a los intentos de considerar como «menores no acompañados» a todas las personas de hasta 17 años e intentó reducir el límite de edad por debajo de los 18¹⁵. Sin embargo, los alemanes finalmente aceptaron el límite de los 18 años para aliviar la presión sobre los estados miembros de primera línea¹⁶. No obstante, siguiendo la postura de Francia, el acuerdo limitó la familia al cónyuge o la pareja, los hijos menores solteros o, cuando el solicitante fuera menor o soltero, el padre, la madre o el tutor. No incluía a los hermanos. El familiar debía tener el estatus de refugiado o estar pendiente de la resolución de una solicitud de asilo, y ambas partes debían estar de acuerdo con la reunificación familiar¹⁷.

Los estados miembros de primera línea intentaron, asimismo, traspasar las solicitudes de asilo a otros estados miembros en los que un solicitante de asilo hubiera estado irregularmente durante una temporada; iniciativa a la que Francia se opuso¹⁸. Los países de primera línea también defendían que, seis meses después de que un nacional de un tercer país hubiera cruzado sus fronteras desde un tercer país, ellos ya no deberían ser responsables de la solicitud de asilo. El Reino Unido estaba dispuesto a aceptar 18 meses; pero Francia, Alemania y los países del Benelux, 24¹⁹. Al respecto, los estados miembros que no son de primera línea hicieron algunas concesiones para salvaguardar el mercado interior: «cuando se estableciera» que un solicitante de asilo hubiera vivido ininterrumpidamente durante un mínimo de cinco meses en un Estado miembro antes de presentar la solicitud de asilo, dicho Estado miembro sería el responsable de tramitarla; no se hacía mención, sin embargo, a las estancias irregulares. Los estados miembros también se pusieron de acuerdo en fijar 12 meses como período tras el cual el hecho de haber cruzado irregularmente la frontera exterior de la UE ya no haría responsable al Estado miembro de primera línea de la solicitud²⁰.

La presión persistente sobre los estados miembros de primera línea llevó a discutir otros criterios para transferir algunas solicitudes de asilo a otros estados. Italia y Grecia defendían que no debería ser posible hacer regresar a un solicitante

15. Consejo de la UE, 12501/01.

16. Art. 2(h), OJ L 50, 25.02.2003, p. 1-10. Art. 2(i) y (j), OJ L 180, 29.06.2013, p. 31-59.

17. Art. 2(i), 7 y 8, OJ L 50, 25.02.2003, p. 1-10. Art. 2(g), 9 y 10, OJ L 180, 29.06.2013, p. 31-59.

18. Consejo de la UE, 9305/02 y 9305/1/02.

19. Consejo de la UE. Nota de la Presidencia al Consejo JAI del 28 al 29 de noviembre de 2002. 14651/02. Anexo I. 25.11.2002.

20. Art. 10, OJ L 50, 25.02.2003, p. 1-10. Art. 13, OJ L 180, 29.06.2013, p. 31-59.

que padeciera algún problema de salud grave²¹. Grecia consideraba que los estados miembros deberían aportar «indicios verificables (...) de que el solicitante [había podido entrar] al país a través de la frontera de un [otro] Estado miembro» para devolver al solicitante a este otro Estado²². Grecia, Italia, España y Portugal, esta vez secundados por Austria y Francia, consideraban que los criterios de Dublín no deberían aplicarse a una solicitud de protección internacional basándose en criterios distintos de los de la Convención de Ginebra. Alemania, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Finlandia compartían el punto de vista opuesto²³. En un esfuerzo de conciliación, los Reglamentos de Dublín II y III detallaron las pruebas o las evidencias circunstanciales necesarias para devolver a los solicitantes de asilo²⁴.

Como se puede observar, la incompatibilidad de las diversas posturas nacionales llegó a crear un bloqueo que es fundamental tener en cuenta para entender el problema no resuelto del asilo en la UE. Estas cuestiones enfrentaron a menudo a Francia y otros países noroccidentales con Italia y los demás países mediterráneos, situación en la que Alemania intentaba dar muestras de consenso para salvaguardar el mercado interior. Sin embargo, hubo una coerción constante hacia los estados miembros de primera línea para que aceptaran solicitantes de asilo. A partir de 2004, la ampliación de la UE hacia Europa Central y del Este transformó la confrontación: la presencia de un tercer grupo de estados miembros con menor nivel de poder provocó la irresistible tentación de forzarlos a aceptar más solicitudes de asilo.

Hubo una coerción constante hacia los estados miembros de primera línea para que aceptaran solicitantes de asilo. A partir de 2004, la ampliación de la UE hacia Europa Central y del Este transformó la confrontación: la presencia de un tercer grupo de estados miembros con menor nivel de poder provocó la irresistible tentación de forzarlos a aceptar más solicitudes de asilo.

La situación alcanzó un punto crítico con la crisis migratoria de 2015. A medida que el número de solicitantes de asilo se iba incrementando en Grecia e Italia durante la primavera y el verano de ese año, los estados miembros intentaron aliviar su situación trasladando 160.000 solicitantes de asilo a otros países. Dinamarca, Irlanda y Reino Unido usaron sus cláusulas de exención (*opt-outs*) a la cooperación

21. Consejo de la UE, 12501/01.

22. Consejo de la UE. Resultado de los procedimientos del Grupo de trabajo sobre asilo, 20 y 21 de marzo de 2002. 6485/02. 26.03.2002.

23. Consejo de la UE. Resultado de los procedimientos del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo y del Coreper, 5 y 7 de noviembre de 2002. 13915/02. 08.11.2002.

24. OJ, 1) Art. 18(3), L 50, 25.02.2003, p. 1-10, 2) Art. 22(3), L 180, 29.06.2013, p. 31-59.

en materia de asilo para evitar participar en las decisiones sobre los traslados (Heijer *et al.*, 2016: 614)²⁵. Esta retirada implicaba que los traslados apuntarían aún más hacia los países de Europa Central y del Este. A pesar de que Eslovaquia, Hungría, la República Checa y Rumanía votaron en contra de esta propuesta en el Consejo, la mayoría cualificada ganó la votación, con lo que algunos estados miembros de Europa Central y del Este optaron por aplicar el mínimo, o sencillamente no aplicar, las decisiones resultantes sobre los traslados (Comte y Lavenex, 2021: 16). En 2017, la Comisión Europea incoó un procedimiento de infracción contra Hungría, Polonia y la República Checa por no implementar las decisiones (Goldner Lang, 2020)²⁶.

Tras la asignación forzosa de solicitantes de asilo a los miembros de primera línea bajo el impulso de Francia, el traslado igualmente coercitivo de algunos de ellos a nuevos países de inmigración en Europa Central y del Este era ya una realidad en el momento de la reciente crisis migratoria.

La coerción hacia los solicitantes de asilo

Paralelamente a los conflictos por la distribución y las medidas coercitivas resultantes para asignar a los solicitantes de asilo entre los países miembros, surgió otra serie de problemas emanada del carácter incompleto de las normas de asilo de la UE y derivada de la voluntad de los solicitantes de asilo de llegar a otros países que no eran aquellos a los que las reglas de Dublín les asignaban. La persistente heterogeneidad de las reglas nacionales de asilo explicaba, en cierta medida, esta voluntad: los migrantes tenían como objetivo solicitar asilo en los países que les ofrecían mayores perspectivas en el menor tiempo posible. Desde el punto de vista de los estados miembros, los desplazamientos secundarios agravaron la dificultad de asignar solicitantes de asilo a determinados países. Como resultado, decidieron ir armonizando las distintas legislaciones sobre asilo de manera gradual (Comte, 2020a: 10-3). Una vez más, es importante analizar las posiciones opuestas de los estados miembros, tal como se expresaron en el Consejo, para captar la profundidad de la problemática.

25. COM (2016) 270 final.

26. «Traslados: la Comisión inicia procedimientos de infracción contra la República Checa, Hungría y Polonia». Comunicado de prensa, 14.06.2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1607. Véase sentencia firme. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) en los asuntos acumulados C - 715/17, C - 718/17 y C - 719/17, Recurso por incumplimiento del artículo 258 TFUE, interpuesto los días 21 y 22 de diciembre. 2017, 04.02.2020.

Los intentos por redactar un borrador de lista común de terceros países seguros se toparon con arduas negociaciones. Todos los estados miembros denegarían el estatus de refugiado a los solicitantes de asilo procedentes de los países incluidos en dicha lista. Mientras no existiera esta lista, los solicitantes de asilo podrían tener mejores expectativas en ciertos estados miembros que en otros, un asunto que enfrentó a los países continentales con los del norte, si bien Francia adoptó posiciones contrapuestas. Los países continentales afectados por entradas directas o desplazamientos secundarios preferían una lista común de terceros países seguros; por el contrario, los países del norte –incluyendo Finlandia, Suecia, Reino Unido e Irlanda– tenían poco interés en transferir sus competencias reguladoras sobre esta materia al ámbito europeo²⁷. Finalmente, estos esfuerzos fracasaron y, hoy en día, aún no existe ninguna lista común de terceros países seguros (Entrevista 1, 2020).

Otra forma de evitar los desplazamientos secundarios era satisfacer las necesidades de los solicitantes de asilo de una forma más homogénea entre los estados miembros. Con ese objetivo, en 2004 el Consejo Europeo creó el Fondo Europeo para los Refugiados, que se convirtió en el Fondo de Asilo, Migración e Integración en 2014. Entre 2014 y 2020, este fondo operó con un presupuesto de cerca de 7.000 millones de euros. Sin embargo, su actuación iba más allá de mejorar la situación de los solicitantes de asilo allí donde se encontraran, ya que también sufragaba los gastos de traslado y asignaba a los estados una cantidad fija por cada persona trasladada a su territorio (Baumgartner y Wagner, 2018: 8). En consecuencia, el fondo acabó beneficiando a los estados miembros que no estaban en primera línea, principalmente de la Europa noroccidental²⁸. En cualquier caso, sus actuaciones ofrecían pocos alicientes a los solicitantes de asilo para no emprender desplazamientos secundarios, por lo que los estados miembros empezaron muy pronto a recurrir a métodos coercitivos. Ya a finales de la década de 1990, habían decidido tomar las huellas dactilares de todos los inmigrantes irregulares cuya identidad no podían establecer con certeza, a fin de compartir esta información y controlar

27. Consejo de la UE. 1) Nota de la Presidencia al Grupo de trabajo sobre asilo de 12 de junio de 2003. 10064/03. 06.04.2003. 2) Resultado del procedimiento del Grupo de trabajo sobre asilo el 12 de junio de 2003. 10456/03. 19.06.2003. 3) Nota de la Presidencia al Grupo de trabajo sobre asilo los días 4 y 5 de septiembre de 2003. 11575/03. 31.07.2003. 4) Nota de la Presidencia al Grupo de trabajo sobre asilo los días 16 y 17 de septiembre de 2003. 12281/03. 09.11.2003.

28. Comisión Europea. Propuesta de Decisión del Consejo por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005-2010. SEC (2004) 161. COM (2004) 102 final. 04.12.2004.

los movimientos de los solicitantes de asilo (Mainwaring, 2019: 38). En el año 2000, crearon el sistema de dactilografía europea o Eurodac²⁹, una base de datos que ayudaría a determinar si un Estado miembro había registrado previamente a un solicitante de asilo y recibido su solicitud. Este instrumento ayudaría a devolver al solicitante de asilo al país apropiado.

En la novela de Rodaan Al Galidi *Two Blankets, Three Sheets*, el narrador Samir Karim relata sus intentos infructuosos de abandonar los Países Bajos, donde había presentado en primera instancia su solicitud de asilo tras llegar a Europa a través del aeropuerto de Ámsterdam Schiphol (Al Galidi, 2020). Su solicitud de asilo en los Países Bajos estuvo estancada durante años y el trato que recibió por parte de los servicios holandeses le dio escasas esperanzas de obtener un resultado positivo, por lo que intentó huir del país

El bloqueo para asignar solicitantes de asilo entre los estados miembros y prevenir los desplazamientos secundarios provocó una precaria situación cuya única solución parecía ser la aplicación de una mayor coerción en las fronteras exteriores.

para solicitar asilo en Alemania. Antes de emprender este viaje, vertió cemento líquido en sus huellas dactilares varias veces al día para que su piel cambiara. A pesar del dolor agudo que le provocaba la sequedad de la piel, se complacía de ver que sus líneas se tornaban más gruesas. Al llegar a Alemania

en un tren de cercanías, la policía germana lo devolvió a los Países Bajos tras tomarle las huellas y descubrir que ese país ya había registrado su solicitud de asilo. Volvió a huir, esta vez a Noruega, donde «no se hacinaba a cientos de personas en un solo edificio» y «la Policía de Extranjería era más amable, los Servicios Sociales más accesibles y los enfermos recibían los cuidados apropiados». En esta ocasión, se puso pegamento en los dedos para hacer que sus huellas dactilares fueran irreconocibles. Al llegar a Noruega, un policía noruego estuvo dos horas con sus dedos y finalmente consiguió acceder a sus historiales de los Países Bajos y Alemania. Samir se dio cuenta de que «no tenía la más remota posibilidad fuera de los Países Bajos y que [sus] huellas dactilares habían convertido los Países Bajos en todo [su] mundo». La coerción funcionó en su caso, a pesar de su enorme determinación a desplazarse.

29. Reglamento (CE) No. 2725/2000. DO L316 de 15.12.2000, p. 1-10.

La coerción en las fronteras exteriores

El bloqueo para asignar solicitantes de asilo entre los estados miembros y prevenir los desplazamientos secundarios provocó una precaria situación cuya única solución parecía ser la aplicación de una mayor coerción en las fronteras exteriores. La presión sobre los estados miembros de primera línea condujo a que estos endurecieran sus controles fronterizos corriéndose el riesgo de denegar a los inmigrantes la oportunidad de registrar sus solicitudes de asilo. Un primer episodio que ilustra esta agudización de las tensiones tuvo lugar entre octubre de 2004 y marzo de 2005, cuando las autoridades italianas expulsaron a un gran número de inmigrantes de la isla italiana de Lampedusa mandándoles a Libia, en aquel momento aún bajo el mandato de Muamar el Gadafi, sin permitir al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) acceder al centro de acogida de la isla. ACNUR condenó la devolución, el 17 de marzo de 2005, de 180 personas a Libia –un país que no consideraba seguro para los solicitantes de asilo– y puso en tela de juicio que las autoridades italianas hubieran tomado las precauciones necesarias según el derecho internacional de asilo³⁰.

Esta situación condujo a un enconado debate en la sede de Estrasburgo del Parlamento Europeo el 14 de abril de 2005, que resulta útil examinar para entender que, aunque la distribución de los solicitantes de asilo era una cuestión que enfrentaba a los estados miembros, todos ellos se sintieron abochornados por la situación que se vivía en la frontera sur. Debido al ataque del eurodiputado catalán Raül Romeva, el europarlamentario italiano de derechas Luca Romagnoli expresó su «profunda indignación (...) por el infame intento de ofender la dignidad de la nación italiana». Por su parte, el eurodiputado chipriota Marios Matsakis comparó Lampedusa con «una humillante mancha de sangre para el Gobierno italiano (...) la Comisión y el Consejo». La europarlamentaria francesa Martine Roure cuestionó el «respeto hacia el derecho de asilo y la Convención de Ginebra» por parte de las autoridades italianas. Según ella, «no podemos tener la certeza de que verdaderos solicitantes de asilo no hayan sido devueltos a situaciones de peligro». El eurodiputado alemán Bernd Posselt, por su parte, defendió la necesidad de «compartir la carga entre los estados miembros y de armonizar sus normas respecto a los refugiados y los solicitantes de asilo», argumentando que lo que los estados miembros «necesitaban por encima de todo eran cuotas fijas para compartir la carga»³¹.

30. Parlamento Europeo. Documentos preparatorios de la resolución sobre Lampedusa. Debates. P6_TA (2005) 0138. 14.04.2005.

31. Parlamento Europeo , P6_TA(2005)0138.

Respecto a los migrantes que conseguían entrar en la UE, estos se encontraban con los centros de acogida de los estados miembros de primera línea al borde del colapso, lo que provocó más denuncias por violaciones de los derechos humanos. En 2006, Human Rights Watch (2006) calificó de intolerables las condiciones de detención en los estados miembros de primera línea. En enero de 2011, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) falló que los estados miembros del sistema de Dublín no podían devolver a los solicitantes de asilo que huían de Grecia, debido a las pésimas condiciones de vida que se daban en los centros de acogida griegos. Así pues, la sentencia suspendió la aplicación de las normas de Dublín en el caso de Grecia³², donde los solicitantes de asilo dormirían hacinados, con ratas, en centros de acogida a la espera sine die de una decisión sobre su solicitud (Könner, 2018: 39; Tribune de Genève, 2016)³³. En febrero de 2016, la Comisión Europea dirigió una recomendación a Grecia para que tomara las medidas necesarias para reanudar los traslados según las normas de Dublín³⁴. Aun así, la situación no mejoró. En octubre de 2017, Human Rights Watch (2017) tachó de «pésimas» las condiciones de vida de los solicitantes de asilo en las islas griegas. En septiembre de 2019, Médicos Sin Fronteras (2019) acusó a las autoridades griegas y a la UE de abandonar a su suerte deliberadamente a las personas atrapadas en las islas. Un mes después, el comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa instó al Gobierno griego a que evacuara a los solicitantes de asilo de las islas egeas y los trasladara al continente para mejorar sus condiciones de vida (Arnoux-Bellavitis, 2020: 8-9).

Por lo que respecta al marco regulador para repartir a los solicitantes de asilo entre los estados miembros, la Comisión concluyó en mayo de 2016 que «la entrada en vigor del Reglamento Dublín III en 2014 ha dificultado que los estados miembros lleguen a un consenso sobre la responsabilidad»³⁵. Bajo estas circunstancias, los gobiernos europeos volvieron a la estrategia por defecto de reforzar las fronteras exteriores. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), concebida para ayudar a los estados miembros de primera línea a controlar la frontera exterior de la UE, ha presentado diferentes formatos desde

32. TEDH. Caso *MSS vs. Bélgica y Grecia* (Demanda No. 30696/09). Juicio. 21.01.2011.

33. «Des enfants migrants enrôlés par centaines». Tribune de Genève, 09.12.2016. <https://www.tdg.ch/monde/enfants-migrants-enrôlés-par-centaines/story/29870285>.

34. Comisión Europea, DG Home. Recomendación a la República Helénica sobre las medidas urgentes que debe tomar Grecia con vistas a la reanudación de las transferencias en virtud del Reglamento (UE) n° 604/2013. C (2016) 871. 02.10.2016.

35. COM (2016) 270 final.

2004³⁶ y llegó a incluir equipos de intervención rápida sobre las fronteras³⁷. Los estados miembros también fueron incrementando de manera continuada la financiación para ejecutar la devolución de aquellos solicitantes cuyas solicitudes de asilo habían rechazado (Slominski y Trauner, 2018: 107). El plan establecido en 2015 consistía en aumentar el presupuesto de Frontex hasta los 239 millones de euros en 2016 y luego gradualmente ir subiendo hasta los 322 millones de euros en 2020³⁸. El porcentaje de devoluciones ejecutadas respecto de las resoluciones de devolución subió del 39,5% en 2011 al 46,4% en 2016³⁹.

Lejos de resolver el problema, estas restricciones en la frontera sur lo empeoraron, lo que culminó en el desastre humanitario de la crisis migratoria de 2015. En 12 meses, cerca de 6.000 migrantes perdieron la vida en el mar (Könner, 2018: 1). Al respecto, la socióloga Cetta Mainwaring (2019: 9) nos ofrece un atinado retrato de los muertos en el mar: «En ocasiones, los cadáveres de los ahogados son rescatados del mar por pescadores y otros marineros o son arrastrados hasta las playas al cabo de días. Los cuerpos de piel morena se tornan pálidos debido al sol y a la sal marina. Los ojos son arrancados por las gaviotas». Sin embargo, una tragedia de tal magnitud no hizo que los estados miembros adoptaran una estrategia diferente, sino que incluso reforzaron sus políticas restrictivas. Ello se materializó en marzo de 2016 con la Declaración UE-Turquía, que ponía fin a la crisis al acordarse que Turquía se llevaría de vuelta a todos los nuevos solicitantes de asilo o migrantes irregulares que cruzasen desde este país a las islas griegas y cuyas solicitudes hubieran sido declaradas inadmisibles por los estados de la UE⁴⁰. Esta medida formó parte

La Declaración UE-Turquía de 2016 formó parte de una estrategia más amplia de externalización de los controles migratorios para detener a los migrantes lo más pronto posible en su camino hacia Europa y evitar así escándalos en las fronteras europeas.

36. Reglamento (CE) nº 2007/2004 por el que se crea una Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores. DO L 349 de 25/11/2004, págs. 1-11. 2) Reglamento (UE) 2016/1624 de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas. DO L 251 de 16.09.2016, p. 1-76.

37. Reglamento (CE) nº 863/2007 de 11 de julio de 2007 por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras. DO L 199 de 31.07.2007, p. 30-39.

38. Comisión Europea. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas. COM (2015) 671. 15/12/2015.

39. Comisión Europea. DG Home. 2016 Annual Activity Report. Ares(2017)2636753. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/aar-home-2016_en_0.pdf.

40. Consejo de la UE. Declaración UE-Turquía. Comunicado de Prensa 144/16, 18.03.2016.

de una estrategia más amplia de externalización de los controles migratorios para detener a los migrantes lo más pronto posible en su camino hacia Europa y evitar así escándalos en las fronteras europeas –una forma de eludir las obligaciones de los estados miembros de la UE hacia los solicitantes de asilo (Müller y Slominski, 2020)–. A continuación, se ofrecen algunos ejemplos. En 2013, la UE lanzó la Misión de la UE de asistencia para la gestión integrada de las fronteras en Libia, con un presupuesto de 30 millones de euros para desempeñar sus tareas durante los primeros 12 meses⁴¹. La UE amplió el mandato de esta misión varias veces, hasta que se convirtió en una misión civil al auspicio de la política común de seguridad y defensa en diciembre de 2018, con un presupuesto de 61,6 millones de euros⁴². En julio de 2017, la UE aprobó un programa con un presupuesto de 46 millones de euros para reforzar la capacidad de control fronterizo de Libia (Mainwaring, 2019: 81). Asimismo, la UE destinó 140 millones de euros a respaldar los esfuerzos de Marruecos por contener la inmigración irregular en 2018 (Okay *et al.*, 2020: 7). En definitiva, esta era la situación y la dinámica de las políticas europeas hacia los solicitantes de asilo en el momento de estallar la pandemia de la COVID-19.

La consolidación de la coerción durante la pandemia de la COVID-19

Inmediatamente antes de que estallara la pandemia, en marzo de 2020, los responsables políticos urgían reducir aún más el número de solicitudes de asilo. Durante los primeros meses de ese año, Turquía cada vez era más reticente a atenerse al acuerdo con la UE (Entrevista 1, 2020), denunciando que la financiación de la UE era insuficiente para gestionar debidamente el número de migrantes que se encontraban en el país. La mayor parte de los fondos de la UE para estabilizar los campos de refugiados en Turquía iban a parar a ONG, como la Cruz Roja, y no al Gobierno turco. Turquía, asimismo, reaccionó negativamente

41. Consejo de la UE. Decisión 2013/233 / PESC del Consejo, de 22 de mayo de 2013, sobre la Misión de asistencia para la gestión integrada de fronteras de la Unión Europea en Libia (EUBAM Libia), p. 3-4..

42. Consejo de la UE. « EUBAM Libya becomes a fully-fledged civilian CSDP mission». Comunicado de prensa, 17.12.2018.

a la falta de apoyo por parte de la UE hacia sus operaciones militares en Siria. Además, las negociaciones para su adhesión a la UE no siguieron adelante y Alemania seguía siendo reticente a levantar el requisito del visado para los turcos, a pesar de las promesas contenidas en la Declaración UE-Turquía de marzo de 2016⁴³. Desde la UE se sospechó que las autoridades turcas estaban trasladando a migrantes a la frontera greco-turca, avisándoles de que estaba abierta. A principios de marzo de 2020, la presión de los migrantes en dicha frontera derivó en un pulso con la policía griega que se alargó varios días. Sin embargo, la mayoría de los estados miembros de la UE todavía eran favorables a cooperar con Turquía, porque pensaban que una política turca agresiva con los migrantes sembraría el pánico, haría que restableciesen los controles fronterizos y desbarataría el mercado interior, por lo menos temporalmente. Durante los primeros meses de 2020, el número de solicitudes de asilo en la UE llegó a aumentar notablemente (Arnoux-Bellavitis, 2020: 6).

Cuando la pandemia estalló en marzo, el número de contagios se disparó en los campos de refugiados. La densidad de población, así como las deficientes condiciones sanitarias provocaron una situación incluso más peligrosa de lo habitual. En este contexto tan extremo, la Comisión Europea se vio sometida aún a más presión que anteriormente para que estableciera, de forma efectiva y rápida, los criterios para asignar los solicitantes de asilo entre los estados miembros. Alemania y la Comisión discutieron una nueva propuesta de esta última para reemplazar Dublín III (Entrevista 1, 2020). Las negociaciones anteriores habían fracasado por la oposición de los estados miembros de Europa Central y del Este a recibir más solicitantes de asilo. Alemania reconoció que la situación en los estados miembros de primera línea era insostenible y que el mercado interior estaba en peligro, por lo que propuso asignar solicitantes de asilo a cada Estado miembro de modo proporcional a su población y PIB. Suecia, que se había opuesto al criterio de la densidad de población —que sobrecargaría a este país tan grande y a la vez escasamente poblado—, pudo aceptar el criterio que sugerían los alemanes (Entrevista 4, 2020). Ello suponía que los estados

En el contexto extremo de la pandemia y la grave situación en los campos de refugiados, la Comisión Europea se vio sometida aún a más presión que anteriormente para establecer, de forma efectiva y rápida, los criterios de asignación de los solicitantes de asilo entre los estados miembros.

43. Declaración UE-Turquía, 18.03.2016.

miembros de primera línea recibirían muchas menos solicitudes de asilo; la mayoría de los países tradicionales de inmigración, ligeramente menos, y los estados miembros de Europa Central y del Este, más. Dada la urgencia por encontrar una solución, la Comisión decidió durante la primavera usar la clave de distribución basada a partes iguales en la población (50%) y el PIB (50%) –una fórmula que obligaría a los estados miembros de Europa Central y del Este a aceptar más solicitantes de asilo—. Esta clave del 50% se aplicaría directamente a los inmigrantes rescatados en operaciones de búsqueda y salvamento en el mar. El 23 de septiembre de 2020, la Comisión propuso un amplio paquete de reformas denominado Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. El proyecto incluía la propuesta para un nuevo Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, que contemplaba la clave de distribución ya mencionada (Arnoux-Bellavitis, 2020: 10-11)⁴⁴.

De los países tradicionales de inmigración, el Reino Unido era el único al que podía desfavorecer esta nueva clave de distribución. Debido a su ubicación geográfica en la periferia de Europa y a la dificultad para los inmigrantes de llegar irregularmente allí, este país recibía comparativamente pocas solicitudes de asilo⁴⁵. Por ese motivo, para el Reino Unido el traslado de solicitantes de asilo era una cuestión importante. Los británicos participaban en el régimen europeo de asilo principalmente para devolver a los solicitantes de asilo a los estados miembros de primera línea. Para ello, era importante para este país compartir la base de datos Eurodac, que permitía rastrear a un solicitante de asilo hasta el país por el que había entrado en la UE y devolverlo allí. El Reino Unido estaba en contra del traslado desde los estados miembros de primera línea, con el argumento de que era un factor de atracción para los inmigrantes en el mediterráneo. Solo el país de la primera entrada –defendía el Reino Unido– debería procesar las solicitudes (Entrevista 3, 2020).

El nerviosismo británico se intensificó cuando las personas trasladadas al Reino Unido según las normas de Dublín superaron a las que eran trasladadas desde allí a otros países. Ello se explicaba no tanto por las solicitudes reales, sino por la celeridad en la que se ejecutaba el procedimiento: la oficina británica encargada

44. Comisión Europea. 23.09.2020. 1) Propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración y por la que se modifica la Directiva (CE) 2003/109 del Consejo. COM (2020) 610 final, Considerando 22. 2) Propuesta de reglamento que aborde situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo. COM (2020) 613 final, p. 14.

45. Eurostat. «Dublin Statistics on Countries Responsible for Asylum Application». https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application.

de los traslados de personas entrantes procedía más rápido que la oficina para los traslados salientes (Entrevista 3, 2020). Durante las negociaciones por el Brexit, el Reino Unido puso como condición para permanecer en el régimen europeo de asilo suprimir la norma de la reunificación familiar para los solicitantes de asilo o el plazo a partir del cual ya no se los podía devolver a los países por los que habían entrado a la UE⁴⁶. La reticencia de la UE a aceptar esta exigencia, así como la perspectiva de un nuevo acuerdo para asignar a los migrantes de manera proporcional al PIB y a la población, implicaban que el Reino Unido tendría que acoger un número mucho mayor de solicitantes de asilo de forma permanente. Ello fue suficiente para convencer al gabinete del primer ministro Boris Johnson de que el Reino Unido debía abandonar por completo el régimen europeo de asilo cuando tuviera lugar el Brexit el 1 de enero de 2021 (Comte, 2020b).

La emergencia y la perspectiva de la salida del Reino Unido no hicieron más que reforzar el instinto de volver a restringir las entradas por las fronteras exteriores. Ya en vísperas de la pandemia, las autoridades de la UE estaban decididas a mejorar las capacidades coercitivas de las fronteras exteriores de la UE. Enfrentándose a un contexto de tensión cada vez mayor con Turquía, a principios de marzo de 2020, Frontex estableció colaboraciones de ayuda a Bulgaria, Grecia y Chipre para reforzar los controles fronterizos. La Comisión tenía previsto proporcionar hasta 700 millones a Grecia; Alemania, por su parte, planeaba prestar un helicóptero y 20 funcionarios (Entrevista 1, 2020). Bajo estas circunstancias, el estallido de la pandemia de la COVID-19 resultó providencial para cerrar físicamente las fronteras exteriores. En este momento, el asilo devino un asunto de menor calado en los debates públicos debido al foco en la situación sanitaria, que permitía a los gobiernos aplicar restricciones totales en las fronteras (Armakolas *et al.*, 2021). Así pues, se suspendieron prácticamente todos los vuelos comerciales; en el mar, Chipre hizo retroceder los botes de migrantes sirios, e Italia y Malta declararon sus puertos como no seguros para denegar el desembarco de migrantes que llegaban en buques de las ONG (Arnoux-Bellavitis, 2020: 6-7). Por ejemplo, en abril de 2020, las autoridades italianas rechazaron, alegando razones de salud pública, permitir el desembarco del barco de la

46. Equipo negociador del Reino Unido. Proyecto de Acuerdo sobre readmisión de residentes sin autorización 5/2020. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/886021/DRAFT_Agreement_on_the_readmission_of_people_residing_without_authorisation.pdf.

ONG alemana Alan-Kurdi, que llevaba a cabo operaciones de búsqueda y salvamento (Entrevista 2, 2020). En una línea similar, Austria autorizó que se rechazaran los solicitantes de asilo que no presentaran un certificado médico. Bélgica, Francia, Grecia, Hungría, los Países Bajos, Polonia, Eslovenia y España suspendieron oficialmente el acceso a los procedimientos de asilo. Si bien se habían registrado 60.000 solicitudes de asilo en la UE, Noruega y Suiza en febrero de 2020, esa cifra se desplomó a 34.000 en marzo y a 7.000 en abril. Solo a partir de junio en adelante el número de solicitudes de asilo volvió a aumentar (Arnoux-Bellavitis, 2020: 7).

Con todo, los responsables políticos también esperaban que la presión migratoria se agravara pronto debido a las perturbaciones económicas y sociales que estaba causando la pandemia (Entrevista 2, 2020). En pleno confinamiento, la Comisión emprendió la creación de un marco a largo plazo que asegurara los retornos rápidos, inmediatamente desde los puntos de entrada, del mayor número de solicitantes de asilo posible. Los estados miembros del norte apoyaron esa política. Suecia aceptó los traslados, pero quería que se llevara a cabo un control previo de las solicitudes de asilo directamente en los puntos de entrada y partiendo de criterios generales, como el país de origen o la naturaleza general de la solicitud (Entrevista 4, 2020). Esta fórmula acabó formando parte de la propuesta de la Comisión para un nuevo reglamento sobre la gestión del asilo y la migración⁴⁷. El paquete de propuestas de la Comisión suponía una innovación, en primer lugar, por determinar el potencial de las solicitudes de asilo rápidamente y por ejecutar los retornos inmediatos cuando dicho potencial fuera bajo, aun asumiendo el riesgo de denegar un procedimiento de asilo completo a casos auténticos pero fuera de lo común. El paquete incluía una propuesta separada de reglamento que introducía un cribado⁴⁸. La Comisión propuso «establecer un procedimiento eficiente en la frontera aplicable a todos los nacionales de terceros países que cruzaran sin autorización, que incluyese un control previo a la entrada, un procedimiento de asilo y, en su caso, un procedimiento de retorno rápido»⁴⁹.

47. COM(2020) 610 final, considerandos 14 y 27.

48. 1) COM(2020) 610 final, p. 5. 2) Comisión Europea. Propuesta de Reglamento por el que se introduce un control de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores. COM (2020) 612 final. 23.09.2020.

49. Comisión Europea. Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migraciones y asilo. COM(2020) 609 final. 23/9/2020.

Conclusiones

El régimen europeo de asilo ejerce un grado considerable de coerción entre los estados miembros, en la asignación de los países de destino a los solicitantes de asilo, así como en las fronteras exteriores. La coerción en las relaciones entre los estados miembros fue el resultado de las implicaciones que tuvieron para los estados miembros del sur los criterios del primer Convenio de Dublín, la incapacidad para aliviar su sobrecarga y los mecanismos de traslado disputados por los países de Europa Central y del Este. La coerción en la asignación de los países de destino a los solicitantes de asilo pasó por alto sus preferencias hacia los países europeos noroccidentales más ricos, así como el impacto de la heterogeneidad de los procedimientos y la legislación en materia de asilo de los estados miembros. Operó con una definición restrictiva de los vínculos familiares, el no reconocimiento de las estancias irregulares y el sistema Eurodac. La coerción en las fronteras exteriores adquirió dimensiones dramáticas con la crisis de Lampedusa de 2004 y 2005, la creación de la Frontex, los equipos de intervención rápida, la Declaración UE-Turquía y el incremento de los fondos para las devoluciones.

Las últimas medidas de esta tendencia coercitiva de la UE han tenido lugar durante la pandemia, con el cierre físico prácticamente total de las fronteras exteriores durante varios meses, el acuerdo sobre una nueva clave de distribución para transferir a los solicitantes de asilo a países de Europa Central y del Este de forma más permanente y el acuerdo sobre los procedimientos de devolución rápida en las fronteras exteriores. Por lo tanto, la pandemia ha creado una coyuntura propensa a medidas de calado e incluso ha hecho aumentar el temor de que las condiciones de vida de los solicitantes de asilo y el sistema actual no sean sostenibles. De este modo, ha permitido alinear las políticas emprendidas a una trayectoria coercitiva y restrictiva a más largo plazo. Las propuestas de la Comisión siguen bajo discusión en el Consejo, pero el rumbo político ahora parece bastante evidente. A pesar de las ínfimas cifras de entradas irregulares en este contexto restrictivo de la pandemia, resulta reveladora la gran conmoción que causó en Europa la retirada de Estados Unidos de Afganistán a finales de verano de 2021. Aunque se supone que el régimen europeo de asilo ayuda a gestionar la entrada de solicitantes de asilo, la enorme coerción sobre la que se sustenta el régimen actual implica que cualquier nueva fuente de refugiados puede desestabilizarlo.

Las últimas medidas de esta tendencia coercitiva de la UE han tenido lugar durante la pandemia, con el cierre físico prácticamente total de las fronteras exteriores durante varios meses, el acuerdo sobre una nueva clave de distribución para transferir a los solicitantes de asilo a países de Europa Central y del Este y el acuerdo sobre los procedimientos de devolución rápida en las fronteras exteriores.

Referencias bibliográficas

- Al Galidi, Rodaan. *Two Blankets, Three Sheets*. Ámsterdam: World Editions Ltd, 2020.
- Armakolas, Ioannis; Paschalidis, Panagiotis y Denkovski, Ognjan. «COVID-19 and Migration in the Public Spheres of Greece and North Macedonia». 18^o Congreso Anual de IMISCOE, paper, Luxemburgo, 2021.
- Arnoux-Bellavitis, Marguerite. *The Influence of Covid-19 on the European Asylum and Migration Policy: Making Health a Priority While Ensuring Respect for Fundamental Rights*. Bruselas: Institute of European Democrats, 2020.
- Baumgartner, Paul y Wagner, Martin. «Sharing Responsibilities in the Common European Asylum System». *Ceaseval*, Working Paper, n.º 4 (junio de 2018) (en línea) http://ceaseval.eu/publications/04_BaumgartnerWagner_SharingResponsibilities.pdf.
- Cherubini, Francesco. *Asylum Law in the European Union*. Abingdon: Routledge, 2014.
- Comte, Emmanuel. *The History of the European Migration Regime: Germany's Strategic Hegemony*. Abingdon: Routledge, 2018.
- Comte, Emmanuel. «The European Asylum System: A Necessary Case of Differentiation». *EU IDEA*, Policy Papers, n.º 3 (julio 2020a) (en línea) https://euidea.eu/wp-content/uploads/2020/07/euidea_pp_3.pdf
- Comte, Emmanuel. «Brexit, the 'Area of Freedom, Security, and Justice' and Migration». *EU IDEA*, Policy Briefs, n.º 3 (diciembre 2020b) (en línea) https://euidea.eu/wp-content/uploads/2020/12/euidea_pb_3.pdf
- Comte, Emmanuel y Lavenex, Sandra. «EU Differentiation in Border, Asylum and Police Cooperation: Drivers, Effectiveness and Crisis». *EU IDEA*, Research Papers, n.º 11 (julio 2021) (en línea) https://euidea.eu/wp-content/uploads/2021/07/euidea_rp_11.pdf
- EASO-European Asylum Support Office. *Annual Report on the Situation of Asylum in the EU 2014*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2015 (en línea) <https://www.easo.europa.eu/node/5195>
- ECRE-European Council on Refugees and Exiles. «Five Years on Europe Is Still Ignoring Its Responsibilities towards Iraqi Refugees». *ECRE*, AD1/03/2008/ext/ADC, (2008) (en línea) https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Five-years-on-Europe-still-ignoring-its-responsibilities-towards-Iraqi-Refugees_March-2008.pdf
- Goldner Lang, Iris. «No Solidarity without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done?». *European Journal of Migration and Law*, vol. 22, n.º 1 (2020), p. 39-59.

- Heijer, Maarten den; Rijpma, Jorrit y Spijkerboer, Thomas. «Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The Continuing Failure of the Common European Asylum System». *Common Market Law Review*, vol. 53, n.º 3 (2016), p. 607-642.
- Human Rights Watch. «Libya – Stemming the Flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees». *HRW*, (12 de septiembre de 2006) (en línea) <http://www.hrw.org/en/node/11164/section/1>
- Human Rights Watch. «Greece: Asylum Seekers in Abysmal Conditions on Islands». *Human Rights Watch News*, (23 de octubre de 2017) (en línea) <https://www.hrw.org/news/2017/10/23/greece-asylumseekers-abysmal-conditions-islands>
- Joly, Danièle. «The European Asylum Regime and the Global Shift of Paradigm». *Conference Migrations: Observation and Analysis of Contemporary Trends*, Paper, Bilbao, 2005.
- Juss, Satvinder. «The Decline and Decay of European Refugee Policy». *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 25, n.º 4 (2005), p. 749-792.
- Könner, Florence. *The 2015 Migration Crisis at Europe's Borders*. Tesis de maestría en Estudios Internacionales, Universität Wien, 2018.
- Lavenex, Sandra. «The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies». *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n.º 5 (2001), p. 851-874.
- Mainwaring, Četta. *At Europe's Edge: Migration and Crisis in the Mediterranean*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- Médicos Sin Fronteras. «Greek and EU Authorities Deliberately Neglecting People Trapped on Islands». *Médicos sin Fronteras*, (5 de septiembre de 2019) (en línea) <https://www.msf.org/deliberate-neglect-greek-and-eu-authorities-towards-those-trapped-islands?component=image-272646>
- Müller, Patrick y Slominski, Peter. «Breaking the Legal Link but Not the Law? The Externalization of EU Migration Control through Orchestration in the Central Mediterranean». *Journal of European Public Policy*, vol. 28, n.º 6 (2020), pp. 801-820.
- Okay, Asli Selin; Lavenex, Sandra; Kržić, Ivo y Aydın-Düzgit, Senem. «External Differentiation in Migration: Boosting or Hollowing Out the Common EU Policy?». *EU IDEA*, Policy Papers, n.º 10 (2020) (en línea) https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/project_papers/eu_idea/external_differentiation_in_migration_boosting_or_hollowing_out_the_common_eu_policy
- Paoli, Simone. «The Schengen Agreements and Their Impact on Euro-Mediterranean Relations: The Case of Italy and the Maghreb». *Journal of European Integration History*, vol. 21, n.º 1 (2015), p. 125-146.

- Poptcheva, Eva-Maria y Stuchlik, Andrej. «Work and Social Welfare for Asylum-Seekers and Refugees. Selected EU Member States». *EPRS, In-Depth Analysis*, (diciembre de 2015) (en línea) [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA\(2015\)572784](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA(2015)572784).
- Slominski, Peter y Trauner, Florian. «How do Member States Return Unwanted Migrants? The Strategic (Non-)Use of ‘Europe’ during the Migration Crisis». *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, n.º 1 (2018), p. 101-118.

Traducción del original en inglés: Maria Gené Gil y redacción CIDOB.

Anexo 1. Entrevistas a expertos en Bruselas

Entrevista 1: un experto alemán de la Representación Permanente de Alemania en la UE. Bruselas, 6 de marzo de 2020.

Entrevista 2: un experto italiano, actualmente en Roma y, anteriormente, en la Representación de Italia en la UE. Entrevista telefónica, 3 de abril de 2020.

Entrevista 3: un experto británico de la misión del Reino Unido en Bruselas. Entrevista telefónica, 27 de abril de 2020.

Entrevista 4: un experto sueco de la Representación Permanente de Suecia en la UE. Entrevista telefónica, 30 de abril de 2020

Este proyecto ha recibido financiación del programa de innovación e investigación Horizonte 2020 de la Unión Europea bajo el acuerdo de subvención n.º 822622. Refleja únicamente la opinión de su autor y ni la Unión Europea ni su Agencia son responsables de cualquier uso que pueda hacerse de la información que contiene.