

LA POLÍTICA DE ASILO

La política de la Unión en materia de asilo tiene por objeto ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional en uno de los Estados miembros y garantizar el respeto del principio de no devolución^[1]. Por ello, la Unión se está esforzando en la creación del Sistema Europeo Común de Asilo.

BASE JURÍDICA

- Artículo 67, apartado 2, y artículos 78 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

OBJETIVOS

La Unión Europea pretende establecer una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal con el fin de ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 y a su Protocolo de 31 de enero de 1967. Si bien ni en el TFUE ni en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se definen los términos «asilo» y «refugiado», ambos documentos se refieren específicamente a la Convención de Ginebra y a su Protocolo.

RESULTADOS

A. Avances en los Tratados de Ámsterdam y de Niza

El anterior método intergubernamental en materia de asilo fue incorporado, en virtud del Tratado de Maastricht (1993), al marco institucional de la Unión. Como agente principal, el Consejo debía asociar a la Comisión a su labor e informar al Parlamento sobre sus iniciativas en materia de asilo; el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) carecía de competencia en este ámbito.

En 1999, el Tratado de Ámsterdam concedió a las instituciones de la Unión nuevas competencias para elaborar legislación en materia de asilo por medio de un mecanismo institucional especial: un período transitorio de cinco años con un derecho compartido de iniciativa entre la Comisión y los Estados miembros, y decisión por unanimidad del Consejo previa consulta al Parlamento; el Tribunal de Justicia de la Unión Europea también pasó a ser competente para conocer de determinados asuntos. El Tratado de Ámsterdam estableció, asimismo, que, una vez finalizada esta primera fase de cinco años, el Consejo podría decidir que se aplicase el procedimiento

normal de codecisión y, a partir de ese momento, adoptar sus decisiones por mayoría cualificada. Así lo decidió el Consejo a finales de 2004, por lo que el procedimiento de codecisión (que en la actualidad se denomina «procedimiento legislativo ordinario») se aplica desde 2005.

Con la adopción del Programa de Tampere, en octubre de 1999, el Consejo Europeo decidió que la aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo debía llevarse a cabo en dos fases: la adopción a corto plazo de normas mínimas comunes debía desembocar, a largo plazo, en un procedimiento común y un estatuto uniforme para las personas a las que se conceda asilo válido en toda la Unión.

La consecuencia de todo esto fue la «primera fase» del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), entre 1999 y 2004, que establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de solicitudes de asilo (en sustitución del Convenio de Dublín de 1990, de carácter internacional e intergubernamental), en particular el sistema europeo de comparación de impresiones dactilares de los solicitantes de asilo (Eurodac) para la conservación y comparación de datos de impresiones dactilares. Asimismo, estableció las normas mínimas comunes que los Estados miembros tenían que respetar en materia de acogida de los solicitantes de asilo, de los requisitos para la protección internacional y la naturaleza de la protección otorgada, y de los procedimientos para la concesión o retirada de la condición de refugiado. La protección temporal en caso de afluencia masiva fue abordada en otra normativa.

En noviembre de 2004, el Programa de La Haya exigió que se aprobasen antes de finales de 2010 los instrumentos y las medidas de la segunda fase, quedando así de relieve el deseo de la Unión de ir más allá de las normas mínimas e instaurar un procedimiento de asilo único que incluyera garantías comunes y un estatuto uniforme para las personas a las que se concediera protección. En el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (2008), este plazo se amplió hasta 2012.

B. Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009, supone una innovación al transformar las medidas en materia de asilo, que pasan del establecimiento de normas mínimas a la creación de un sistema común que incluye estatutos y procedimientos uniformes.

Dicho sistema común debe comprender los siguientes elementos:

- un estatuto uniforme de asilo;
- un estatuto uniforme de protección subsidiaria;
- un sistema común de protección temporal;
- procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria;
- criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud;
- normas relativas a las condiciones de acogida;
- asociación y cooperación con terceros países.

Desde la adopción del Tratado de Lisboa, el artículo 80 del TFUE dispone, asimismo, explícitamente el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, incluida toda carga financiera. Las acciones de la Unión en materia de asilo deben, si fuera necesario, incluir medidas apropiadas para garantizar que se respeta este principio. El Tratado entrañó, asimismo, importantes cambios en cuanto al proceso de toma de decisiones en cuestiones de asilo al implantar la codecisión como procedimiento habitual. Por otra parte, se han introducido mejoras considerables en lo que respecta al control judicial que lleva a cabo el TJUE. En lo sucesivo, podrán presentar una cuestión prejudicial todos los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro y no solo, como ocurría anteriormente, los órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones no puedan ser objeto de un recurso judicial de Derecho interno, lo que ha permitido el desarrollo de una jurisprudencia más importante del TJUE en materia de asilo.

El Programa de Estocolmo, aprobado por el Consejo Europeo el 10 de diciembre de 2009 para el período 2010-2014, reafirmó «el objetivo de establecer un espacio común de protección y solidaridad que se base en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional». En él se destaca, en particular, la necesidad de promover una verdadera solidaridad con los Estados miembros sometidos a presiones específicas y el importante papel que debe desempeñar la nueva Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), actualmente la Agencia de Asilo de la Unión Europea ([AAUE](#)).

Si bien ya en 2008-2009 la Comisión había presentado las propuestas relativas a la siguiente fase, los avances en las negociaciones fueron lentos. Por consiguiente, la adopción de esta **«segunda fase» del SECA** se produjo a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, lo que cambió el foco de atención de unas normas mínimas a un procedimiento común de asilo sobre la base de un estatuto de protección uniforme.

C. Instrumentos jurídicos vigentes y actuales intentos de reforma

La Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida ([Directiva de protección temporal](#)) se desarrolló como marco para gestionar una afluencia masiva inesperada de personas desplazadas y proporcionarles protección inmediata. Los objetivos de esta Directiva son reducir las disparidades entre las políticas de los Estados miembros en materia de acogida y trato de las personas desplazadas en una situación de afluencia masiva, así como promover la solidaridad entre los Estados miembros. El Consejo la activó por primera vez en respuesta a la invasión sin precedentes de Ucrania por parte de Rusia el 24 de febrero de 2022 para ofrecer una asistencia rápida y eficaz a las personas que huyen de la guerra en Ucrania.

Salvo el texto refundido de la [Directiva sobre reconocimiento](#), que entró en vigor en enero de 2012, los demás actos legislativos refundidos no entraron en vigor hasta julio de 2013 (el [Reglamento Eurodac](#), el [Reglamento de Dublín III](#), la [Directiva sobre las condiciones de acogida](#), y la [Directiva sobre procedimientos de asilo](#)), por lo que su transposición tardía a mediados de julio de 2015 coincidió con el momento culminante

de la crisis migratoria. En junio de 2014, el Consejo Europeo definió las [orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa](#) en el espacio de libertad, seguridad y justicia (artículo 68 del TFUE) para los años siguientes, sobre la base de la [Comunicación de la Comisión](#) de marzo de 2014 y partiendo de los avances conseguidos en el marco del Programa de Estocolmo. En dichas orientaciones se hace hincapié en que la transposición plena y la aplicación efectiva del SECA es una prioridad absoluta.

Atendiendo a la presión migratoria experimentada desde 2014, en mayo de 2015 la Comisión presentó la [Agenda Europea de Migración \(4.2.3\)](#), en la que se proponían varias medidas para hacer frente a dicha presión, en particular el enfoque de puntos críticos —compartido con la EASO (actualmente la AAUE), Frontex (actualmente la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas) y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol)—, al objeto de trabajar sobre el terreno con los Estados miembros situados en primera línea para proceder rápidamente a la identificación, el registro y la toma de huellas dactilares de los migrantes. Dicho enfoque tiene, asimismo, por objeto facilitar la aplicación de los mecanismos de reubicación de emergencia para 160 000 personas necesitadas de protección internacional. Estos mecanismos fueron propuestos por la Comisión para ayudar a Italia y Grecia, y fueron adoptados por el Consejo los días [14](#) y [22 de septiembre de 2015](#) previa consulta al Parlamento. El TJUE mantuvo posteriormente esta decisión del Consejo en su [sentencia de 6 de septiembre de 2017](#).

La Agenda Europea de Migración establece, asimismo, nuevas medidas para la reforma del SECA, que se presentaron en dos paquetes de propuestas legislativas en mayo y julio de 2016 y que fueron debatidas entre el Parlamento y el Consejo durante la legislatura que finalizó en mayo de 2019. No obstante, no se aprobó ningún acto legislativo durante la legislatura 2014-2019 debido al bloqueo de expedientes en el Consejo o a la suspensión de expedientes específicos debido a bloqueos de expedientes conexos.

El 23 de septiembre de 2020, la Comisión publicó el [Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo](#), con el fin de dar un nuevo impulso a la estancada reforma del SECA.

La primera de las propuestas de reforma que debían aprobarse era la creación de la Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE), en sustitución de la EASO. La AAUE se creó mediante el [Reglamento \(UE\) 2021/2303](#), que entró en vigor el 19 de enero de 2022.

En septiembre de 2022, el Parlamento Europeo y cinco Presidencias rotatorias del Consejo firmaron una [hoja de ruta](#) conjunta sobre la organización, coordinación y aplicación del calendario para las negociaciones entre los legisladores sobre el SECA y el Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo. Se comprometieron a trabajar juntos para adoptar la reforma de las normas de la Unión en materia de migración y asilo antes de las elecciones al Parlamento Europeo de 2024.

El 14 de mayo de 2024 se adoptaron los diez instrumentos jurídicos siguientes, que reformaron el marco europeo para la gestión del asilo y la migración.

Título abreviado	Referencia	Descripción breve
------------------	------------	-------------------

Directiva sobre las condiciones de acogida	Directiva (UE) 2024/1346	Establece normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional en los Estados miembros.
Reglamento sobre requisitos para la protección internacional	Reglamento (UE) 2024/1347	Establece normas para: <ul style="list-style-type: none"> – los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional; – un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas que pueden acogerse a protección subsidiaria; – el contenido de la protección internacional concedida.
Reglamento sobre los procedimientos de asilo	Reglamento (UE) 2024/1348	Establece un procedimiento común para la concesión y retirada de la protección internacional con arreglo al Reglamento (UE) 2024/1347.
Procedimiento fronterizo de retorno	Reglamento (UE) 2024/1349	Establece de un procedimiento fronterizo de retorno. Se aplica a los nacionales de terceros países y apátridas cuya solicitud haya sido rechazada en el contexto del procedimiento fronterizo de asilo.
Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento	Reglamento (UE) 2024/1350	Establece normas comunes para el reasentamiento y la admisión humanitaria.
Gestión del asilo y la migración	Reglamento (UE) 2024/1351	Establece un marco común para la gestión del asilo y la migración en la UE y para el funcionamiento del SECA. Establece un nuevo mecanismo permanente de solidaridad entre los Estados miembros. Establece normas claras sobre la responsabilidad de evaluar las solicitudes de protección internacional.
Reglamento modificativo para facilitar el control	Reglamento (UE) 2024/1352	Modifica el Reglamento (UE) 2019/816 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales para nacionales de terceros países (ECRIS-TCN) y el Reglamento (UE) 2019/818 por el que se establece un marco para la interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE en el ámbito de la cooperación policial y judicial, el asilo y la migración.
Reglamento sobre el triaje en las fronteras	Reglamento (UE) 2024/1356	Establece: <ul style="list-style-type: none"> – el triaje en las fronteras exteriores de los Estados miembros de los nacionales de terceros países que hayan cruzado la frontera exterior de forma no autorizada,

		<p>hayan solicitado protección internacional durante las inspecciones fronterizas o hayan sido desembarcados tras una operación de búsqueda y salvamento, antes de ser derivados al procedimiento adecuado;</p> <p>— el triaje de los nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular en el territorio de los Estados miembros cuando no haya indicios de que dichos nacionales de terceros países hayan sido sometidos a controles en las fronteras exteriores, antes de ser derivados al procedimiento adecuado.</p>
Sistema Eurodac	Reglamento (UE) 2024/1358	Establece una base de datos interoperable para apoyar el sistema de asilo, ayudar a gestionar la migración irregular y prestar asistencia en la aplicación del Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento y la Directiva de protección temporal.
Reglamento sobre situaciones de crisis y fuerza mayor	Reglamento (UE) 2024/1359	<p>Aborda, a través de medidas temporales, situaciones excepcionales de crisis, incluida la instrumentalización, y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo en la UE.</p> <p>Establece medidas reforzadas de solidaridad y apoyo basadas en el Reglamento (UE) 2024/1351, al mismo tiempo que asegura un reparto equitativo de la responsabilidad, así como normas concretas temporales de excepción a las establecidas en los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1348.</p>

El 11 de junio de 2024 entraron en vigor las nuevas normas introducidas por el Pacto sobre Migración y Asilo. Empezarán a aplicarse en un plazo de dos años. El mismo mes, la Comisión [presentó un plan de ejecución común](#) para apoyar a los Estados miembros en este proceso. Los Estados miembros deberán preparar sus respectivos planes de ejecución nacionales antes de diciembre de 2024.

D. Dimensión exterior

El [Enfoque Global de la Migración y la Movilidad](#), que la Comisión aprobó en 2011, constituye el marco general de la política de migración exterior y de asilo de la Unión. Este define las modalidades de diálogo político y cooperación operativa de la UE con terceros países, basadas en unas prioridades claramente definidas. Está firmemente anclado en la política exterior general de la Unión, incluida la cooperación al desarrollo, y tiene como principales objetivos organizar mejor la migración legal, prevenir y combatir la irregular, maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad, y fomentar la protección internacional.

En marzo de 2016, el Consejo Europeo y Turquía llegaron a un acuerdo para reducir la afluencia de migrantes irregulares hacia Europa a través de Turquía. Según

la [Declaración UE-Turquía](#), todos los nuevos migrantes irregulares y solicitantes de asilo que entrasen desde Turquía en las islas griegas y cuyas solicitudes se declarasen inadmisibles debían ser retornados a Turquía. Asimismo, por cada sirio devuelto a Turquía, otro sirio debía ser reasentado en la Unión, a cambio de una mayor liberalización en materia de visados para los ciudadanos turcos y el pago de 6 000 millones EUR en el marco del Mecanismo para los refugiados en Turquía hasta finales de 2018. Según el último [informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración](#), presentado por la Comisión el 16 de octubre de 2019, la Declaración ha seguido desempeñando un papel fundamental para garantizar que el problema de la migración en el Mediterráneo oriental se aborde de forma eficaz. En octubre de 2021, [el Consejo Europeo pidió a Turquía](#) que garantizara la aplicación plena y no discriminatoria de la Declaración UE-Turquía de 2016, también en lo que respecta a la República de Chipre. El diálogo de alto nivel UE-Turquía en materia de migración tuvo lugar el 23 de noviembre de 2023.

Una de las iniciativas clave presentadas en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo fue la promoción de asociaciones a medida y mutuamente beneficiosas en el ámbito de la migración con países no pertenecientes a la Unión. En julio de 2023, la Comisión firmó un memorando de entendimiento con Túnez. En la primavera de 2024, la Comisión firmó acuerdos adicionales con Egipto, Líbano y Mauritania.

A nivel mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad en septiembre de 2016 la [Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes](#), una declaración política destinada a mejorar la manera en que la comunidad internacional da respuesta a los desplazamientos masivos de refugiados y migrantes y a la prolongación de la situación de las personas que viven en condición de refugiados. Como consecuencia de ello, en 2018 se aprobaron dos pactos globales, uno para los refugiados y otro para los migrantes. La Declaración de Nueva York establece un marco de respuesta integral para los refugiados con medidas concretas necesarias para aliviar las presiones sobre los países de acogida, mejorar la autosuficiencia de los refugiados, ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros países y mejorar las condiciones en los países de origen para permitir el regreso seguro y digno de los refugiados. Sobre la base de estos cuatro objetivos esenciales, el 17 de diciembre de 2018, la Asamblea General de las Naciones Unidas ratificó el [Pacto Mundial sobre los Refugiados](#).

E. Fondos disponibles para políticas de asilo

El principal instrumento de financiación en materia de asilo en el presupuesto de la Unión es el [Fondo de Asilo, Migración e Integración \(FAMI\)](#). La asignación del FAMI durante el anterior presupuesto a largo plazo de la Unión (2014-2020), que coincidió con la crisis migratoria, aumentó de 3 310 millones EUR a 6 600 millones EUR. Con respecto al presupuesto actual a largo plazo de la Unión para el período 2021-2027, la financiación se ha vuelto a aumentar en el marco del FAMI hasta los 9 900 millones EUR para, entre otros objetivos, gestionar la migración, el asilo y la integración de una manera eficaz y humanitaria, incluido el apoyo financiero a los Estados miembros por la solidaridad demostrada mediante el reasentamiento y la reubicación. Otros instrumentos de financiación de la Unión, como el Fondo Social Europeo Plus (2.3.2) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (3.1.2), asignan, asimismo, fondos, principalmente para contribuir a la integración de los migrantes y

refugiados, aunque el porcentaje de fondos que les corresponde no está contabilizado por separado en las líneas presupuestarias, por lo que se trata de una cuestión que no está clara.

Del mismo modo, la dotación para la EASO (actualmente AAUE) para el período 2014-2020, en un primer momento de 109 millones EUR, ha pasado a ser de 456 millones EUR. Con el fin de poder prestar un apoyo operativo pleno a los procedimientos de asilo en el futuro, el nuevo marco financiero plurianual (MFP) prevé un presupuesto de 1 220 millones EUR para el período 2021-2027.

El [Reglamento \(UE\) 2021/947](#) estableció el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional — Europa Global (IVCDCI). Reúne la mayoría de los instrumentos de financiación exterior de la Unión que existían como instrumentos independientes en el período presupuestario anterior (2014-2020). Ascende a 79 500 millones EUR e incluye un objetivo indicativo de gasto del 10 % en relación con la migración (un enfoque incitativo flexible de la migración).

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo siempre se ha manifestado decididamente a favor de un Sistema Europeo Común de Asilo de conformidad con los compromisos jurídicos de la Unión. También ha pedido que disminuya la migración irregular y se proteja a los grupos vulnerables.

Tras la aplicación del Tratado de Lisboa, el Parlamento ha participado activamente en la adopción de nueva legislación en materia de inmigración y asilo como colegislador de pleno derecho.

El Parlamento puede presentar un recurso de anulación ante el TJUE, instrumento con el que se lograron buenos resultados (véase la [sentencia de 6 de mayo de 2008](#)) al objeto de obtener la anulación de las disposiciones relativas a las modalidades de adopción de la lista común de terceros países considerados como países de origen seguros y terceros países europeos seguros previstas en la Directiva 2005/85/CE del Consejo.

Visite la página del Parlamento sobre [la respuesta de la UE a la migración y el asilo](#).

Georgiana Sandu
06/2024