

# La migración por asilo y la construcción de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea: evidencia desde el caso griego

Silvia Lucía Forero Castañeda\*

## RESUMEN

Este artículo examina cómo la evolución reciente de la *migración por asilo* ha afectado la construcción de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (PESC-UE), teniendo como punto de partida el caso de Grecia entre 2001 y 2012. Para este fin, se pone en contexto el transcurrir normativo de la PESC-UE frente a la recepción de solicitantes de asilo en Grecia, entendido a la luz de lo que Barry Buzan y Ole Waever llamarían como proceso de *securitización*. De este modo, se contextualiza el marco legal y político existente sobre el asilo en Grecia y en la Unión Euro-

pea, frente al proceso de construcción de la PESC-UE sobre tres puntos específicos: política de vecindad, de desarrollo y cooperación, y de protección de los derechos humanos. El resultado, luego de estudiar el caso griego frente a algunos de los principales países emisores de solicitantes de asilo hacia la UE, apunta a que la migración por asilo ha influido parcialmente en la configuración de la PESC-UE durante el periodo observado.

**Palabras clave:** migración por asilo, securitización, Política Exterior y de Seguridad Común Europea (PESC-UE), solicitantes de asilo, Grecia.

---

\* Profesional en Ciencia Política y Gobierno y Profesional en Relaciones Internacionales. Investigadora en Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, Bogotá (Colombia). [forero.silvia@urosario.edu.co](mailto:forero.silvia@urosario.edu.co)

La autora agradece a Mauricio Palma, de la Universidad del Rosario, por su colaboración en la realización de este artículo. Recibido: 30 de marzo de 2015 / Modificado: 3 de junio de 2015 / Aceptado: 5 de julio de 2015.

Para citar este artículo

Forero Castañeda, S. L. (2015). La migración por asilo y la construcción de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea: evidencia desde el caso griego. OASIS, 22, 93-115. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/16577558.n22.05>

## Asylum migration and the construction of the European Common Foreign and Security Policy: evidence from the Greek case

### ABSTRACT

This article examines how the recent evolution of *asylum migration* has affected the construction of the European Common Foreign and Security Policy (EU-CFSP), taking the Greek case during the 2001-2012 period as a starting point. With this in mind, the normative progress of the EU-CFSP facing the reception of asylum seekers in Greece is analyzed, under the scope of what Barry Buzan and Ole Waever would call *Securitization Process*. Both legal and political frameworks on asylum migration in Greece and in the European Union are approached, in the context of the evolution of the EU-CFSP in three main areas: Neighborhood Policy, Development and Cooperation Policy, and Human Rights Protection. The conclusion points toward the partial influence of asylum migration in the configuration of the UE-CFSP during the studied period.

**Keywords:** Asylum migration, securitization, European Common Foreign and Security Policy (EU-CFSP), asylum seekers, Greece.

### INTRODUCCIÓN

La migración internacional hacia Europa ha sido un fenómeno en constante evolución, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Una de sus vertientes es la *migración por asilo*<sup>1</sup>, la cual corresponde al flujo de personas que buscan obtener el estatus de refugiado de manera legítima o ilegítima<sup>2</sup> en un Estado determinado. Lo anterior se hace más evidente hoy ante lo que varios denominan como la “crisis del asilo” hacia Europa (Böcking y Christides, 2015). Esta denota un periodo que inició hacia 2013 y que se ha venido profundizando, en el que los flujos de personas que arriban a Europa buscando obtener el estatus de refugiado ha alcanzado cifras inéditas (ACNUR, 2015a). En medio de esto, las tragedias humanitarias no se han hecho esperar —a julio de 2015 habían muerto más de 5.000 personas intentando llegar a Europa (ACNUR, 2015a)— mientras que la falta de articulación entre la Unión Europea y los Estados miembros se hacía evidente<sup>3</sup>.

Aunque la migración por asilo es un fenómeno actual y determinante en la configura-

<sup>1</sup> Flujo de migrantes internacionales que buscan asentarse en un territorio, a través de lógicas legales que el marco del asilo les confiere. (Thielemann, 2004). Así, dentro de una misma categoría se analiza el flujo de personas que apelan tanto legítima como ilegítimamente a este derecho.

<sup>2</sup> Solicitantes de asilo que no requieren genuinamente la protección internacional.

<sup>3</sup> Entre algunos puntos que evidencia la falta de articulación entre los Estados miembros de la UE, se encuentra la creación de la Agencia Europea para las Fronteras Externas (FRONTEX), la cual se ha gestado lenta y de manera complicada, sin permitir su consolidación total y efectiva.

ción de la política intraeuropea, este hecho, sin embargo, no es nuevo. Desde, por lo menos, la época de Maastricht, la migración por asilo ha incidido directamente en el diseño de políticas de seguridad común entre los Estados miembros (EM) de la Unión Europea (UE). Es importante anotar que este fenómeno se ha acrecentado desde finales del siglo pasado, con los sucesos de violencia en los Balcanes, y a través de la situación de seguridad en lugares tan disímiles como Afganistán, Iraq, Somalia, Siria, entre otros, en la última década.

Así como lo expone la Comisión Europea (2012a), la UE se ha visto impactada por la creciente presión migratoria en sus fronteras exteriores, en medio de sucesos que no involucran necesariamente la violencia —como la crisis económica de 2009—, el ingreso de nuevos Estados a la Unión y la liberalización de visados, efectiva para nacionales de algunos terceros Estados. De esta forma, el asilo se ha convertido en uno de los considerandos dentro del marco de la construcción de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (PESC-UE)<sup>4</sup>, ante la influencia que dichos fenómenos han tenido en la reestructuración de sus lineamientos.

Desde los años noventa, la migración por asilo hacia Grecia, y como parte de la UE desde

los años ochenta, se ha extendido profusamente. Lo anterior, además de la progresión económica del país luego de su ingreso a la Unión, lo impulsó a convertirse en un receptor neto de migrantes. La permanencia constante de solicitantes de asilo<sup>5</sup>, que provienen de Albania, Bangladesh, Bulgaria, Georgia, Afganistán, Pakistán e Iraq, entre otros (Triandafyllidou, 2008), ha llevado a que Grecia enfrente esta problemática a través de políticas que se han sostenido en buena medida sobre el rechazo y la restricción. Esto ha llegado al punto de que las políticas de asilo y visado coordinadas con la Unión Europea no son mecanismos de protección para los refugiados como alguna vez se estableció, sino regulaciones restrictivas, lo cual ha tenido el doble efecto del incremento, tanto de las solicitudes de asilo como de su rechazo.

De ahí que, frente a la situación griega, la UE asuma un papel protagónico, al ser Grecia parte de su frontera externa. La migración por asilo es un elemento que afecta las dinámicas entre los 28 países miembros, entendiendo que entre estos hay libre tránsito de personas, incluidos los extranjeros<sup>6</sup>. Por tanto, se ha buscado hacer frente al alto porcentaje de solicitantes de asilo y a sus dinámicas asociadas, empleando medidas para su adecuado tratamiento incluyendo el control de las fronteras.

<sup>4</sup> Aunque el sistema de pilares en la UE desaparece en 2009 con el Tratado de Lisboa, este documento apela metodológicamente a la figura de la PESC para analizar la problemática propuesta.

<sup>5</sup> También conocidos como “migrantes por asilo”.

<sup>6</sup> Los miembros de la UE que hacen parte del Espacio Schengen son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia. Los Estados que no son miembros de la UE pero sí de dichos acuerdos son: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Pertenecen al acuerdo Schengen pero no hacen parte del espacio de Schengen: Irlanda y Reino Unido.

Aunque se ha establecido un sistema común de asilo en la UE, cuyo elemento rector es el acuerdo de Dublín II de 2003, este ha fallado en consolidar un estatuto uniforme para todos sus miembros. Cada Estado cuenta con una amplia competencia, aunque no absoluta, de acuerdo con leyes nacionales formuladas a partir de experiencias particulares. Lo anterior es una muestra de las dificultades de la propuesta europea, que evidencia el choque entre transferir competencias a una entidad con vocación supranacional y el arraigo de los Estados a su soberanía.

Por consiguiente, ante la dinámica del asilo, la PESC ha venido reestructurando algunos de sus lineamientos. Pese a ser un fenómeno que se inscribió originalmente en el antiguo pilar de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), el asunto de la migración y asilo ha influido en la delimitación de políticas asociadas a la PESC, como la Política de Vecindad, los asuntos de Desarrollo y Cooperación, y la Protección de los Derechos Humanos, entre otras. Lo anterior, está contenido en un marco en el que la migración por asilo plantea un problema de seguridad de difícil tratamiento.

Con este contexto general, que describe la problemática que la UE ha venido afrontando de cara a la extensión de la migración por asilo, y teniendo como escenario de observación el manejo local griego en los últimos años, este artículo busca determinar hasta qué punto la migración por asilo en Grecia entre 2001 y 2012 ha afectado la evolución de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea.

A través del caso griego, se argumenta que la migración por asilo ha afectado parcialmente

la evolución de la PESC-UE. Para sostener esto, en primer lugar, se identifica la migración por asilo como un problema de seguridad. En segundo lugar, se aborda el proceso de integración europeo, presentando el marco legal y político existente sobre el asilo en Grecia y en la UE. En una tercera parte, se analiza el proceso de construcción de la PESC, observando las políticas de vecindad, de desarrollo y cooperación, y de protección de los derechos humanos en los principales países emisores de solicitantes de asilo hacia Grecia. Finalmente, se exponen las conclusiones.

Las especificidades del caso griego en materia inmigratoria podrían servir para evaluar, desde el nivel micro, una problemática generalizada en la UE, en torno a su relación con terceros actores.

## **UNA RECONSTRUCCIÓN DE LA MIGRACIÓN POR ASILO A PARTIR DEL CASO GRIEGO**

### **LOS DETERMINANTES DE LA MIGRACIÓN POR ASILO**

La migración por asilo corresponde al flujo de migrantes que buscan asentarse en un territorio soberano amparados en la normativa internacional sobre refugio, a través de procedimientos legales, establecidos por el derecho interno de los Estados, y, en el caso de la UE, por convenios y tratados específicos para sus Estados miembros (Neumayer, 2004). Cabe anotar, que no necesariamente la migración por asilo cumple de manera objetiva con los criterios que amparan la búsqueda del reconocimiento del derecho de refugio.

Así, este término describe un flujo compuesto por individuos que pueden buscar este

derecho de manera legítima (solicitantes de asilo legítimos)<sup>7</sup> y por aquellos que pueden usar esta figura para la satisfacción de sus propios intereses, sin necesitar genuinamente la protección de un Estado diferente al suyo. Estos serían migrantes con intereses de otro orden —económicos, sociales, psicológicos y afectivos, entre otros—, los cuales parte de la literatura denomina *bogus refugees* (Neumayer, 2004).

La existencia de solicitantes de asilo legítimos e ilegítimos genera presiones sobre el marco político y de control que deben asumir los Estados receptores. Por consiguiente, la migración por asilo se ha consolidado como una dinámica de seguridad latente en los Estados europeos, ante la llegada en masa de solicitantes de asilo legítimos e ilegítimos, quienes pueden llegar a alterar la seguridad de cada Estado miembro de la Unión Europea, al ser cargas migratorias no presupuestadas y, muchas veces, no deseadas.

Existe cierta ausencia política para el tratamiento específico de solicitantes de asilo y refugiados, lo cual ha redundado en la toma de medidas similares para todos los inmigrantes, sin diferenciar entre buscadores de asilo y migrantes “económicos”, dentro de las agendas de los Estados. Hatton (2012), comenta que la opresión y persecución son las principales cuestiones que llevan a las personas a buscar el asilo. Sin embargo, su decisión se ve igualmen-

te afectada por los elementos que influyen a otros inmigrantes. En la gran mayoría de las ocasiones, los determinantes de la migración, tanto forzada como no, responden a un conjunto de elementos que van desde las motivaciones políticas y de seguridad, hasta las puramente económicas, pasando por una serie de instituciones que facilitan la migración, como las redes, los nexos, la costumbre y la tradición migratoria (Palma, 2015).

Al ser un Estado que conforma la frontera externa de la UE, Grecia es uno de los principales puntos de entrada de solicitantes de asilo a la Unión. Debido al proceso de *comunitarización*<sup>8</sup> que se ha venido gestando en materia de asilo, los individuos solo pueden solicitarlo por el país de entrada, algo establecido bajo los convenios de Dublín I y II<sup>9</sup>, y comúnmente denominado “*One stop, one shop*”. Esto es problemático en tanto Grecia no cuenta con una larga tradición de inmigración. No obstante, en el último tiempo, el país ha tenido que enfrentar las cargas de un sistema de asilo que responsabiliza al Estado del tratamiento de los buscadores de asilo, frente a su posición de frontera externa de la UE.

Aunque la UE ha asistido a Grecia en el tratamiento de la migración por asilo, este trabajo no ha sido del todo efectivo, en medio de la crisis económica reciente y las turbulencias financieras y políticas que han caracteri-

<sup>7</sup> Individuo que tiene derecho a obtener refugio debido a fundados temores de ser perseguido en su lugar de origen, los cuales amenazan con la integridad de su vida o su libertad (ACNUR, 2015b).

<sup>8</sup> Se entiende como el proceso por el cual un asunto pasa a ser competencia exclusiva de la Unión Europea.

<sup>9</sup> El Reglamento Dublín II, vigente desde el 2003, sustituye al Convenio de Dublín de 1990, el cual establecía los criterios relativos al país competente para tratar solicitudes de asilo.

zado la relación entre este Estado y la Unión en los últimos años. No obstante, el país está supeditado hasta hoy a cumplir con sus obligaciones internacionales y con la Unión, lo que significa estructurar una profunda reforma al sistema de asilo.

Para entender qué hace tan complicada la implementación del reglamento comunitario hay que apelar, entre otros factores, a los orígenes del flujo. En principio, los Estados regulan el flujo fronterizo por razones de seguridad y control, y en otros casos buscan su propio beneficio político y económico (Neumayer, 2004). Bajo este supuesto, se estudian los determinantes del asilo. Estos corresponden a las razones por las cuales los individuos deciden migrar a un tercer Estado con el objetivo de obtener el estatus de refugiado. Bajo los supuestos de elección racional, estos pondrían en una balanza los costos de migrar frente a los costos de quedarse en su país de origen. Estos costos están asociados, en principio, a la necesidad de supervivencia, pero también a las expectativas individuales relacionadas con beneficios de diversa índole.

Neumayer (2004) plantea que elementos como las dificultades económicas y la discriminación de minorías étnicas en lugares de origen resultan en más solicitantes de asilo. Sin embargo, “la opresión política, el abuso de los derechos humanos, el conflicto violento” (p. 2), entre otros, son determinantes importantes para los solicitantes de asilo. Como elemento primordial, se debe destacar que para la migración por asilo se requiere de una planeación previa. Las causas en el corto plazo no serían los únicos determinantes para migrar. En este sentido, “es probable que esta toma de decisio-

nes de los solicitantes de asilo se vea influida por una serie compleja de factores mutuamente no excluyentes” (p. 7).

Las razones detrás de la migración por asilo, más allá de la necesidad de supervivencia, comprenderían entonces una serie de movimientos forzados por el sistema económico global que termina dividiendo la producción y el origen de la mano de obra en medio del efecto de las fuerzas de la oferta y la demanda. Lo anterior, se entiende a través de las fuerzas de expulsión y atracción (*push and pull*), las cuales generan focos de destino y de origen de las migraciones, aplicables así a la realidad de la migración por asilo.

De tal modo, la migración por asilo se presenta, al igual que las otras formas de migración, dentro del raciocinio individual, en tanto los individuos son por lo menos en parte conscientes de la decisión de migrar, así se encuentren bajo una amenaza a su integridad personal o la de su familia (Neumayer, 2004). De igual manera, las pocas oportunidades de empleo y las malas condiciones económicas son factores que influyen en el movimiento de la migración por asilo.

Lo anterior, se ha incorporado en la migración por asilo como un elemento que influye en que los individuos se presenten como solicitantes de esta figura. De tal forma, la teoría económica aportaría a la explicación de la migración por asilo, pues los canales legales de la migración “económica” se han estrechado, al punto de que cada vez sea más difícil instalarse de manera legal, para los migrantes que no son solicitantes de asilo. Las décadas de los sesenta y setenta se constituyen en ejemplos, cuando la inmigración económica legal fue rigurosa-

mente restringida en muchos países de Europa occidental, dejando solo espacio masivo a la reunificación familiar de los migrantes ya instalados, lo que provocó mayores canales para la inmigración irregular y la migración por asilo.

En cuanto a los factores genuinos que provocan la migración por asilo, hay que tener en cuenta las amenazas a la integridad personal de los individuos, las condiciones políticas opresivas, el conflicto generalizado, las restricciones a la libertad de expresión y a la opinión pública (Neumayer, 2004), que de una u otra forma, están relacionadas con las situaciones de violencia generalizada. Otros factores son las guerras con otros Estados, los desastres naturales, las hambrunas y las epidemias.

De cualquier forma, la migración por asilo trae consigo una problemática que se ha extendido en la UE: puede impulsar el conflicto dentro de los Estados receptores entre solicitantes y nativos. También, puede acen- tuar relaciones conflictivas entre los países que debido a su ubicación geográfica son Estados de tránsito, y los más industrializados donde los migrantes por asilo buscan instalarse. Es importante anotar que los migrantes en tránsito, en particular los solicitantes de asilo y los indocumentados, son una población invisible que vive con temor constante de ser aprehendidos, detenidos o deportados debido a que tienen un acceso limitado a la protección legal (Papadopoulou, 2008).

#### **MIGRACIÓN POR ASILO EN GRECIA**

Desde los años noventa, la inmigración hacia Grecia ha aumentado de manera constante. Debido a su localización geográfica y la ex-

tensión de sus fronteras terrestres y marítimas, dicho país se enfrenta a fuertes presiones inmigratorias. Así, para finales de la década pasada, el flujo hacia Grecia se intensificó ante el estricto control fronterizo en otros puntos como España, Italia y Malta, generando una suerte de efecto globo que desplazó la intensidad en las rutas migratorias (Palma, 2015). Igualmente, debido a la disminución de canales legales para el tratamiento de inmigrantes y solicitantes de asilo, y el cierre gradual de las rutas a través del Mediterráneo central y occidental durante 2009 y 2010 (EASO, 2011).

Durante la década del 2000, el flujo de solicitantes de asilo se compuso principalmente de personas provenientes de Pakistán, Irak, Bangladesh, Afganistán, Siria y Georgia (Ministerio de Empleo y Seguridad Social Español, 2010). Hay que tener en cuenta, que la principal ruta migratoria de Asia a Europa pasaba entonces a través de Turquía y llegaba hasta Grecia (Triandafyllidou, 2008), lo que lo convertía en país de destino y tránsito. Las principales vías de inmigración regular e irregular—incluidos los solicitantes de asilo—hacia Grecia eran dos. Por un lado, se encontraba la ruta que va de Asia, pasando por Oriente Medio y África, a través de Turquía, hacia las islas o la región nordeste de Grecia, y por otro lado, la ruta que va de Albania, Macedonia, Bulgaria y la antigua Yugoslavia, hacia la frontera norte de Grecia (Triandafyllidou, 2008).

Según el Ministerio del Interior y el Instituto Estadístico Griego (2010a) en 2007, Grecia recibió 25.113 solicitudes de asilo. La mayor demanda provenía de Pakistán con 9.144 solicitudes, seguido de Irak con 5.474 y Bangladesh con 2.965. Los seguían Geor-

gia, Siria y Afganistán, aproximadamente con 1.500 solicitudes presentadas. Lo anterior se relaciona con la situación política de entonces en Irak, Afganistán y Georgia, unido al deterioro de las situaciones pakistaní y siria.

A partir de 2001, se formuló la primera ley de inmigración integral, conocida como Ley 2910. Durante este año, 360.000 personas pidieron la regularización (Triandafyllidou, 2008). Sin embargo, muy pocos solicitantes lograron iniciar el trámite para presentar su solicitud, y fueron muy pocos los permisos de residencia obtenidos. De lo anterior han surgido diversas normas, como la Ley 3386 del 2005, la Ley 3538 del 2007 y la Ley 3907 del 2011, las cuales establecen la retención y restricción como medio específico para gestionar la inmigración, con asilo incluido.

En consecuencia, se incrementaron los movimientos irregulares a través de la frontera greco-turca, a pesar de la crisis económica en Grecia y los severos recortes presupuestales. La crisis generó presiones económicas ante el arribo de nuevos individuos. De esta manera, los principales objetivos del Gobierno fueron devolver a los inmigrantes indocumentados a sus lugares de origen o ubicarlos en los centros de retención creados para ellos.

En este sentido, en las fronteras se construyeron *centros de primera acogida*, donde las personas, según su perfil, son filtradas, expulsadas—algo que va contra del principio de *Non-refoulement*<sup>10</sup> contemplado por Dublín II y otras herramientas del Derecho Interna-

cional— o bien tuteladas por el Estado griego (Breki, 2012). Hasta hoy, no existen mecanismos adecuados que permitan un tratamiento eficaz. En este orden de ideas, no se controla la problemática, lo que en últimas incrementa la inmigración irregular como estrategia de la migración por asilo, dando lugar a que tanto el tratamiento como la comprensión de la misma se instalen dentro del marco de la seguridad estatal.

#### **MIGRACIÓN POR ASILO: UN PROBLEMA DE SEGURIDAD**

Ante este panorama, la migración por asilo ha entrado progresivamente a evaluarse como un asunto de seguridad común entre los Estados miembros de la UE. Esto no solo porque numerosos solicitantes de asilo deben recurrir a redes de transporte ilegal o a métodos por fuera de la regularidad administrados por traficantes, lo que plantea un problema de seguridad fronteriza para la Unión, sino también es el resultado de la existencia de solicitantes de asilo que no requieren genuinamente la protección internacional y que terminan por ahondar las cargas migratorias no presupuestadas, alterando las previsiones en seguridad de la UE.

Lo anterior ha conducido a que los gobiernos europeos, como Grecia en la última década, desdibujen la línea que diferencia a los inmigrantes indocumentados en busca de oportunidades económicas, de los individuos que tienen el derecho legítimo a la protección

<sup>10</sup> Ningún Estado adherido al Dublín II podrá, por expulsión o devolución, poner en peligro la vida o libertad de un refugiado.

internacional. Este tratamiento restrictivo y de control para la inmigración en general hace que los individuos opten por formas alternativas e irregulares para llegar a Grecia, y otros países de la Unión, agudizando el problema de seguridad. De esta manera, se desdibuja también la línea de diferencia entre irregularidad y regularidad, dificultando aún más la administración de la migración por asilo.

En términos generales, se pueden identificar tres elementos principales que convierten la migración por asilo en un problema de seguridad. Primero, la relación que existe entre esta y el flujo de migrantes irregulares. Segundo, su relación con la porosidad de las fronteras. Y, por último, la concepción de que la migración por asilo es irregular, que influye en su percepción y tratamiento, convirtiéndola en una amenaza. Como resultado, la migración por asilo se ubica como un problema que afecta la seguridad nacional, y da lugar a una reorganización institucional que se presenta como una construcción social de la amenaza, entendida a través del proceso de *securitización* (Buzan y Waever, 1998).

La securitización es, entonces, un proceso que describe cómo de una retórica del peligro preordenada, que justifica la adopción de medidas especiales que exceden el marco jurídico y los procedimientos ordinarios de decisión política, se origina un proceso de construcción social que impulsa a un sector ordinario de la política a la esfera de las cuestiones de seguridad (Waever, 1995). Esto ha sucedido en Grecia a través de las políticas de rechazo y restricción empleadas, así como de la exaltación del carácter negativo de los refugiados y solicitantes de asilo en su Estado. Es primordial

anotar que la securitización es un concepto subjetivo que depende de los intereses de quien lo utilice. Esta es, entonces una construcción social que afecta directamente la toma de decisión de un gobierno y tiene implicaciones en la sociedad (Buzan, Waever y De Wilde, 1998).

En consecuencia, la migración por asilo ha pasado a un plano de control en la agenda política griega, a partir de la elaboración de políticas de asilo restrictivas. Este proceso se gesta también en el nivel comunitario. Los gobiernos, grupos de presión y órganos de la Unión, al buscar satisfacer intereses particulares, generan un marco subjetivo, que establece políticas de control y restricción, buscando disminuir el flujo de solicitantes de asilo. En este sentido, el asunto ha sido securitizado en el nivel comunitario, lo cual implica el traspaso del asunto a otras esferas de la UE como la PESC. El resultado de estos procesos será evaluado en el siguiente apartado.

## **LA MIGRACIÓN POR ASILO Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA**

### **LA NECESIDAD DE ARMONIZAR EL SISTEMA DE ASILO: MARCO POLÍTICO Y LEGAL**

La Convención sobre Refugio y Asilo de 1951, y su Protocolo Adicional de 1967, son las piedras angulares del régimen internacional sobre refugio, dentro del sistema común europeo adoptado con la entrada en vigor de los acuerdos de Schengen. A pesar de lo anterior, la instrumentalización de las normas para el tratamiento y los procedimientos para la obtención de asilo en Europa solo ocurren con la Convención de Dublín de 1990, en

vigencia a partir de 1997. Esta es reemplazada por la Convención de Dublín II, a comienzos de la década siguiente. A partir de estas convenciones, el Estado miembro por el cual el individuo ingresa a la Unión se convierte en el responsable de tramitar las solicitudes de asilo.

Dublín se inscribe en el proceso de integración europea. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, la UE ha tratado de homogeneizar su política migratoria, eliminando las diferencias nacionales para su control. Esto fue profundizado a partir del “Programa de Tampere de 1999, donde la colaboración práctica entre los Estados miembros y el fortalecimiento del diálogo y la cooperación con terceros países se hace presente” (López 2008, párr. 5). Con el Programa de La Haya, aprobado en 2004 y vigente hasta 2009, se promovió un espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE, y en los asuntos de migración que influirán en las políticas adoptadas desde entonces.

No obstante, seguía siendo evidente la necesidad de un planteamiento completo, que tratara las causas profundas de la migración por asilo, las políticas de entrada, admisión y retorno, bajo un marco comunitario diferenciado (Frattini, 2007). El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo de 2008, fue otro avance hacia la consolidación de una política común

europea. Igualmente, la UE se apoyó en la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), la cual se encarga de la implementación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). No obstante, *comunitarizar*<sup>11</sup> el asunto, es una cuestión difícil pues existen condicionantes históricos, jurídicos e institucionales que han delineado las competencias propias de los Estados europeos frente a la migración y, por extensión, frente a la migración por asilo (Anguita, s. f).

De cualquier forma, para la UE es prioritario completar la armonización del sistema de asilo, para lo cual se requiere que la totalidad de los solicitantes en la Unión cumplan los mismos requisitos de entrada y tengan el mismo tratamiento, independientemente del país de destino, en todos los Estados que la conforman. La idea era llegar a un Sistema Europeo Común de Asilo en 2012; sin embargo, este no ha entrado en operación plenamente, debido a las medidas de excepción que se han venido tomando luego de los sucesos humanitarios acaecidos en el Mediterráneo en la primavera de 2015<sup>12</sup>.

Con el intento de comunitarización de la migración por asilo, otras esferas de la UE se han visto afectadas por el fenómeno. Los asuntos de migración han venido ocupando un lugar importante en la agenda de la PESC-UE en cuestiones relativas a la política de vecindad, desarrollo y cooperación con terceros Esta-

<sup>11</sup> La comunitarización se entiende como “el proceso por el cual un asunto pasa a ser competencia exclusiva de la UE” (Anguita, 2007, p. 239) y no de los gobiernos de sus Estados parte.

<sup>12</sup> En abril del presente año murieron alrededor de 700 inmigrantes por naufragio en las costas de Libia. ACNUR asegura que “este desastre confirma la urgencia de restaurar una operación de rescate marítimo y establecer vías legales creíbles para llegar a Europa” (Ospina, 2015).

dos, y la protección de los derechos humanos, entre otros.

#### **TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS FRENTE AL ARRAIGO SOBERANO DE LOS ESTADOS**

A partir de los años setenta, el asilo se convirtió en un problema general en Europa. Debido a la creciente confusión entre esta figura y la inmigración, se gestó la denominada “crisis del asilo”. Esto debido al incremento de las solicitudes de asilo por múltiples causas, entre ellas el aumento de los refugiados de facto, la reagrupación familiar o el abuso en el sistema por parte de algunos solicitantes del mismo. Además, con el proceso de integración europea, el asilo se convirtió en un elemento determinante en la negociación y establecimiento del derecho a la libre circulación de personas dentro de los acuerdos europeos, así como en la negociación de lo que después serían los acuerdos de Schengen, oponibles a ciudadanos de terceros países (Escobar, 2003).

Anterior al Tratado de Ámsterdam, las cuestiones referentes al asilo se encontraban bajo el marco intergubernamental (Hoffmann, 1989), donde los Estados, desde su esfera interna, formulaban las leyes necesarias para superar la problemática. En este sentido, los asuntos de migración y asilo se habían circunscrito al entonces tercer pilar de la Unión (JAI). Sin embargo, a partir del Consejo Europeo de Tampere en 1999, las cuestiones relativas al asilo comenzaron a pasar progresivamente al primer pilar europeo, también conocido como marco comunitario.

Con el Tratado de Lisboa de 2007, surgieron comités para apoyar el proceso de ar-

monización (Unión Europea, 2013a). Dentro de este marco, se inscriben los actuales controles en las fronteras interiores y exteriores, la política de visados, la seguridad ciudadana, la cooperación policial y judicial en materia penal, entre otros. Cuando los tres pilares de la Unión desaparecen al tiempo, los asuntos relativos al asilo se orientan al marco comunitarizado que se ha gestado lenta y difícilmente, así como a la creación de la Agencia Europea para las Fronteras Externas (FRONTEX).

Por una parte, Haas (1964), hablando en términos neofuncionales, explica este proceso al analizar la relación entre integración y comunidad política. Los gobiernos se desprenden de atributos de soberanía y autonomía en la toma de decisiones al negociar determinados intereses. Esto sería el propósito de la comunitarización del asilo en el caso europeo. Los gobiernos plantearían propósitos comunes respecto a las migraciones por asilo, atendidos integradamente con recursos conjuntos. Surge entonces la necesidad de una instancia central que permitiera un control real de este fenómeno. No obstante, este es un proceso de difícil consecución.

Por otra parte, Hoffmann (1989), desde la postura neorrealista, argumenta que se debe preservar al Estado como el sujeto principal de la escena internacional, así se reduzca en cierta medida su capacidad para la acción particular. Esto, definido como intergubernamentalismo, explica cómo el papel de los Estados sobrepasa a las instituciones comunitarias. Los Estados europeos decidirían voluntariamente crear las instituciones comunes que permitan su supervivencia (Hoffman, 1989). Por tanto,

el nivel último de decisión recae sobre estas entidades soberanas.

Teniendo en cuenta lo anterior, Vieira (2005) asegura que la UE va más allá de ser una organización internacional, pues se fundamenta en la realización de negociaciones intergubernamentales, sin ceder soberanía a los Estados miembros, sino compartiéndola, efectuando un *spillover* exitoso. Sin embargo, surgen obstáculos pues los Estados no siempre están dispuestos a transferir competencias, sobre todo en temas de seguridad. De ahí que tiendan a actuar individualmente, para defender sus propios intereses.

Con esto presente, la idea de comunitarización del asilo plantea un problema de reparto de carga o “*burdensharing*”, lo cual denota el problema de fondo entre Estados receptores de solicitantes de asilo en la frontera, que también actúan como Estados de tránsito –como Grecia–. Muchos no tienen la capacidad financiera para lidiar con cargas extensas de solicitantes de asilo, aunque estratégicamente para la UE sean fundamentales en su contención.

#### **DIFICULTADES PARA ESTABLECER UN ENFOQUE INTEGRADO**

Arguyendo que su sistema e instalaciones para lidiar con los solicitantes de asilo están saturados, el Gobierno griego impulsó la creación, en 2009, de un sistema nacional de gestión

de los flujos migratorios bajo la creación de un nuevo Departamento de Asilo, con el incremento del número de centros de acogida (EASO, 2011). Este dista en buena medida de la idea contenida en las convenciones de Dublín, mostrando así las dificultades para establecer el enfoque integrado –que incluye la defensa de los derechos humanos– que estas impulsan. Papadopoulou (2008) afirma que la no protección dada en el país de entrada lleva a que los solicitantes se dirijan a otros Estados de la UE, socavando la credibilidad del sistema de asilo en su conjunto.

Por consiguiente, el proceso de comunitarización dista aún de terminar, y Estados como el griego consideran encontrarse en desventaja justificando el incumplimiento de sus compromisos bajo la necesidad de defender su seguridad nacional (Triandafyllidou, 2008). Lo anterior se puede ver hoy en día, con lo que sucede en el Paso de Calais entre Francia e Inglaterra, en donde las asimetrías en el tratamiento del asunto del asilo terminan por irradiar las aspiraciones de los buscadores de asilo<sup>13</sup>.

En este orden de ideas, se logra entrever la problemática de fondo en el actual proceso de armonización de la política de asilo europea. Esto conduce a que algunos Estados internamente aborden el asunto desde la legislación nacional, a partir de sus experiencias particulares. De cualquier forma, esto muestra el

<sup>13</sup> El puerto de Calais –ubicado al norte de Francia en el punto más estrecho del canal de La Mancha– se ha convertido en un escenario de tránsito que conduce a Reino Unido, para inmigrantes y solicitantes de asilo de países en conflicto como Siria, Sudán e Irak. Durante los últimos años, se han asentado más de 2.000 inmigrantes permanentemente en Calais (Cancela, 2015). Francia ha intentado disuadir a los solicitantes de asilo y el Reino Unido no se responsabiliza.

choque entre la transferencia y el arraigo a la soberanía de los Estados, al ser la migración por asilo un asunto abordado desde el marco comunitario e igualmente intergubernamental, acentuado en un contexto de crisis económica permanente.

Como bien se expuso anteriormente, las leyes formuladas por el Gobierno griego entre 2001 y 2012, se han encaminado a la multiplicación de mecanismos de expulsión, control y cierre de fronteras por parte de la Fuerza de Control de Fronteras (*Synoriofylaki*) (Triandafyllidou, 2008). No se distingue la categoría de solicitante de asilo de la de inmigrante irregular, pues los mismos mecanismos de retención y control se emplean en ambos casos. Así, se disminuye la posibilidad de un trámite eficiente, legal y justo.

De tal modo, la migración por asilo en Grecia se ha incrementado al punto de afectar la dinámica migratoria de la UE, poniendo sobre aviso la necesidad de colaboración y mediación por parte de esta para que intervenga directamente en la problemática del país. Grecia ha diseñado una política de control y restricción que incluye negar un alto número de solicitudes de asilo. Más allá de ser un simple cálculo de economía política, en esto de nota la influencia de grupos de extrema derecha en la securitización de la migración y el asilo en Grecia, mientras que el partido de izquierda, Syriza –en el poder actualmente–, le ha dado competencia de gestión en el asunto a dichos partidos como ANEL –derecha nacionalista– con quienes han conformado su coalición de gobierno. Esto ha llegado a irradiar la agenda política de los Estados de la UE, no solo desde Grecia, sino desde países con realidades si-

milares, produciendo efectos negativos sobre la inmigración regular de terceros en dichos países (EASO, 2011).

Es evidente, entonces, que la intensidad de la migración por asilo genera una dicotomía desde el marco de los asuntos exteriores de la UE. Por una parte, el asunto ha sido tradicionalmente abordado desde el antiguo tercer pilar de Justicia y Asuntos de Interior, lo que no ha sido suficiente para controlar de manera efectiva y proporcional dicho flujo hacia la Unión. Por otra parte, el fenómeno se ha fortalecido como una amenaza de primer nivel tanto para esta como para Grecia, generando constantes presiones en el nivel comunitario, asociadas, entre otras, a la porosidad de las fronteras y a la migración irregular.

#### **DE ANKARA A ATENAS, DE ATENAS A BRUSELAS Y VICEVERSA: LA INFLUENCIA DE LA MIGRACIÓN POR ASILO EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PESC**

El proceso de securitización expuesto anteriormente, ha generado un cambio en la forma como la UE ha venido desarrollando la construcción de sus políticas en esta materia. Tanto de manera metodológica como práctica, el asunto de la migración por asilo se constituye hoy en un tema que aparentemente afecta la construcción de la PESC-UE. A continuación se analiza una aparente correlación entre la migración por asilo y la construcción de la PESC-UE, analizando aspectos como la política de vecindad, el asunto de desarrollo y cooperación, y la protección de los derechos humanos, teniendo como base el ejemplo griego.

### **PUNTOS DE ANÁLISIS DE LA PESC-UE Y LA MIGRACIÓN POR ASILO EN GRECIA**

La migración y el asilo se han convertido en una parte importante de la política exterior de la UE, así como de programas de cooperación con terceros países, al ser parte cada vez más, de la agenda de su diálogo político, económico y social con terceros países (Servicio de Acción Exterior Unión Europea, 2012). Sin embargo, esto ha sido el resultado de un proceso más o menos reciente.

El Tratado de Maastricht de 1992, introdujo el desarrollo de una PESC, cuya competencia abarcaría a la larga todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión. Esto sería posible, en principio, en la medida en que progresivamente los Estados miembros, de manera voluntaria, cedieran competencias a la Unión en cuestiones de interés para todos los Estados. Aunque los asuntos de complejo tratamiento en cuanto a la migración internacional han pretendido ser manejados desde el marco comunitario de la UE, lo cierto es que gran parte de estos siguen siendo definidos en estrictos términos de intergubernamentalismo.

De cualquier forma, el objetivo de la PESC consiste en “mantener la paz y reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” (Unión Europea 2013e, párr. 4). Aunque esta trata diversos elementos puntuales, en este apartado se abordarán solo tres de estos, en los que la influencia de la migración por asilo sería la más evidente.

El primero, la Política Europea de Vecindad (PEV), se ha venido desarrollando desde 2004 y se constituye como la política bilateral central entre la UE y los países vecinos a su territorio. Estos deben promover valores como la democracia, el respeto por los derechos humanos y la defensa del Estado de derecho. En segundo lugar, el asunto de desarrollo y cooperación hacia terceros países, busca “garantizar la calidad y la eficacia de la ayuda de la UE [fomentando] la gobernanza, el desarrollo económico y humano” (Comisión Europea 2012f, p. 1). Tercero, en torno a la protección de los derechos humanos, como universales e indivisibles, la UE “los fomenta y defiende activamente dentro de sus fronteras como cuando entabla relaciones de cooperación con terceros países” (Unión Europea 2013d, p. 1).

En el caso griego, y ante los problemas ya mencionados que este país ha tenido en el tratamiento del asunto, la Unión ha venido promoviendo posibles soluciones, que han tenido efectos en toda su política exterior conjunta, aplicable también a otros Estados miembros. Por consiguiente, la Unión detenta un rol activo en la gestión de refugiados, con terceros países no pertenecientes a esta, fuentes mayoritarias de solicitantes de asilo.

La cooperación con estos países bajo el marco de la PESC se ha intensificado, “con el objetivo de mejorar la gestión de los flujos de refugiados y las capacidades de protección en las regiones de las que muchos refugiados se originan” (Comisión Europea, 2013, párr. 1). Asimismo, se han creado programas de reasentamiento y protección regional, intensificando el diálogo y la cooperación, en busca del refuerzo de los derechos humanos de soli-

citantes de asilo en países de origen, destino y tránsito, así como un marco coherente en los trámites correspondientes a la obtención del asilo (Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea, 2012).

En materia de cooperación y desarrollo, la UE aborda la migración y el asilo a través de diversos instrumentos. Los programas nacionales y regionales, como MEDA, TACIS y Eneas (asistencia financiera y técnica a terceros países) proporcionan financiación básica para hacer frente a las causas fundamentales de la migración, y una serie de proyectos de migración y asilo, incluyendo gestión de las fronteras. Durante los años 2007-2010, la UE asignó un presupuesto de 205 millones de euros para esto, y para 2010-2013, fue de 175 millones de euros.

En cuanto a la política de vecindad de la UE, se plasma un marco de cooperación directo con terceros países. Dentro del marco de EUROPEIDAD<sup>14</sup>, la Unión presta asistencia técnica buscando mejorar las capacidades de terceros países en donde se originan un gran número de solicitantes de asilo, así como en países de tránsito. Por tanto, se busca no solo disminuir el número de estos, sino mejorar las condiciones del reasentamiento a aquellos deportados, a partir de acciones y acuerdos prácticos y financiación por parte de la UE. La Comisión Europea trabaja en esto con la colaboración de ACNUR, y con los países de origen, tránsito y recepción.

### **¿UNA PESC INFLUIDA POR LA MIGRACIÓN POR ASILO O UNA MIGRACIÓN POR ASILO INFLUIDA POR LA PESC?: EVIDENCIA DESDE EL CASO GRIEGO**

Para comprender la extensión de los elementos que conforman estas políticas, se toma el ejemplo de Grecia como destino final o como punto de tránsito hacia otra locación en la UE. Varios de los lineamientos de la política de vecindad, el marco de cooperación y desarrollo, y la protección de derechos humanos, se emplean con terceros países, principales fuentes de solicitantes de asilo hacia Grecia.

Los cuatro principales países de origen de los solicitantes de asilo en el periodo 2007-2012 fueron Pakistán, Bangladesh, Georgia y Afganistán y más recientemente Siria. La UE, a través de la PESC, ha establecido programas de apoyo a estos países que al parecer han influido en el control de la migración por asilo. A continuación se expone la posibilidad de que exista una correlación en este respecto.

Primero, en 2007 se registraron 9.144 solicitantes de asilo en Grecia provenientes de Pakistán, mientras que en 2011, solo fueron 2.310 (EASO, 2011). Esta disminución se gestó en medio de la ayuda proporcionada por la UE, como extensión del programa de cooperación a dicho país del Plan de compromisos UE-Pakistán y el programa temático de “la cooperación con terceros países en materia de migración y asilo”. Asimismo, la Comisión Europea estableció durante el periodo 2011-2013, el programa temático de la cooperación con terceros

<sup>14</sup> Programa temático de cooperación, entre 2007 y 2013, con terceros países sobre migración y asilo.

países en materia de migración y asilo, bajo un documento de estrategia plurianual, donde la Comisión Europea especificó el plan estratégico de cooperación con Pakistán, teniendo como elemento primordial contribuir con la protección de los derechos humanos y fomentar la democracia (Comisión Europea, 2013a). A simple vista, habría una correlación entre esta medida, parte de la PESC, y la conducta en el flujo de solicitantes de asilo paquistaníes.

Segundo, en 2007 se registraron 2.965 solicitudes de bangladeshíes en Grecia, mientras que en el 2011 hubo una reducción significativa a 615 solicitantes de asilo (EASO, 2011). Esto ocurrió en el marco de los programas de desarrollo, cooperación y promulgación por el respeto de los derechos humanos, que han permitido aliviar la pobreza, discriminación, desigualdad y violencia. Igualmente, la UE emprendió diálogo con los actores del conflicto en la región de Chittagong, el cual genera un alto número de desplazados. Además, a través del marco de EUROPEIDAD, surgió un programa de Acción Anual en 2008, a favor de Bangladesh, denominado Public Financial Management Improvement Program (PFMIP), con el objetivo de contribuir a la buena gobernanza y a la lucha contra la pobreza (Comisión Europea, 2013c). De manera que, se buscó fortalecer la gestión pública y financiera.

Tercero, en 2007 se presentaron 1.559 solicitantes de asilo de georgianos en Grecia, y en 2011 fueron 1.120, con un pico en 2009 correspondiente a los incidentes de violencia en dicho país durante el periodo (EASO, 2011). Dentro de la Misión de Observación de la

Unión Europea se designó un representante especial para Georgia, ligado al Programa de Cooperación en el Mar Negro durante el periodo 2007-2008. Este proyecto buscó fortalecer los derechos de los migrantes y solicitantes de asilo. De tal modo, a través del marco de la Asociación Oriental de la PESC, la PESC-UE habría intensificado su relación con Georgia a partir del marco de cooperación. Así, se ha buscado prestar apoyo tanto a solicitantes de asilo que lleguen a Georgia como a los que se originen de este Estado, dando lugar aparentemente a la reducción en la cantidad de solicitantes de asilo hacia la PESC-UE.

Cuarto, en 2007 se presentaron 1.555 solicitantes de asilo de afganos en Grecia, mientras que en 2011 fueron 635 (EASO, 2011). Durante 2011-2013 se ejecutó la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL), para controlar y defender las normas básicas sobre derechos humanos y otros programas afines. Bajo el marco de Cooperación y Desarrollo de la PESC, se fijó una suma, para contribuir en la mejora de la calidad de vida de la población, evitando el desplazamiento de miles de migrantes; en 2011, envió 60 millones de euros para la eficiente gobernanza y el desarrollo en Afganistán (Comisión Europea, 2012b). También, se estableció un programa de reasentamiento propuesto por la Comisión en 2009 y adoptado en 2012, bajo el marco de EUROPEIDAD y a través del Fondo Europeo (Unión Europea, 2013b). De cualquier forma, todo lo anterior podría indicar que cada vez menos afganos se habrían visto en la necesidad de asentarse como refugiados en Grecia.

TABLA. SOLICITANTES DE ASILO A GRECIA (2007-2011)

País	Solicitantes de asilo (2007)	Solicitantes de asilo (2011)*	Inmigrantes detenidos (2007)	Permiso regular (2007)	Estimación irregulares
Pakistán	9.144	2.310	2.834	12.126	15.351
Iraq	5.474	No se encontró	12.549	883	22.349
Bangladesh	2.965	615	721	4.682	5.682
Georgia	1.559	1.120	1.441	12.990	12.271
Afganistán	1.556	635	11.611	205	17.252
Siria	1.311	No se encontró	No hay dato	5.907	956
Albania	51	No se encontró	66.818	303.225	134.811

Fuente: elaboración propia con base en la información del Ministerio del Interior e Instituto Estadístico Griego (2010) y EASO (2011).

Desde el comienzo de la crisis de Siria en 2011, se ha visto un incremento significativo de las solicitudes de asilo presentadas en Grecia, las cuales se han exacerbado desde 2013 y han alcanzado máximos históricos en 2014, previendo que durante el 2015 pueden ser aún mayores (ACNUR, 2015b). No obstante, el análisis de las cifras es un fenómeno que necesita ser evaluado por aparte debido a su extensión, complejidad y periodicidad.

Las cifras presentadas en esta sección, permiten en principio señalar cierta evidencia sobre una posible correlación a partir de dos cuestiones. En primer lugar, el número de solicitantes de asilo que llegaron a Grecia en los últimos años habría sido influido por la extensión de las medidas tomadas en materia de PESC-UE en los lugares de origen. Sin embargo, como segundo punto, habría que preguntarse, si la situación en Grecia con la llegada de solicitantes de asilo de distintas procedencias, en medio de un contexto muy complejo, habría influido en la formulación de la PESC-UE. Los

hechos mencionados a continuación ayudan a probar cómo la migración por asilo se ha convertido para la UE en una parte relevante de la política de relaciones exteriores y de los programas de cooperación con terceros países.

La postura comunitaria ha jugado un rol activo, lo que al parecer ha permeado progresivamente otras esferas de operación de la UE. La Comisión Europea en 2011, estipuló la evaluación y supervisión de acuerdos de readmisión con terceros países para solicitantes de asilo en Estados miembros, dentro del marco de cooperación de la PESC, bajo el cual debe garantizarse el pleno respeto por los derechos humanos de los solicitantes de asilo y repatriados.

Desde mediados de 2011, funciona la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA), dentro del marco de la política exterior de la UE, la cual comenzó sus operaciones en Grecia. Esto es el resultado de la preocupación de la Comisión Europea sobre la importancia de armonizar el asunto del asilo. De esta forma, durante 2011, “unos 3.000 refugiados han

sido reubicados en otros Estados miembros de la UE” (Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea, 2012, p. 100). Lo anterior, sin embargo, se ha desdibujado con el alcance que ha tomado la migración por asilo hacia Europa desde 2013 hasta hoy.

Simultáneamente, se definió el Enfoque Global de la UE para la Migración y la Movilidad (GAMM) de 2011, como “el marco general de la Política Exterior de Migración de la UE sentando las bases del diálogo y la cooperación con los países que no son miembros de esta” (Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea 2012, p. 98). Este convierte a los solicitantes de asilo en el centro de la atención, fortaleciendo aspectos relacionados con derechos humanos, algo no muy recurrente en el ejemplo griego.

Igualmente, la Unión ha tenido un papel activo en la frontera greco-turca. Al ser esta una de las más porosas en torno a movimientos migratorios, la UE ha prestado apoyo político y material por medio del FRONTEX (Comisión Europea, 2012e). Otro punto por tener en cuenta, es el programa temático de cooperación, entre 2007 y 2013, con terceros países sobre migración y asilo (EUROPEIDAD). Este busca, a partir de ayuda financiera, contribuir a la gestión de los flujos migratorios. En este sentido, la operación de la UE directamente en el asunto fue en constante aumento en el periodo estudiado.

Teniendo en cuenta lo anterior, y el ejemplo griego, es posible establecer ciertos indicios en torno a cómo los Estados de la UE pueden ser influidos desde el nivel comunitario para el tratamiento de sus problemas, y viceversa. Además, se pueden observar también algunos

de los efectos que esto tiene sobre terceros Estados.

Lo que esta correlación sugiere es que el fortalecimiento de elementos de la PESC-UE como la política europea de vecindad, la cooperación y el desarrollo, y la protección de los derechos humanos ha sido en parte el resultado de la necesidad de aminorar el flujo de migrantes que llegan constantemente desde terceros países, generando cargas no deseadas para la Unión. Uno de los mecanismos para probar esto es el análisis de una parte del flujo, el de los solicitantes de asilo que llegan a Grecia desde lugares tan disímiles como Afganistán, Pakistán, Georgia y Bangladesh. Las acciones tomadas en medio de la PESC hacia estos países, parecen haber tenido éxito, una vez realizado el análisis cuantitativo entre 2007 y 2011. Así, se llega a sostener que la migración por asilo ha influido parcialmente en la evolución de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, visto a través del caso griego durante la última década.

De todas formas, hay que tener en cuenta que los elementos señalados no son los únicos que pudieron influir en el cambio del flujo de migración por asilo, por lo que no puede establecerse una relación directa, única y absoluta respecto a la influencia generada desde la estructuración de la PESC-UE. En este sentido, existen otras posibles causas que pueden determinar esta lógica, como por ejemplo, la mejora en las condiciones de vida en los países de origen, el marco de cooperación con diversas organizaciones internacionales, las consecuencias económicas y políticas de apelar al asilo a nivel particular, entre otras cuestiones. Faltaría, entonces, para dirimir las posibles limitaciones

de este ejercicio, relacionar los otros posibles elementos anteriormente mencionados dentro de la metodología en curso. Por tanto, esto puede ser tema de un nuevo estudio.

## CONCLUSIONES

El resultado del estudio es provocativo por una parte, y sugerente por otra. A la luz de la correlación elaborada, la influencia de la migración por asilo en la formulación de la PESC-UE ha sido aparentemente parcial. La proveniencia de buscadores de asilo desde países específicos, enmarca la gestión de acciones concretas desde el nivel comunitario hacia estos. El documento evidencia que el asilo es una cuestión legal de difícil tratamiento, lo que termina generando incongruencias en el sistema de asilo y divergencias en la concepción de los procedimientos relativos a su tratamiento en la UE.

No obstante, incluso antes del inicio de la actual oleada masiva de buscadores de asilo hacia el continente, la UE ya se encontraba frente a un gran desafío ante la necesidad de armonizar el sistema de asilo, como parte de su estrategia de seguridad e integración. En este sentido, en el impulso de la comunitarización, países como Grecia han venido adquiriendo gran responsabilidad en el tratamiento de los solicitantes de asilo, lo que ha desembocado en conflictos tanto a nivel interno del Estado como con la UE.

Al respecto, conviene afirmar que la migración por asilo se enmarca como un problema de seguridad predominante en Grecia y en la UE. Esto ha llevado a la mutación de las políticas en materia de asuntos exteriores, buscando atenuar los impactos derivados en

el desarrollo de la Unión. En esto es sustancial observar la extensión del proceso de securitización del asunto durante los últimos años.

El análisis presentado en la última parte del artículo, permite señalar cierta evidencia parcial sobre una posible correlación en dos sentidos. Por una parte, las cifras permiten establecer, desde el caso griego, una asociación entre la implementación de políticas en materia de PESC y la reducción de solicitantes de asilo hacia la UE en los últimos años desde los países observados. Se puede inferir el éxito del proceso tanto de securitización –al poner en la agenda el tema como primordial– así como de reducción de la amenaza que se enfrenta. El efecto en el marco de cooperación entre la UE y Estados como Afganistán, Pakistán, Georgia, Bangladesh, entre otros, podría implicar un mejoramiento en sus condiciones sociales, políticas y económicas, reduciendo la emisión de solicitantes de asilo.

Por otra parte, además de eso, tomando como ejemplo el número de solicitantes de asilo en Grecia, se infiere el éxito de varios elementos de la PESC europea. Esto en tanto se tome en cuenta la periodicidad de los flujos y la implementación de políticas que fortalezcan la vecindad, la cooperación y el desarrollo, y los derechos humanos desde la UE hacia los principales emisores de solicitantes de asilo. La disminución de aquellos que llegan a Grecia apoyaría la idea de que la cooperación bilateral en cuanto al desarrollo y las políticas impuestas sobre seguridad fronteriza presentes desde el 2007, podrían haber influido en la evolución del fenómeno.

Existen otras posibles causas que pueden haber influido en la lógica anteriormente des-

crita. Primero, el progreso en las condiciones económicas, políticas y de seguridad en los lugares de origen por terceros factores. Segundo, los costos asociados a las nuevas dificultades en el tránsito, como el incremento de la violencia en Siria, Irak o el endurecimiento turco frente al arribo de solicitantes de asilo, entre otros. Tercero, la posible pérdida de legitimidad de la figura del asilo entre los inmigrantes, conduciría a optar por la irregularidad, con menores costos que solicitar asilo. Sin embargo, estos temas pueden ser objeto de análisis para posteriores investigaciones.

Es importante establecer, que a partir del 2013 se dio un incremento significativo de migración por asilo a la UE, en mayor medida debido a la crisis de Siria, que ha sido un reto fundamental para aquella, con un aumento del 109% en el número de solicitantes de asilo procedentes de este país (EASO, 2013). Es el caso de Grecia e Italia, que como Estados miembros han experimentado desde 2013 mayores presiones. Lo anterior ha dado lugar al establecimiento de medidas como la financiación de emergencia y el lanzamiento del Fondo de Asilo y Migración del 2014 (EASO, 2013). Cabe anotar que el surgimiento de estas nuevas crisis como en Siria, Irak o Libia, entre otras, van más allá del alcance del presente artículo, debido a la complejidad de las diversas variables que las componen, entre estas el asunto de la comunitarización.

No obstante, la evidencia aportada en este artículo permite sugerir la implementación de medidas de apoyo a los países de origen, por medio de la PESC-UE, como una forma eficiente de disminuir el número de buscadores de asilo hacia Europa. Lo anterior permitirá,

igualmente, reducir la ocurrencia de catástrofes humanitarias como las que se han venido experimentando a lo largo del Mediterráneo durante los últimos años. Aunque es claro que la UE debe tomar medidas al interior de sus fronteras para destrabar el proceso de armonización del asilo y el refugio entre sus Estados miembros y la institución europea, cualquier intento de este orden que no esté acompañado por un esfuerzo político en los lugares de origen, será insuficiente para gestionar la actual crisis del asilo en el Mediterráneo.

Por ende, es indiscutible que aún queda mucho por realizar entre Grecia, la UE y terceros países emisores de solicitantes de asilo. Pese a los esfuerzos de las partes, se requiere armonizar el asunto al interior, para garantizar la legitimidad del asilo. Mientras tanto, el fenómeno continuará siendo un determinante de la PESC-UE, ante la evolución de situaciones de gran envergadura generadoras de nuevos flujos de solicitantes de asilo hacia la UE.

## REFERENCIAS

- Abad, G. (2007). Los desafíos de la Unión Europea en materia migratoria: la cooperación con terceros Estados. En *UNISCI Discussion Papers*, 15, 205-218. Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de: <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/UNIS0707330205A/27894>
- ACNUR (2009). Los desafíos de los movimientos migratorios mixtos, del acceso a la protección y de la división de responsabilidades en la Unión Europea (Informe). Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7670>

- ACNUR (2015b). ¿Quién es un refugiado? Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>
- ACNUR (2012). Tendencias de asilo 2012. Niveles y tendencias en países industrializados (Informe). Recuperado de: [http://www.acnur.es/PDF/informe\\_tendenciasasilo-2012\\_20130321095437.pdf](http://www.acnur.es/PDF/informe_tendenciasasilo-2012_20130321095437.pdf)
- Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2015a). Mediterranean crisis 2015 at six months: refugee and migrant numbers highest on record. Recuperado de: <http://www.unhcr.org/5592b9b36.html>
- Anguita, C. (s. f). El fenómeno migratorio: un desafío para la Unión Europea. En *El Diario Exterior*. 237-255. Recuperado de: [http://www.eldiarioexterior.com/imagenes/fotosdeldia/conchianguitaPages%20from%20Escenarios%20y%20desafiosfinal13deabril\(1\).pdf](http://www.eldiarioexterior.com/imagenes/fotosdeldia/conchianguitaPages%20from%20Escenarios%20y%20desafiosfinal13deabril(1).pdf)
- Böcking y Christides (2015). Griechenlands Asylsystem: In die Krisengeflüchtet. *Spiegel online Politik*. Recuperado de: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-in-griechenland-in-die-krise-gefluechtet-a-1030375.html>
- Brekí, E. (2012). Los CIE en Grecia: ¿la nueva terapia contra la crisis económica? En *Revista Mugak* (60). Recuperado de: <http://www.mugak.eu/revista-mugak/no-60/los-cie-en-grecia-la-nueva-terapia-contra-la-tesis-economica>
- Buzan, B. (1991). New patterns of global security in the twenty-first century. En *International Affairs*, 67 (3), 431-451. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/2621945>.
- Buzan, B., Waever, O., De Wilde, J. (1998). Security analysis: Conceptual Apparatus. En *Security a new framework of analysis* (pp. 21-49). London: Lynne Rienner Publishers.
- Cancela, E. (2015). El Estrecho de Calais: 15 muertos en su intento de cruzar de Francia a Reino Unido. *El Diario*. Recuperado de: [http://www.eldiario.es/desalambre/purgatorio-Calais-sobrevivir-morir-emigrando\\_0\\_340166622.html](http://www.eldiario.es/desalambre/purgatorio-Calais-sobrevivir-morir-emigrando_0_340166622.html)
- Comisión Europea (2012e). Informe Anual sobre Inmigración y Asilo (2011). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Recuperado de: [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/RedEuropeaMigraciones/Informe\\_Anuar\\_Politicar\\_Inmigracion\\_Asilo/2011\\_Informe\\_anual\\_sobre\\_inmigracion\\_y\\_asilo.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/RedEuropeaMigraciones/Informe_Anuar_Politicar_Inmigracion_Asilo/2011_Informe_anual_sobre_inmigracion_y_asilo.pdf)
- Comisión Europea (2012a). Commission implementing decision of 10.12.2012 on the Annual Action Programme 2012 and Annual Action Programme 2013 part 1 in favour of Pakistan to be financed from the general budget of the European Union. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2012/aap-spe\\_2012\\_pak\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2012/aap-spe_2012_pak_en.pdf)
- Comisión Europea (2012b). Annual Action Programme 2012 in favour of Afghanistan to be financed. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2012/aap\\_2012\\_afg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2012/aap_2012_afg_en.pdf)
- Comisión Europea (2012c). Commission decision of on the Annual Action Programme 2008 in favour of Bangladesh to be financed. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2008/aap\\_2008\\_bgd\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2008/aap_2008_bgd_en.pdf)
- Comisión Europea (2012d). Commission implementing decision of 07/06/2012 on the 2012 special measure for Syria and Syrian refugees to be financed under Article 19 08 01 of the general budget of the European Union. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2012/aap-spe\\_2012\\_syr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2012/aap-spe_2012_syr_en.pdf)
- Comisión Europea (s. f). Cooperation with Third Countries in the areas of Migration and Asylum 2011-2013 Multi-Annual Strategy Paper (Informe). Recuperado de: <http://ec.europa.eu/>

- europa/what/migration-asylum/documents/strategy\_2011-2013\_en.pdf
- EASO (2011). Informe anual de 2011 sobre la situación del asilo en la Unión Europea y las actividades de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (Informe). Recuperado de: <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/es.pdf>
- Escobar, C. (2003). El asilo en la Unión Europea. En *De-recho de extranjería, asilo y refugio* (pp. 741-756). Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Recuperado de: [http://www.es.refugeelawreader.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=36&limitstart=30](http://www.es.refugeelawreader.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=36&limitstart=30)
- Haas, E. (1958). *The uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950-1957*. London: Stanford University Press.
- Haas, E. (1964). *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*. London: Stanford University Press.
- Hatton, T. (2008). The Rise and Fall of Asylum: What Happened and Why? Centre for economic Policy Research. Australian National University. Discussion paper (577), 1-48.
- Hatton, T. (2012). Refugee and Asylum Migration to the OECD: A Short Overview. Centre for economic Policy Research. Australian National University of Essex. Discussion paper (658), 1-20.
- Hatton, T. y Williamson, J. (2004). ¿Cuáles son las causas que mueven la migración mundial? *RAE: Revista Asturiana de Economía* (30), 7-36.
- Hoffmann, S. (1989). The European Community and 1992. *Foreign Affairs*, 68 (4).
- López, M. (2008). Un lenguaje común para una política de inmigración y asilo en la Unión Europea (ARI). Real Instituto Elcano.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social - España (2010). *Actualidad internacional sociolaboral*, 127. Recuperado de: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista127/195.pdf>
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social - España (2010a). *Actualidad internacional sociolaboral*, 132. Recuperado de: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista132/162.pdf>
- Ministerio del Interior e Instituto Estadístico Griego - España (2010). *Actualidad internacional sociolaboral*, 127. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Recuperado de: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista127/195.pdf>
- Neumayer, E. (2004). Asylum Destination Choice: What Makes Some West European Countries More Attractive Than Others? *European Union Politics, London School of Economics and Political Science, UK*, 5 (2), 155-180.
- Neumayer, E. (2005). Bogus refugees? The determinants of asylum migration to Western Europe. *International Studies Quarterly*, 49, 389-409. Recuperado de: <http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/Researchpapers/rp82.pdf>
- O'Nions, H. (2014). *Asylum – A Right Denied: A Critical Analysis of European Asylum Policy (Law and Migration)*. Dorchester, UK: Dorset Press.
- Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO). (2013). Informe anual de 2013 sobre la situación del asilo en la Unión Europea (Informe). Recuperado de: <http://bookshop.europa.eu/es/informe-anual-sobre-la-situacion-del-asilo-en-la-union-europea-2013>
- Ospina, I. (2015). Muerte de 700 inmigrantes por naufragio en costas de Libia sería la “peor hecatombe”. *El País*. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/internacional/noticias/barco-con-700-inmigrantes-naufraga-aguas-libias>
- Palma, M. (2015). La crisis migratoria en el Mediterráneo. *El Nuevo Siglo*. Recuperado de: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/4-2015-la-crisis-migratoria-en-el-mediterr%C3%A1neo.html>

- Papadopoulou, A. (2008). *Transit migration through Greece*. European Commission. Recuperado de: [https://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/Research\\_projects/Flows\\_dynamics/Transit\\_migration\\_Europe/4%20Aspasia%20PapadopoulouKourkoula.pdf](https://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/Research_projects/Flows_dynamics/Transit_migration_Europe/4%20Aspasia%20PapadopoulouKourkoula.pdf)
- Ravenstein, E. G. (1885). The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*, 48 (2), 198-99. Recuperado de: <http://blog.lib.umn.edu/globe-rem/main/Ravenstein.pdf>
- Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea (2012). *Derechos humanos y democracia en el mundo. Informe sobre la acción de la UE en 2011*. Recuperado de: [http://eeas.europa.eu/human\\_rights/docs/2011\\_hr\\_report\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/human_rights/docs/2011_hr_report_es.pdf)
- Thielemann, E. (2004). Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing. *European Journal of Migration and Law*, 6, 47-65.
- Triandafyllidou, A. (2005). Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 69, 39-59. Recuperado de: <http://www.revistasculturales.com/articulos/13/revista-cidob-d-afers-internacionals/344/1/nuevos-retos-para-europa-migracion-seguridad-y-derechos-de-ciudadania.html>
- Triandafyllidou, A. (2008). El control de la migración en Grecia: políticas, problemas y oportunidades. *Real Instituto Elcano*, 1-9. Recuperado de: [http://www.eldiarioexterior.com/imagenes/fotosdeldia/conchianguitaPages%20from%20Escenarios%20y%20desafiosfinal13deabril\(1\).pdf](http://www.eldiarioexterior.com/imagenes/fotosdeldia/conchianguitaPages%20from%20Escenarios%20y%20desafiosfinal13deabril(1).pdf)
- Unión Europea (2013d). Fondo Europeo para Refugiados (2008-2013). Recuperado de: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114567\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114567_es.htm)
- Unión Europea (2013e). Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Recuperado de: [http://europa.eu/pol/cfsp/index\\_es.htm](http://europa.eu/pol/cfsp/index_es.htm)
- Unión Europea (2007-2008). List projects contracted. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration>
- Unión Europea (2013a). Acción exterior. Derechos humanos. Recuperado de: [http://eeas.europa.eu/human\\_rights/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/human_rights/index_es.htm)
- Unión Europea (2013b). EUROPEIDAD. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/index_en.htm).
- Unión Europea (2013c). Migration and Asylum in External Relations. Recuperado de: [http://eeas.europa.eu/migration/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/migration/index_en.htm).
- Vieira, E. (2005). Evolución de las teorías sobre la integración en el contexto de las Teorías de Relaciones Internacionales. *Papel Político - Universidad Javeriana*, 18, 235-290. Recuperado de: <http://www.javeriana.edu.co/politicas/publicaciones/documents/evolucion.pdf>
- Waewer, O. (1995). Securitization and Desecuritization. *On Security* (pp. 46-86). New York: Columbia University Press.